

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

618 *Pleno. Sentencia 245/2012, de 18 de diciembre de 2012. Recursos de inconstitucionalidad 908-2004, 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004 (acumulados). Interpuestos por la Junta de Extremadura, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, la Diputación de Aragón y la Junta de Comunidades de Castilla y León en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Competencias sobre ferrocarriles: nulidad de la disposición legal que define la red ferroviaria de interés general por relación a las infraestructuras ferroviarias explotadas por organismos dependientes de la Administración del Estado. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 908-2004, 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004, interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Han sido recurrentes el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno de Principado de Asturias, el Gobierno de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha. Se ha personado el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de febrero de 2004, el Letrado de la Junta de Extremadura, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF): arts. 4.1 y 2; 7.1; 10.1; 11.2; 16.3; 44 (y por conexión los arts. 49, 50 y 51); 53.1 y 2; 57.4; y 81.1, letras g) y m).

Comienza dicho escrito con unas consideraciones sobre la finalidad de la Ley —la reforma liberalizadora del sistema ferroviario, en cumplimiento de diversas directivas europeas sobre la materia—, y sobre los títulos competenciales concernidos. A este respecto, señala, por un lado, que de los títulos competenciales que, según la disposición final segunda, amparan la Ley del sector ferroviario (arts. 149.1.1, 13, 14, 21 y 24 CE) sólo los dos últimos son de directa aplicación en la materia y, por otro, recuerda las competencias exclusivas que la Comunidad Autónoma de Extremadura ostenta en las materias sobre las que incide aquella ley [arts. 7.1.2), 3), 4), 27) y 33) de su Estatuto] así como la competencia ejecutiva ex art. 9.12 del Estatuto sobre la ordenación del transporte

de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro de la Comunidad Autónoma.

Tras esta introducción, se procede a identificar los preceptos concretos de la Ley que se consideran inconstitucionales:

a) Art. 4.1. y 2: Se cuestiona que al definir la red ferroviaria de interés general (en adelante, red ferroviaria de interés general) no respeta la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura del art. 7.1.4) de su Estatuto de Autonomía (EAE), que le otorga la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del propio territorio de la región y, en los mismos términos, los transportes terrestres, centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma. De la manera en que está redactado extiende la competencia estatal a todas las infraestructuras incluso aquellos que eventualmente fueran de titularidad de las Comunidades Autónomas, equiparando de hecho el sistema común de transporte ferroviario con la red ferroviaria de interés general cuando ya en la STC 118/1996, de 27 de junio, quedó sentado que el Estado por sí solo no puede configurar un sistema común de transporte, sino que este exige la coordinación e interconexión de redes conforme a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. La red ferroviaria de interés general tiene que limitarse a las infraestructuras de titularidad estatal que transcurran por más de una Comunidad Autónoma o vinculadas al tráfico internacional, pero no a aquellos tramos o líneas que transcurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Por tanto, carece de fundamento constitucional la inclusión en la red ferroviaria de interés general de los ramales de trazado íntegramente autonómico y las conexiones que sirvan de acceso a los principales núcleos de población y de transporte a las instalaciones esenciales para la economía y la defensa nacional.

Se aduce que el consentimiento a que se refiere el apartado dos se contempla a raíz de la STC 118/1996, FJ 44, pronunciamiento referido a la red integrada de transporte ferroviario del art. 155.2 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres en el que este Tribunal entendió que no se respetaba el orden de competencias en tanto que se exigía solo un informe de la Comunidad Autónoma y no el acuerdo favorable de esta en lo referente a líneas y servicios que discurren íntegramente por su territorio. Se sostiene que el art. 155.2 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT) tiene distinto alcance y una formulación distinta a la del art. 4.2 LSF, por lo que el pronunciamiento de este Tribunal sobre el consentimiento de las Comunidades Autónomas a este respecto puede y debe ser objeto de revisión.

b) Arts. 7.1 y 10.1: Se vulneran las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y eventualmente también las de comercio e industria. La formulación legal de estos artículos permite que aquellas actividades que no constituyen infraestructuras ferroviarias y cuyas instalaciones están sujetas al planeamiento se puedan desarrollar al margen del mismo y virtualmente sin control administrativo. Con ello se desapodera a las Administraciones competentes en materia de planeamiento para que puedan efectuar determinaciones en los planes especiales de ordenación, para, por ejemplo, limitar la ubicación de industrias o zonas comerciales en la denominada «zona de servicio ferroviario o equivalente». Debe considerarse a este respecto que las «zonas de servicio ferroviario o equivalente», especialmente en ámbitos vinculados a estaciones o terminales de carga, a tenor del art. 9.1 LSF, incluyen los terrenos necesarios para la ejecución de las infraestructuras ferroviarias y para la realización de actividades propias del administrador de infraestructuras ferroviarias, pudiéndose llevar a cabo también actividades de carácter industrial, comercial y de servicios. Además, conforme al art. 21.1.e) LSF, las competencias del administrador o entidad pública empresarial incluyen la de explotación de los bienes de su titularidad, los que le sean adscritos y los que se le encomienden, lo que parece implicar que, en virtud de dicha cláusula, la ubicación de industrias, establecimientos comerciales o centros comerciales o de servicios (hoteles o aparcamientos, por ejemplo) en aquellas zonas les liberaría de la sujeción al planeamiento. Bastaría la oportuna previsión de tal actividad en

el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios que aprueba el Ministerio de Fomento, con dotación de suelo para ello en el correspondiente plan especial que elabore la citada entidad pública empresarial. Los arts. 7.1 y 10.1 LSF tienen la finalidad de facilitar una actividad de negocio a la entidad pública empresarial, que no tiene anclaje en el interés general que lo justifique frente a las Administraciones con competencias urbanísticas.

Establece el art. 10, además, un procedimiento para la aprobación de un plan especial de ordenación de la zona de servicio, dentro del proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios, cuya iniciativa igualmente corresponde al administrador de infraestructuras que, con unas potestades relevantes, tramita ante la Administración urbanística, que no pueda aprobarlo sin que previamente manifieste dicha entidad empresarial su conformidad con el contenido, en cuyo caso deberá negociarse; y en caso de disconformidad entre la Administración urbanística y la citada entidad empresarial se permite al Consejo de Ministros resolver definitivamente, obviando las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pues el artículo 54.4 de la Ley 15/2001, de 14 diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura atribuye dicha aprobación a la Junta de Extremadura. Recuerda con amplia cita del fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 febrero (reiterado en la STC 204/2002, de 31 octubre), que en dicha Sentencia se consideró que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE en un mismo espacio físico, siempre que tengan un distinto objeto jurídico, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el mencionado sector material.

c) Art. 11.2: El art. 11, relativo a líneas o tramos de la infraestructura ferroviaria, y el art. 53, relativo a la prestación de los servicios de transporte ferroviario de interés público, que prevén la clausura de líneas o servicios deficitarios, son disposiciones con un contenido puramente economicista, que mal se compadece con los títulos competenciales estatales del art. 149.1.1 CE y de obras públicas de interés general, ambos títulos que justifican la Ley. Se cuestiona además que el precepto haga depender la clausura de la línea o tramo altamente deficitario por el Consejo de Ministros de que las Comunidades Autónomas o las entidades locales afectadas no asumieran la financiación para la administración de la línea ferroviaria o tramo de la misma. Ello implica desplazar los costes de explotación de una línea o tramo integrante de la red ferroviaria de interés general a una Administración que no es titular de aquella, lo cual supone una dejación de las competencias del Estado en materia de obras públicas de interés general. Además, supone un contrasentido que, si dicha línea o tramo integra la red ferroviaria de interés general es porque tiene carácter esencial o interés general, y pretende garantizar un sistema común de transportes, como proclama el art. 4.1 en relación con el art. 19.2 LSF, más ajustado al reparto de competencias sería que, mejor que sufragar económicamente la línea, le fuera traspasada a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre, previo su consentimiento.

d) Art. 16.3: El precepto dispone que el Ministerio de Fomento, previo informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas, podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general, en determinadas líneas que formen parte de la red ferroviaria de interés general o zonas o áreas delimitadas. Se cuestiona la inclusión de las razones «socioeconómicas» pues son de difícil comprensión y encaje constitucional. Esa formulación incurre en una quiebra del principio de seguridad jurídica y puede derivar en arbitrariedad a la hora de fijar la línea de edificación, arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE. Se cuestiona, en suma, la fijación de la línea de edificación en los términos del art. 16.3 por afectar al título competencial autonómico del art. 7.1.2) EAE.

Se argumenta que la línea de edificación en una línea ferroviaria tiene distinto alcance y consecuencias que en una carretera. En la legislación de carreteras la norma que fija el límite de edificación es una norma de defensa de la carretera, para impedir que una variante o carretera de circunvalación construida para eliminar travesías de poblaciones

puñera ser convertida o degradada de nuevo en travesía de un nuevo núcleo de población, que obligara a construir una nueva variante o carretera de circunvalación. Al contrario de las carreteras, cuya construcción atrae nuevas edificaciones, la línea ferroviaria supone una molestia y no un acicate para edificar en su proximidad.

e) Art. 44.1 y, por conexión, arts. 49, 50 y 51: El art. 44.1 regula la licencia de empresa ferroviaria, necesaria para realizar el transporte ferroviario de viajeros y mercancías, que otorga el Ministerio de Fomento, previo informe del administrador de infraestructuras ferroviarias, y que es única para toda la red ferroviaria de interés general (art. 44.2 LSF). A su vez, los arts. 49, 50 y 51 se refieren a la conservación de la eficacia, la suspensión y la revocación de la licencia, decisiones todas ellas que se atribuyen al Ministerio de Fomento. La formulación del art. 44.1 y de los artículos señalados excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan otorgar las citadas licencias cuando se trate de servicios de transportes de mercancías o viajeros, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región, aunque el servicio de transportes se lleve a cabo en las infraestructuras de la red ferroviaria de interés general. Por ello, se vulneran las competencias que Extremadura ha asumido en materia de transportes ferroviarios [art. 7.1.4) EAE], así como la competencia de ejecución que le corresponde en virtud del art. 9.12 EAE.

f) Art. 53.1 y 2: El art. 53.1 y 2 contempla la posibilidad de declarar de interés público determinados servicios de transporte ferroviario sobre líneas o tramos que integran la red ferroviaria de interés general, cuando aquella resulte deficitaria o no se produzca en las adecuadas condiciones de frecuencia y calidad, y sea necesaria para garantizar la comunicación entre distintas localidades. Ello puede hacerse también a instancia de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, en cuyo caso estas serán responsables de su financiación, para lo que el Ministerio de Fomento podrá suscribir los oportunos convenios. Por un lado, se dan por reproducidas las alegaciones anteriores sobre la competencia autonómica cuando el transporte ferroviario discorra íntegramente dentro de su territorio. Por otro, se cuestiona la formulación del segundo párrafo del art. 53.1. Si se justifica el servicio público de transporte ferroviario en virtud de los arts. 149.1.1 y 14 CE, no puede después la Administración General del Estado clausurar la línea o tramo solamente por criterios económicos, o mantenerla solo a instancia de una Comunidad Autónoma o entidad local. La finalidad de la norma obedece a la pretensión de asegurar el cobro de la subvención por déficit de explotación, mediante convenio con la Administración del Estado; ello no es admisible, pues la efectiva prestación de un servicio de transporte ferroviario no puede estar al albur de la voluntad política de la Administración General del Estado para suscribir el convenio. Se destaca además que el convenio se suscribe directamente con el Ministerio de Fomento, y no con la prestadora del servicio, como ocurre en un convenio que tiene la Junta de Extremadura con RENFE (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles) para prestar el servicio en determinadas líneas. Ello afecta evidentemente a la autonomía política y financiera autonómica, pues no se contempla la posibilidad de que aquellos servicios de transportes ferroviarios puedan contratarse directamente con una empresa ferroviaria o incluso pueda crearse una empresa que preste ese servicio en el tramo que discurre íntegramente dentro de su territorio. Lo que se considera inconstitucional no es que la Comunidad Autónoma de Extremadura pueda subvencionar servicios ferroviarios prestados en la red ferroviaria de interés general llevados a cabo por empresas públicas o privadas, sino que dicho servicio haya de financiarse con la intervención del Ministerio de Fomento como intermediario financiero. Tampoco puede entenderse que la mediación del Ministerio de Fomento sea el instrumento que se reserva el Estado para la ejecución directa en el sentido del art. 9.12 EAE.

g) Art. 57.4 y, por conexión, art. 81.1, letras g) y m): El art. 57.4 viene referido al certificado de seguridad, que permite prestar servicios sobre la red ferroviaria de interés general y que es emitido por el Ministerio de Fomento o, en su caso, por el administrador de infraestructuras ferroviarias u otro facultado por aquel. Esa previsión no tiene anclaje competencial, ya que —por un lado— la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene

competencia exclusiva en materia de industria con arreglo al art. 7.1.27) EAE y —por otro— el Real Decreto 636/1995, de 21 de abril, de ampliación y adaptación de funciones y servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de industria solo reserva al Estado la competencia sobre homologaciones de vehículos, componentes, partes integrantes, piezas y sistemas que afecten al tráfico y circulación, a tenor del art. 13.4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio. La jurisprudencia constitucional avala que el certificado de seguridad queda encuadrado en la materia de seguridad industrial, comprendida a su vez en el título competencial de «industria» y cita a este respecto un fragmento del fundamento jurídico 3 de la STC 243/1994, de 21 de julio. En suma, aunque el Estado pueda fijar las condiciones para otorgar el certificado de seguridad, la expedición del mismo corresponde a la Administración autonómica donde radique el domicilio social de la empresa ferroviaria que lo solicite. La vulneración competencial se extiende también al art. 81.1, letra g), que señala la competencia del Ministerio de Fomento para otorgar los certificados de seguridad.

La anterior conclusión se hace extensiva igualmente al art. 81.1, letra m), en tanto que atribuye al citado Ministerio la competencia para homologar los centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal, con la posibilidad de delegarlo al administrador de infraestructuras ferroviarias. Materia que se encuadra plenamente en la competencia de industria que tiene atribuida la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 908-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 17 de febrero de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario: arts. 2. a); 4.1, 2 y 3; 11.1 y 2; 16.3; 28; 44, apartados 1 y 2; 49; 50; 51; 53, apartado 2; 54, apartado 2; 57, apartado 4; 81, apartado 1, letras b), f), g) y m); y la disposición adicional novena.

En la primera parte del escrito de interposición del recurso se realizan unas consideraciones de alcance general. Se señala, en primer lugar, que la Ley 39/2003 tiene un doble objetivo: por una parte, la incorporación al derecho interno de las disposiciones de un conjunto de directivas comunitarias que promueven la separación de las actividades de administración de la infraestructura ferroviaria respecto de la explotación de los servicios que en ella se prestan, así como la progresiva apertura del transporte ferroviario a la competencia; por otra, la reordenación del sector ferroviario estatal de forma que se permita la progresiva entrada de nuevos actores en dicho mercado. En cuanto al primer objetivo, se recuerda ampliamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha afirmado que la transposición del derecho comunitario derivado al ordenamiento interno debe seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que la adhesión a las Comunidades Europeas no comporta en ningún caso alteración del sistema competencial interno (citando las SSTC 252/88, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 141/1993 y 112/1995).

El segundo y más extenso bloque de estas consideraciones generales de carácter introductorio se centra en el análisis del sistema constitucional de distribución de competencias en el ámbito del sector ferroviario. Se comienza señalando que la Ley 39/2003 afirma que se ampara en los arts. 149.1.1, 13, 14, 21 y 24 CE, pero no precisa qué preceptos se dictan al amparo de dichos títulos competenciales, a pesar de que cada uno de esos preceptos tiene un alcance y una interpretación jurisprudencial diferente. A continuación se exponen los preceptos constitucionales y estatutarios que deben tenerse

presentes en materia de transportes, los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE y 9.15 y 11.9 EAC, y se reproduce un amplio fragmento de la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 1), en la que el Tribunal Constitucional afirma que «el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres», y que «de ello se desprende, como consecuencia inmediata, especialmente trascendente en el presente caso, que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte». Finalmente, se interpretan los títulos competenciales existentes en la materia. En relación con las infraestructuras, el art. 149.1.21 CE, que no distingue entre infraestructuras y transportes, atribuye al Estado la competencia legislativa y ejecutiva sobre las infraestructuras ferroviarias que conecten el territorio de diferentes Comunidades Autónomas. Por su parte, el art. 9.15 EAC otorga a la Generalitat las competencias legislativas y ejecutivas sobre las infraestructuras ferroviarias no asignadas al Estado por el art. 149.1.21 CE, o sea, sobre las infraestructuras que no salgan del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En relación con los transportes, el art. 149.1.21 CE, que no distingue entre infraestructuras y transportes, atribuye al Estado la competencia legislativa y ejecutiva sobre los transportes ferroviarios que circulen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Asimismo, del bloque de constitucionalidad se desprende que el Estado tiene competencia legislativa sobre los transportes intracomunitarios que circulen sobre infraestructuras estatales y competencia ejecutiva sobre estos transportes siempre y cuando se reserve la ejecución. Teniendo en cuenta tanto el art. 9.15 EAC como el art. 11.9 EAC, la Generalitat tiene la competencia legislativa y ejecutiva sobre los transportes ferroviarios intracomunitarios que circulen por infraestructuras autonómicas y la competencia ejecutiva sobre los transportes ferroviarios con origen y destino en la Comunidad Autónoma que circulen por infraestructuras estatales siempre y cuando, en este último caso, el Estado no se haya reservado la ejecución.

A lo anterior se añaden unas consideraciones sobre la cláusula del art. 11.9 EAC que prevé la facultad de reserva estatal de la ejecución directa sobre transportes con origen y destino en la Comunidad Autónoma que circulen por infraestructuras estatales. Dicha cláusula debe ser contextualizada en el contexto de la liberalización de los servicios de transporte ferroviario que, siguiendo las directivas comunitarias, se establece en la Ley 39/2003, pues con la liberalización tales servicios pasan a ser conceptuados como servicios de interés general en régimen de libre competencia y, por tanto, pierde sentido que el Estado se reserve la ejecución directa de determinados transportes ferroviarios intracomunitarios. La cláusula fue incluida en el Estatuto de Autonomía en un momento en que el Estado era el principal prestador de servicios de transporte ferroviario, a través de RENFE, a quien se permitió continuar prestando los servicios que consideró necesarios, evitando la posibilidad de que la Generalitat pudiese prestarlos directamente o los asignase a empresas privadas y, de rebote, evitando también que la Generalitat ejerciese el resto de potestades encuadrables en la competencia ejecutiva en materia de transportes ferroviarios, como, por ejemplo la potestad sancionadora. La previsión de que el Estado pueda reservarse la gestión directa de servicios ferroviarios intracomunitarios no está amparada por ningún parámetro objetivo, ni límite temporal, razones por las que a la luz de la interpretación del bloque de la constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, el inciso final del art. 11.9 EAC, restrictivo de las potestades autonómicas más allá de los términos del art. 148.1.5 CE, por sí sola no es criterio suficiente para legitimar la expansión de las competencias estatales basadas en tales supuestos. Por último, los preceptos constitucionales y estatutarios examinados no contienen ninguna cláusula delimitadora de las competencias estatales en función de la defensa del interés general, como sí lo hacen, por ejemplo, el art. 149.1.24 CE («obras públicas de interés general») o el art. 149.1.20 CE («puertos de interés general: aeropuertos de interés general»). En consecuencia, la creación por ley de una red integrada de interés general que integre líneas supracomunitarias e intracomunitarias supone una grave distorsión del sistema constitucional de distribución de competencias.

En la segunda parte del escrito se concreta el alcance de los arts. 149.1.1, 13, 14 y 24 CE que junto al art. 149.1.21 CE han sido invocados por el Estado para justificar su competencia para dictar la Ley 39/2003. El art. 149.1.1 CE no supone un reconocimiento a favor del Estado para regular cualquier materia de forma que se imponga un mínimo común uniforme al ordenamiento jurídico que emane de las Comunidades Autónomas. El término «condiciones básicas» no puede considerarse como sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». La expresión se refiere a una materia muy concreta y definida, centrada en el establecimiento de condiciones o requisitos imprescindibles y de necesaria vigencia para garantizar la igualdad, en todo el territorio estatal, en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. El art. 149.1.1 CE no puede servir para ampliar las competencias estatales en las diversas materias contempladas en el art. 149.1 CE, ni para atribuir al Estado nuevas facultades de intervención en los ámbitos de competencia autonómica. Esta interpretación restrictiva viene confirmada por la doctrina del Tribunal Constitucional [SSTC 37/1981, FJ 3; 37/1987, FJ 9; 86/1990, FJ 5; 149/1991, FJ 1; 13/1992, FJ 7; 43/1996; y 61/1997, FJ 7 a)]. En definitiva, en ningún caso puede el Estado utilizar el art. 149.1.1 CE para asumir funciones que, más que garantizar estas posiciones jurídicas fundamentales o de contenido primario en el ejercicio de los derechos, supusieran una infracción del orden constitucional de competencias. La apelación al art. 149.1.1 CE ha de ser residual y excepcional, cuando no existan títulos competenciales específicos que den cobertura a las competencias del Estado, por lo que su utilización requiere que se especifique expresamente los artículos que se dictan a su amparo.

Por lo que respecto al art. 149.1.13 CE, se comienza sintetizando la doctrina constitucional sobre el concepto de «bases» o «legislación básica». Las normas básicas deben formularse, salvo casos excepcionales debidamente justificados, como principios generales y pueden incluir condiciones mínimas y parámetros, pero no pueden diseñar el régimen organizativo propio, ni llegar a un tal grado de detalle que impida a las Comunidades Autónomas establecer su propia opción legislativa. A continuación se expone el alcance concreto de la competencia estatal para dictar las bases y la coordinación de la planificación económica general. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (se reproducen fragmentos determinados de las SSTC 171/1996, FJ 3; y 128/1999, FJ 7), la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE es sintetizada en cuatro ideas: la competencia estatal abarca la definición de las líneas directrices, criterios globales y adopción de medidas precisas tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial; las decisiones adoptadas a su amparo no pueden extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica y deben ceñirse a aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica; las acciones propuestas deben tener una incidencia directa y significativa en la actividad económica general; la intervención estatal debe dejar libertad de decisión a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda vaciarlas de contenido. Con base en dicha consolidada doctrina constitucional se señala que, si bien el sector ferroviario tiene una relevancia económica de primer orden que justifica la competencia estatal reguladora de las bases y la función coordinadora, no puede pretenderse con la apelación a este precepto constitucional expandir la intervención del Estado hasta el grado de vaciar de contenido las competencias autonómicas sobre transporte ferroviario intracomunitario. Se recuerda lo señalado respecto a la coordinación ex art. 149.1.13 CE en la STC 118/1996, FJ 11. La apelación al art. 149.1.13 CE solo sería congruente con el objetivo de la Ley como título habilitador para la formulación de la regulación básica del proceso de liberación de los transportes ferroviarios.

El art. 149.1.14 CE ampara el título IX de la Ley 39/2003 («régimen económico y tributario»), siempre y cuando este título se entienda referido a las infraestructuras y servicios de competencia estatal.

El art. 149.1.24 CE contiene un criterio de delimitación material que abarca desde la planificación de las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma hasta su financiación y ejecución. Pero debe tomarse en

cuenta que el art. 9.13 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre las obras públicas que no tengan la calificación legal de obras de interés general del Estado. La declaración de interés general es actualmente una decisión unilateral y discrecional exclusiva de la Administración del Estado, cuando tendría que partir de unos supuestos objetivos y motivados suficientemente para que el alcance de la declaración respetase la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, según los ámbitos sectoriales en los cuales inciden las obras de interés general del Estado.

En la tercera parte del escrito se concretan los preceptos impugnados y los motivos de tales impugnaciones:

a) Art. 2, apartado a). El apartado establece como uno de los fines de la Ley el de «garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado». Tal como concreta el art. 4 del mismo texto legal, ello consiste en configurar una red ferroviaria de interés general. Este redactado es casi idéntico al del art. 3 a) LOTT, que fija como uno de sus principios generales el «establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transportes en todo el Estado, mediante la coordinación o interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes». La STC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 10 y 11, declaró constitucional el art. 3 a) LOTT porque los principios generales no implicaban contenido normativo concreto y porque el sistema común de transportes sería fruto de la coordinación e interconexión de redes, servicios o actividades que lo integraban y de las actuaciones de las Administraciones públicas competentes. Estas referencias han desaparecido en el art. 2 a) de la Ley 39/2003, motivo por el que su redacción resulta inconstitucional, por apartarse de las directrices de la Sentencia citada y pretender configurar un sistema común vinculante tanto para los transportes supracomunitarios como para los intracomunitarios.

b) Art. 4, apartados 1, 2 y 3. El primer apartado del precepto, que concreta la composición de la red ferroviaria de interés general, hace una equiparación *de facto* entre «sistema común de transporte ferroviario» y «red ferroviaria de interés general», que comporta establecer la competencia exclusiva estatal, cuando ha quedado determinado por la STC 118/1996 que el Estado no puede por sí solo configurar un sistema común de transporte, sino que este es el resultado de la coordinación e interconexión de redes gestionadas por las respectivas Administraciones competentes estatal y autonómicas. Por tanto, esa equiparación no tiene soporte constitucional, y la red ferroviaria de interés general se ha de limitar a aquellas infraestructuras de competencia estatal, ya que no todas las infraestructuras necesarias para el correcto funcionamiento del sistema común de transportes tienen que ser de titularidad estatal, pudiendo serlo perfectamente también las de competencia autonómica. Esta cláusula expansiva y de contenido indeterminado es claramente inconstitucional y tendría que comportar la anulación por tal motivo del inciso «que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del sistema común de transporte». El art. 155.1 LOTT creaba la red nacional integrada de transporte ferroviario, que tenía una función similar a la red ferroviaria de interés general, pero el contenido del precepto (cuya constitucionalidad fue abordada en la STC 118/1996, FJ 44) era sustancialmente diferente respecto al del art. 4.1 de la Ley 39/2003. Nada se puede objetar a la inclusión dentro de la red ferroviaria de interés general de las infraestructuras vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, como tampoco las que enlazan diversas Comunidades Autónomas, pero carece de fundamento constitucional incluir las conexiones a estas redes cuando sean ramales de trazado íntegramente intraautonómico, así como las que sirven de acceso a los principales núcleos de población y de transporte o instalaciones esenciales para la economía. La interconexión de las vías, consustancial a la eficaz prestación de los servicios ferroviarios, no puede suponer por sí sola la reducción de las competencias autonómicas a las infraestructuras totalmente desconectadas de la red ferroviaria general, ya que en la práctica comportaría diluir la distinción entre redes intracomunitarias y supracomunitarias. El criterio tendría que ser otorgar a las Comunidades Autónomas las competencias que

puedan ser territorializadas dentro de su ámbito administrativo. La inclusión en la red ferroviaria de interés general de las infraestructuras de acceso a los principales núcleos de población de transporte o instalaciones esenciales para la economía, aunque sean intraautonómicas y no conecten con otras vías que sean de titularidad estatal, supone una interpretación expansiva y desproporcionada del art. 149.1.13 CE, que no se puede fundamentar en el art. 149.1.21 CE ni en la jurisprudencia constitucional que mantiene el criterio territorial como parámetro para la asignación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

El apartado 2 del artículo 4 establece que corresponde al Ministro de Fomento acordar, en cada momento, la inclusión en la red ferroviaria de interés general de nuevas infraestructuras ferroviarias cuando razones de interés general así lo justifiquen, previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas o previo consentimiento de la Comunidad Autónoma afectada cuando la infraestructura en cuestión discorra íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma. El análisis parte de lo que el Tribunal Constitucional señaló en la Sentencia 118/1996, FJ 44, con respecto al art. 155 LOTT. El art. 4.2 no diferencia de una manera suficientemente clara los supuestos en que las líneas susceptibles de inclusión en la red ferroviaria de interés general son supra comunitaria o intracomunitarias. Parece ser que, en todo caso, el artículo está pensado para incorporar líneas intracomunitarias que pueden afectar a varias Comunidades Autónomas (caso del párrafo primero) o a una sola (caso del párrafo segundo). En el primer supuesto solo prevé el informe de las Comunidades Autónomas y en el segundo exige que la Comunidad Autónoma sea favorable para consumir la incorporación. El primer párrafo de este apartado 2 se refiere a la inclusión de infraestructuras ferroviarias de nueva creación de carácter supracomunitario. Sólo desde esta perspectiva podría considerarse constitucional el precepto, ya que entraría dentro de las competencias estatales, atendiendo al criterio de distribución territorial fijado por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional reiteradamente citada. Sin embargo, no consideramos un criterio constitucionalmente admisible la apreciación de razones de interés general por su indeterminación y por su falta de fundamento en el bloque de constitucionalidad aplicable a los transportes terrestres. Por lo que respecta al segundo párrafo, es inconstitucional en la medida en que limita exclusivamente el consentimiento de las Comunidades Autónomas a las líneas intracomunitarias y que no tengan conexión con la red ferroviaria de interés general. Esta última exigencia, que no figuraba en el art. 155 LOTT, permitiría incorporar a la red estatal líneas intracomunitarias solo por el hecho de tener conexión funcional o material con la red ferroviaria de interés general.

El apartado 3 del artículo 4 regula la posible exclusión de una determinada infraestructura ferroviaria de la red ferroviaria de interés general siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquella. El precepto es inconstitucional puesto que el criterio del interés general está falto de base constitucional en el sector ferroviario.

c) Art. 11, apartados 1 y 2. El artículo 11 permite la clausura de líneas ferroviarias que sean altamente deficitarias mediante acuerdo del Consejo de Ministros, una vez se haya acreditado la desaparición de los motivos de interés general que justificaron su inclusión en la red ferroviaria de interés general. Sin embargo, la clausura de la línea solo podrá ser acordada si previamente la Comunidad Autónoma o las entidades locales afectadas no aceptan asumir su financiación. Este precepto plantea dos interrogantes. En primer lugar, y tal y como se ha indicado al examinar el art. 4.3, la regulación es contradictoria con la propia naturaleza del modelo de articulación competencial que realiza la Ley (que, por su parte, ya hemos rechazado, ya que ignora el criterio territorial se basa exclusivamente en una consideración, de interés general que no parece en los arts. 148.5 y 149.1.21 CE, ni en los arts. 9.15 y 11.9 EAC). En efecto, según este modelo, si la línea en cuestión ya no es de interés general, lo que se debía hacer es transferirla sin más a la Comunidad Autónoma correspondiente, independientemente de su carácter deficitario o no. Posteriormente sería esta quien decidiese, de acuerdo con su propia normativa, si la línea debe ser o no clausurada. En segundo lugar, el precepto no aclara si

la línea, una vez decidida su financiación por la Comunidad Autónoma o las entidades locales afectadas, es transferida a la Administración autonómica o no. El segundo caso sería especialmente atentatorio para las competencias de la Generalitat de Cataluña, que se vería obligada a financiar una línea sobre la cual no tendría la titularidad. En la medida en que se pueden referir a líneas intracomunitarias, los dos primeros apartados del art. 11 vulneran el orden constitucional y estatutario de competencias.

d) Art. 16, apartado 3. El precepto establece que la línea límite de edificación impuesta a ambos lados de las líneas ferroviarias, que se fija a 50 metros a todos los efectos, podrá ser ampliada mediante acuerdo del Ministerio de Fomento en determinadas zonas o áreas delimitadas, previo informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas. Está claro que el precepto se refiere a una ampliación de dicho límite y no su reducción, ya que esta ya se prevé en el apartado 2 del mismo artículo. Sin perjuicio de los problemas que esta regulación podría plantear en relación al art. 53.2 CE, que exige una norma con rango de ley para la regulación de los derechos y libertades reconocidos por el capítulo segundo del título I de la Carta Magna, se produce de forma indudable una afectación directa a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que la línea límite así definida impide de forma absoluta cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resulten imprescindibles para el mantenimiento y la conservación de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Un precepto aparentemente similar, el art. 23.2 de la Ley 22/1988, de 28 julio, de costas, planteaba idénticos problemas de colisión con las competencias autonómicas citadas, aunque referidos en aquella ocasión a la titularidad del Estado sobre el dominio público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, de acuerdo con el artículo 132.2 CE. La similitud es solo aparente porque el citado precepto exigía dos condiciones para la ampliación del límite general de 100 metros de la zona de servidumbre marítimo-terrestre: la ampliación solo podría realizarse en la medida en que fuese necesaria para asegurar la efectividad de la servidumbre, y además requería acuerdo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento correspondiente. Es por ello que la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2, avaló dicha regulación. Ninguna de dichas condiciones aparece en el art. 16.3, que utiliza una vaga referencia a «razones geográficas o socioeconómicas» falta de precisión para justificar la decisión de ampliación. Por todo esto, el precepto vulneraría el orden constitucional y estatutario de competencias.

e) Art. 28. El precepto regula el estatuto del administrador de infraestructuras ferroviarias, con especial referencia a su estructura organizativa básica y a la composición y atribuciones de sus órganos de dirección. Se aprecia aquí un olvido claro del mandato del art. 53 EAC, que exige la participación de la Generalitat, mediante la designación de sus propios representantes, en las empresas públicas del Estado cuya competencia se extiende al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto transferencias. El administrador de infraestructuras ferroviarias encaja claramente dentro de la expresión «empresas públicas del Estado» que utiliza el art. 53 EAC. Se puede sostener que el artículo impugnado no excluye dicha participación, que podría ser prevista de forma adecuada en el real decreto habilitado por el art. 28 para establecer la estructura del ente. Pero el precepto estatutario mencionado exige que la participación se defina mediante una norma de rango legal, y es la ley objeto este recurso la que por su propia naturaleza y contenido tendría que haber precisado el mandato estatutario. Por todo ello, el art. 28 sería inconstitucional.

A pesar de que en la STC 118/1996 el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del art. 187.1 LOTT (el cual no preveía la intervención de la Generalitat en el control técnico y de eficacia de la gestión de RENFE) con el argumento de que el citado art. 53 EAC que impone la participación de la Generalitat en las empresas públicas estatales, lo hacía «de acuerdo con aquello que establecen las leyes del Estado» (FJ 48), el art. 28 incurre en vicio de inconstitucionalidad por dos razones. Por un lado, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional se produjo en relación a un precepto que regulaba, no la estructura y los órganos de dirección de Renfe (que es el supuesto

previsto por art. 53 EAC), sino el control técnico y de eficacia de su gestión, que correspondía al Gobierno con una redacción casi idéntica a la del art. 27 de la Ley 39/2003, cuya constitucionalidad no se cuestiona en este recurso. Por otro lado, la expresión «de acuerdo con aquello que establezcan las leyes del Estado» no puede interpretarse en el sentido de remitir a la voluntad del legislador estatal la existencia o no de esta participación. La participación tendrá que existir, y debe ser la propia Ley, que se refiere precisamente a la estructura y el estatuto del administrador de infraestructuras, la que haga efectivo el mandato estatutario, todo ello sin perjuicio de que el legislador estatal disponga de plena libertad para hacerlo en la forma, con alcance y con extensión que considere conveniente.

f) Arts. 44, apartados 1 y 2, 49, 50 y 51. En el capítulo II del título IV regula la concesión de licencias de empresa ferroviaria, necesarios para operar sobre la red de interés general previa adjudicación de la capacidad de infraestructura. De entre estos artículos resulta crucial el examen del art. 44, sobre concesión de la licencia; los otros se refieren a cuestiones derivadas, como son el control del cumplimiento las condiciones impuestas a los titulares de licencias (art. 49), su suspensión (art. 50) y su revocación (art. 51). Ninguna de estas previsiones ha de afectar a la actuación de los operadores sobre la red comunitaria, que será regulada libremente por la Comunidad Autónoma, sin más límites que los derivados de los mandatos constitucionales y estatutarios, así como de las exigencias de apertura del mercado y la libre competencia.

De la aplicación a esta materia de los criterios antes señalados para distinguir y concretar las competencias del Estado y de la Generalitat de Cataluña en materia de transportes, en particular a partir de las previsiones del art. 11.9 EAC, se extraen las siguientes conclusiones: A) Las atribuciones de la Generalitat de Cataluña para ordenar el transporte de viajeros y mercancías son solo de carácter ejecutivo, limitadas a concesión, control, suspensión y revocación de licencias. Por tanto, esas atribuciones tendrán que realizarse con sujeción a la normativa dictada por el Estado, contenida principalmente en los arts. 45 (requisitos para la obtención de la licencia), 46 (capacidad financiera de los solicitantes), 47 (competencia profesional del solicitante) y 48 (cobertura de responsabilidad civil), así como al desarrollo reglamentario que los mencionados preceptos requieran. De esta manera estas licencias tendrán que ser reconocidas como válidas por el Estado, de la misma forma que la Generalitat tendrá que reconocer las otorgadas por este, Sin perjuicio del control judicial al que unas y otras están sometidas. B) Las licencias otorgadas por el Ministerio de Fomento habilitarán para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura en aquellos trayectos de la red general cuyo origen o destino se encuentre fuera del territorio de Cataluña, así como en aquellos cuya ejecución directa se haya reservado al Estado, aunque su trayecto transcurra íntegramente por el mencionado territorio. C) Las licencias otorgadas por la Generalitat habilitarán para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura en aquellos trayectos de la red general cuyo origen y destino se encuentran dentro del territorio de Cataluña, con excepción de aquellos cuya ejecución directa se haya reservado el Estado. A la vista de lo expuesto, las referencias exclusivas al Ministerio de Fomento como único competente para otorgar las licencias (art. 44.1, inciso final), verificar el cumplimiento los requisitos de su conservación (art. 49), suspenderlas (art. 50.1, primer inciso) y revocarlas (art. 51.2) vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y, por tanto, son inconstitucionales. También es inconstitucional el art. 24.2 en tanto que la licencia de empresa ferroviaria será única para toda la red ferroviaria de interés general, ya que niega la posibilidad de que la Generalitat tenga competencia para otorgar la licencia de empresa ferroviaria respecto de aquellas solicitudes que pretendan operar exclusivamente dentro del territorio de Cataluña, puesto que se trata de un transporte intracomunitario sobre el cual se pueden ejercer las competencias estatutarias del art. 11.9 EAC.

g) Art. 53.2. No es congruente que, reconociendo expresamente el Estado la existencia del interés público, se desentienda de todo compromiso financiero, trasladando íntegramente esta responsabilidad a las Comunidades Autónomas o a las entidades locales. Sólo en el segundo párrafo del apartado 2 del precepto se dispone que «a efectos

de financiar el coste del servicio, el Ministerio de Fomento podrá celebrar los oportunos convenios con las Comunidades Autónomas y las entidades locales». Cuando el servicio de transporte ferroviario que se declare de interés público se tenga que prestar sobre infraestructuras de titularidad estatal pero en un tramo de la red que transcurra íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma que, como Cataluña, tenga competencia de ordenación del transporte (art. 11.9 EAC), la declaración de interés público, unida a la responsabilidad de la financiación de servicio, ha de ir también unida a la potestad de otorgamiento de la autorización para poder prestarlo. Resulta contrario al reparto competencial entre Estado y Generalitat en esta materia que la obligación de la Comunidad Autónoma de financiar el servicio no vaya acompañada de las correspondientes facultades de ordenación. La autorización en tales supuestos debe ser otorgada por la Comunidad Autónoma que financie total o mayoritariamente el servicio, no por el Ministerio de Fomento. Por tanto, la mención del apartado 2 del art. 53 «las autorizaciones se otorgarán por el Ministerio de Fomento» es inconstitucional.

h) Art. 54, apartado 2. En esta norma no se tiene en cuenta la posibilidad de que la empresa ferroviaria a la que se pretende imponer la prestación obligatoria del servicio público esté actuando en virtud de autorización concedida por la Administración autonómica, por tratarse de actividades que se desarrollan dentro del territorio de una determinada Comunidad Autónoma. En tal caso, la efectividad de la actuación ministerial estaría condicionada al visto bueno previo de la autoridad autonómica competente, y la forma y la cuantía del resarcimiento que tuviese que percibir la empresa ferroviaria tendrían que ser acordadas conjuntamente por ambas Administraciones. Asimismo, la autorización a las empresas que prestarían el servicio público debería ser otorgada por la Generalitat atendiendo a la conexión de este precepto con el art. 53.2, cuya inconstitucionalidad se ha argumentado anteriormente. Al no prever estos extremos el precepto resulta inconstitucional.

i) Art. 57, apartado 4. De acuerdo con las SSTC 203/1992, de 26 noviembre; 14/1994, de 20 de enero; 243/1994, de 21 julio; 313/1994, de 24 noviembre; y 179/1998, de 16 septiembre, la seguridad industrial queda comprendida en el título competencial «industria» en la medida en que este se extiende a las actividades públicas relacionadas con la seguridad de establecimientos, instalaciones, actividades, productos y servicios con el objetivo de garantizar su seguridad y la salud de las personas y los animales. Más concretamente, en la STC 203/1992, en la cual se discutía la fijación de las condiciones técnicas para la construcción y reparación de cisternas, contenedores-cisterna o vagones-cisterna destinados al transporte terrestre por carretera de gases o líquidos, se dijo que todo lo referente a estas condiciones se tenía que inscribir en la fase previa y diferente a la posterior actividad de transporte o desplazamiento de personas o mercancías y que, por ello, no era posible encuadrarlas en el ámbito material del transporte, sino en el relativo a la seguridad industrial. Las funciones que en este ámbito material corresponde a la Generalitat se desprenden de lo dispuesto en el art. 12.1.2 EAC, que atribuye la competencia exclusiva sobre industria de acuerdo con las bases y la coordinación de la actividad económica general y la política monetaria y sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar. Este precepto estatutario reserva al Estado la potestad de dictar normas relativas a la seguridad industrial, o sea, la que afecta a las instalaciones, actividades, establecimientos, productos y servicios, mientras que corresponde a la Generalitat la ejecución de esta normativa. Las demás Comunidades Autónomas también disponen hoy de competencia exclusiva sobre industria en los mismos o parecidos términos que los establecidos en el artículo citado del Estatuto catalán, de forma que cabe concluir que el Estado no tiene ya facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio español, tal y como refleja la STC 243/1994, de 21 de julio (FJ 3). En consecuencia, el Estado puede fijar las condiciones para otorgar el certificado de seguridad, pero su expedición corresponde a la Generalitat en virtud de las competencias ejecutivas que le corresponden, ya que el certificado de seguridad ha de ser emitido por la Administración autonómica donde esté radicado el domicilio social o el establecimiento principal de la empresa ferroviaria que lo solicite. La competencia autonómica sobre

industria concurre con las competencias exclusivas del Estado, por lo que aquella no puede quedar desvirtuada por leyes como la que es objeto del presente recurso. Por tanto, la inconstitucionalidad del precepto impugnado estriba en el hecho de atribuir la exclusividad de la competencia al Ministerio de Fomento o, en su caso, al administrador de infraestructuras ferroviarias dependientes de la Administración central. Por las mismas razones, es inconstitucional la letra m) del apartado 1 del art. 81, que atribuye al mencionado Ministerio la competencia para homologar los centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación de personal, sin perjuicio de la posibilidad de delegarla en el administrador de infraestructuras ferroviarias.

j) Art. 81, apartado 1, letras b), f), g) y m). La regulación que hace la Ley en el título VI en relación con la Administración ferroviaria solo puede aplicarse en el ámbito competencial del Estado, ya que pueden existir órganos similares en el ámbito autonómico. El art. 81 incluye como facultades del Ministerio de Fomento algunas que, en congruencia con los motivos expuestos hasta ahora son inconstitucionales. El art. 81.1, letra b), que atribuye al Ministerio de Fomento la competencia sobre «establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa que sea necesario para un correcto desenvolvimiento», es inconstitucional por ser una exlimitación del art. 149.1.13 CE, ya que no se establece ningún parámetro orientativo para acotar el ejercicio de la potestad normativa básica que tendría que estar determinada en la propia Ley. El art. 81.1, letra f), que atribuye al Ministerio de Fomento la competencia sobre «otorgamiento de las autorizaciones para la prestación de servicios y el establecimiento del régimen de ayudas a las empresas ferroviarias adjudicatarias» sería inconstitucional, por los motivos ya expresados en relación al art. 53 de la misma Ley. El art. 81.1, letra g), que atribuye al Ministerio de Fomento a la competencia sobre «otorgamiento de los certificados de seguridad», sería inconstitucional por los motivos ya expresados en relación al art. 57.4 en la misma Ley. El art. 81.1, letra m), que atribuye al Ministerio de Fomento la competencia sobre «homologación de centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal» sería inconstitucional por motivos ya expuestos en relación al art. 57.4 de la misma Ley.

k) Disposición adicional novena. El apartado 1 de esta disposición integra en el tendido ferroviario general todas las infraestructuras que, en el momento de entrada en vigor de la Ley, estén siendo administradas por RENFE, o la administración de las cuales haya sido encargada al gestor de infraestructuras ferroviarias. El apartado 2 encarga al Ministerio de Fomento, de acuerdo con las previsiones del art. 4.2, la determinación concreta de las líneas que integran la red ferroviaria de interés general. Esta regulación invade las competencias de las Comunidades Autónomas y particularmente las de la Generalitat de Cataluña. La inclusión en la red general de todas las líneas de RENFE y del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias actualmente existentes, así como de las líneas de ancho métrico administradas por FEVE (Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha), sin distinguir las que puedan ser de interés general de las que no lo sean (criterio ya rechazado en la argumentación precedente), contradice las previsiones del art. 4.1 sobre el concepto de red ferroviaria de interés general. Aunque el Ministerio de Fomento puede realizar esta determinación concreta, el precepto no le obliga a hacerlo, ni le fija un plazo. La propia disposición no tiene ni tan solo formalmente carácter transitorio. En consecuencia existe la posibilidad de que, sin más, la totalidad de las infraestructuras actualmente administradas por RENFE y el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias pasen a constituir la red ferroviaria de interés general, no de forma provisional sino con carácter permanente. Ya la Ley 16/1987, de 30 julio, de ordenación de los transportes terrestres, en su art. 155.2, habilitaba al Gobierno para la determinación concreta de las líneas ferroviarias que integran la red nacional integrada, con una redacción similar a la que se analiza ahora; a pesar de ello, 16 años después, el Gobierno del Estado continúa sin realizar esa determinación. Ni en esta disposición adicional ni en el art. 4 con el que aquella está conectada, se hace referencia alguna a los criterios de territorialidad utilizados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, para definir el alcance de la red ferroviaria general. Dado que muchas de las líneas actualmente

gestionadas por RENFE y el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias tienen carácter intracomunitario, su mantenimiento en la mencionada red ferroviaria reduce las competencias de la Generalitat de Cataluña, que se verá imposibilitada, como hasta ahora, para ejercerlas en otros ámbitos que no sean los definidos por el Decreto de 26 julio 1978, de transferencia a la Generalitat de Cataluña de competencias, entre otras, en materia de transportes. En definitiva, las actuaciones de la Generalitat en materia de ferrocarriles y transportes continuarán siendo definidas por un decreto preconstitucional y preestatutario, lo cual sin duda es una situación difícilmente justificable. Por consiguiente, la disposición adicional novena vulnera el orden constitucional y estatutario de competencias.

4. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso núm. 909-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de febrero de 2004, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación de su Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario: art. 2 a); art. 4, apartados 1, 2 y 3; art. 11, apartados 1, 2 y 3; art. 28; art. 44.2; 81.1, letra b); Disposición adicional novena.1; y disposición final segunda, en cuanto a la mención del art. 149.1.1 CE; y la reserva en exclusiva al Ministerio de Fomento de las funciones ejecutivas a que se refieren los arts. 44.1, 49, 50, 51, 53.2 y 4, 57.4, 81.1 f) y g).

La Generalitat de Cataluña comienza sus alegaciones con un análisis de las finalidades y del contenido de la norma objeto del recurso de inconstitucionalidad. La Ley transpone diversas directivas comunitarias y a la vez procede a una completa reordenación del sector ferroviario, vulnerando con ello el orden competencial, unas veces expresamente y otras por omisión, porque la no previsión del ejercicio de las competencias autonómicas equivale en la práctica a su negación.

Seguidamente se analiza la distribución competencial en cuanto al sector ferroviario, partiendo de los títulos competenciales invocados en la disposición final segunda de la Ley 39/2003: «artículo 149.1.1, 13, 14, 21 y 24 de la Constitución». Se reprocha que en ninguna parte se diga en cuál de esos títulos competenciales en concreto —con un sentido y alcance distinto— se pretende amparar cada uno de los preceptos de la Ley. Entrando a examinar los títulos competenciales invocados por el Estado, se señala que el art. 149.1.1 CE no supone habilitación a favor del Estado para regular cualquier materia relacionada con los derechos de los ciudadanos, ni puede ser utilizado para ampliar las competencias estatales, como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a); sino solo cuando no existan otros títulos competenciales específicos que den cobertura suficiente a la actuación del Estado. De todo ello se concluye que la invocación del art. 149.1.1 CE para amparar globalmente a la Ley 39/2003 «debe entender impropia, competencialmente incorrecta e inconstitucional».

En cuanto al art. 149.1.13 CE, su invocación puede estar justificada y resulta congruente con el objetivo de la Ley 39/2003 como título habilitador para la formulación de la regulación básica del proceso de liberalización de los transportes ferroviarios; pero no puede servir para extender la intervención del Estado hasta el grado de impedir el ejercicio de las competencias autonómicas sobre el transporte ferroviario intracomunitario. Por su parte, la invocación del art. 149.1.14 CE parece guardar relación directa con lo dispuesto en el título IX de la Ley del sector ferroviario, «régimen económico y tributario», por lo que cabe su aplicación siempre que se entienda acotada a las infraestructuras y servicios de la competencia estatal.

Sin duda el título competencial del art. 149.1.21 CE resulta de aplicación principal a la regulación establecida en la Ley del sector ferroviario. En dicho precepto, se parte del

criterio territorial, referido tanto al ferrocarril como al transporte, para acotar la competencia estatal a los casos en que circulen por varias Comunidades Autónomas, en contraposición a los que se limiten a circular dentro de cada Comunidad Autónoma, y se considera al ferrocarril como elemento material distinto de la actividad material del transporte por ferrocarril. El art. 148.5 CE también asume el criterio territorial y la distinción entre las infraestructuras y el transporte que se hace utilizándolas. La referencia del art. 148.5 CE al concepto de itinerario resulta de especial interés, «pues el estar interconectadas las líneas de ferrocarril formando una red comporta que para determinar la titularidad competencial deba estarse a la utilización concreta de la vía como conexión entre dos puntos de la red y no a su integración en la globalidad de esta. Si no, la competencia sería estatal ya que la red ferroviaria, como conjunto, es pluricomunitaria». En cuanto a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se mencionan, por un lado, el art. 9.5, cuyo enunciado se afirma coincidente con el del precepto constitucional y, por otro, el art. 11.9, del cual se deduce que la competencia autonómica de ejecución también comprende los supuestos en que el transporte sobrepase puntualmente el territorio catalán, siempre que su origen y destino estén en él y que, a efectos competenciales, resulta indiferente que el transporte utilice las infraestructuras de titularidad estatal. A ello se añaden unas consideraciones sobre la necesidad de una interpretación dinámica de la cláusula final del art. 11.9 EAC, que reserva al Estado la gestión directa de determinados servicios de transporte ferroviario intracomunitario, en el contexto de liberalización de los servicios de transporte ferroviario, así como una cita de la STC 118/1996, FJ 1, en el que se señaló que «el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte».

Por último, en cuanto al art. 149.1.24 CE, se considera que, existiendo en materia de ferrocarriles y de transporte terrestre un título específico en el propio art. 149.1 CE, su invocación solo puede hacerse con carácter excepcional y aplicarse a supuestos específicos debidamente justificados. Además, por un lado, la declaración de interés general es, hoy por hoy, «una decisión unilateral y discrecional, exclusiva de la Administración estatal, en lugar de partir de unos presupuestos legales objetivamente señalados y aplicados con suficientemente motivación»; y, por otro, en el bloque de constitucionalidad los preceptos relativos a las materias «ferrocarriles» y «transporte por ferrocarril» no contienen ninguna cláusula delimitadora de las competencias estatales en función del interés general, a diferencia de lo que ocurre en materia de puertos y aeropuertos. Por todo ello, la nueva denominación de la red de competencia estatal «red ferroviaria de interés general» resulta gravemente distorsionadora en el sistema constitucional de distribución de competencias: la creación y configuración de la red de infraestructuras ferroviarias estatales no puede ampararse en el art. 149.1.24 CE relativo a las obras públicas de interés general, puesto que existe otro título que se refiere específicamente a la materia ferroviaria, el del art. 149.1.21 CE.

En la tercera parte, más extensa, de sus alegaciones, se aborda el análisis individualizado de los preceptos impugnados, no sin precisar que a tal efecto se seguirá la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 118/1996 puesto que varios artículos de la Ley de ordenación del transporte terrestre de 1987, examinados en aquella Sentencia, son el precedente directo de los de la Ley 39/2003 que se impugnan en el presente recurso.

a) Arts. 2 a) y 81.1 b). El art. 2 a) no tiene cabida en el sistema de distribución competencial, y se recuerda en este sentido lo señalado por la STC 118/1996, FFJJ 10 y 11, a propósito del art. 3 a) LOTT. En el art. 2 a) LSF han desaparecido todas las referencias que en su precedente —el art. 3 a) LOTT— existían a la coordinación y a las actuaciones de las Administraciones competentes, de manera que, apartándose de las orientaciones contenidas en la STC 118/1996 sobre las condiciones para el adecuado ejercicio de la competencia estatal al respecto, se pretende configurar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado que resulta vinculante tanto para el transporte de ámbito pluriautonómico como para el de ámbito intraautonómico, sin que

se prevea la necesaria participación de las Comunidades Autónomas cuya titularidad competencial resulta afectada.

El art. 81.1 b) reserva en exclusiva a la Administración estatal la adopción de cualquier norma que se considere necesaria para el funcionamiento del sistema, lo que incluye tanto las que deban dictarse en ejercicio de la competencia estatal sobre transporte (art. 149.1.21 CE) como aquellas que respondan a la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Ello supone una habilitación en blanco al poder reglamentario, no ya del Gobierno sino del Ministro de Fomento, para dictar normativa básica, pues no incluye ningún criterio u orientación que determine el sentido y límites de la actuación que se atribuye al Ministerio de Fomento. El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente la inconstitucionalidad de tal proceder, pues la normativa básica o, cuando menos, sus parámetros principales habrían de figurar en la propia Ley (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 24). Ello equivale a configurar la competencia de desarrollo normativo que, según el art. 12.1.1 EAC, corresponde a la Generalitat de Cataluña, como una competencia puramente residual respecto a la competencia normativa estatal, solo ejercitable hasta donde la decisión ministerial permitiera en cada momento.

b) Art. 4, apartados 1, 2 y 3, y disposición adicional novena, apartado 1. La apelación al criterio del interés general para dar nombre a la red ferroviaria del Estado no resulta respetuosa con el orden competencial, y se crea confusión e inseguridad jurídica contrarias al principio garantizado por el art. 9.3 CE. Por lo que respecta al art. 4.1, el legislador hace una equiparación *de facto* entre «sistema común de transporte ferroviario» y «red ferroviaria de interés general», de manera que la integración de las líneas en esta se funda en su relevancia para aquel, amén del añadido a las líneas cuya administración conjunta resulta necesaria, establecido según un criterio de gestión práctica de aquel «sistema común» que resulta totalmente ajeno al orden de reparto competencial. Según se declaró en la STC 118/1996 (FJ 9), el Estado no puede por sí solo configurar un sistema común para el transporte ferroviario, sino que, en todo caso, tal sistema ha de ser el resultado de la coordinación e interconexión de las líneas gestionadas por las respectivas Administraciones competentes, estatal y autonómicas. La consecución del objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia, orientado al correcto funcionamiento del transporte ferroviario como sistema, ha de conseguirse mediante las fórmulas de coordinación y cooperación inherentes a nuestro modelo de Estado. Son contrarios al orden constitucional tanto el inciso del art. 4.1 «que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte» como el inciso final del mismo precepto, que incluye en la red ferroviaria de interés general las «conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional».

A este respecto cabe recordar lo señalado por la STC 118/1996, FJ 44 sobre el precedente del art. 4.1, el art. 155.1 LOTT, que creó la red nacional integrada de transporte ferroviario. Nada puede objetarse a que el Estado establezca y regule una red estatal de ferrocarriles, pero la cuestión es el alcance que pretende atribuirle el art. 4.1 LSF. En la STC 118/1996 se partió del entendimiento de que, «por definición», la Red Nacional ferroviaria se componía de los ferrocarriles de ámbito territorial pluri-autonómico. En consecuencia, la red nacional ferroviaria puede incluir las infraestructuras vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional y de las que enlacen las distintas Comunidades Autónomas, pero no «sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». Si las líneas no exceden del ámbito intra-autonómico, su titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio, claro está, de que en los casos en que su uso venga a dar servicio a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional, se servicio se asegure a través de los mecanismos de cooperación y colaboración

oportunos entre el Estado y la Comunidad Autónoma de que se trate, pero sin cambio de titularidad sobre la infraestructura ferroviaria dentro de su territorio. Por otro lado, la interconexión de las vías de ferrocarril, consustancial a la prestación eficaz de los servicios ferroviarios, puede suponer por sí misma una reducción de las competencias autonómicas a aquellas infraestructuras totalmente desconectadas e inconexas de la red ferroviaria general, pues, en la práctica, se diluiría la distinción entre redes intracomunitarias y pluricomunitarias.

El art. 4.2 se refiere a la inclusión en la red de nuevas infraestructuras por razones de interés general, distinguiendo entre infraestructuras de ámbito intraautonómico y de ámbito pluricomunitario. Para que el consentimiento de la Comunidad Autónoma correspondiente sea necesario para el Ministerio, no basta que la infraestructura discorra íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma, sino que, además, la infraestructura no ha de tener conexión con el resto de la red. La STC 118/1996 (FJ 10) se pronunció sobre la constitucionalidad de su precedente, el art. 155.2 LOTT, y declaró que ni su párrafo primero ni el inciso final del último párrafo respetaban el orden de competencias constitucional: el párrafo primero, por cuanto exigía solo el acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma en lo referente a líneas y servicios que discurriesen íntegramente por su territorio, siendo, por consiguiente, inaplicable a los transportes competencia de la Comunidad recurrente; y el inciso final, porque no concretaba a qué tipo de intereses superiores («intereses constitucionalmente garantizados») se refería como excepción al necesario acuerdo previo de la Comunidad Autónoma titular de la línea de ferrocarril de cuya incorporación a la red nacional se trate. De dicha Sentencia se desprende, por un lado, el papel esencial del criterio territorial para discriminar la base material del ámbito competencial estatal y autonómico en materia de ferrocarriles (ya en SSTC 86/1988 y 180/1992) y, por otro, la necesidad del acuerdo autonómico favorable para integrar en la red ferroviaria estatal líneas y servicios de carácter intracomunitario. Ambas conclusiones resultan de total aplicación al supuesto del art. 4.2 LSF. Aunque el derogado art. 155.2 diferenciaba entre líneas preexistentes y líneas nuevas, mientras que el art. 4.2, en principio, se refiere solo a las nuevas infraestructuras, la expresa remisión que a lo dispuesto en este precepto contiene la disposición adicional novena de la Ley del sector ferroviario para la determinación concreta de las líneas que forman parte de la red, lleva a concluir que resulta también de aplicación a las líneas actualmente ya existentes. En lugar de la referencia a los «intereses constitucionalmente garantizados» del texto legal de 1987 al final del art. 155.2, el art. 4.2 LSF apela a «cuando razones de interés general así lo justifiquen». Esa cláusula, igualmente genérica como la anterior, no concreta a qué tipo de razones de interés general se refiere, de manera que la discusión sobre la titularidad de competencias que ha de resultar prevalente queda diferida a cada supuesto que la suscite.

En suma, el primer párrafo del art. 4.2 no resulta acorde con el orden competencial en cuanto que la pretendida fundamentación en razones de interés general que en él se contiene no se ajusta a los criterios territoriales de distribución competencial en materia de ferrocarriles, establecidos en los arts. 148.5 y 149.1.21 CE; y el párrafo segundo es inconstitucional porque, tratándose de infraestructuras de ámbito intracomunitario, se limita el necesario consentimiento de la Comunidad Autónoma afectada a los supuestos «sin conexión con el resto de la red». Esto último no solo es inconstitucional, sino que también resulta abusivo a la luz del objetivo establecido en el art. 4.4, pues la cooperación interadministrativa allí prevista, con el fin de facilitar la conexión entre infraestructuras ferroviarias y la red ferroviaria de interés general, podrá tener como anómalo resultado, debido al mencionado inciso que limita el consentimiento autonómico a los casos de no conexión material o funcional con la red estatal, la posterior pérdida de titularidad autonómica sobre las infraestructuras intraautonómicas sobre las que se haya acordado la conexión.

El art. 4.3 se refiere a la exclusión de la red de determinadas infraestructuras. El inciso «siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquélla» resulta inconstitucional, puesto que el criterio del interés general

carece de base constitucional en su aplicación al sector ferroviario. Por ello, ni puede servir como justificación genérica para incluir una línea en la red estatal ni tampoco para decidir su exclusión.

La disposición adicional novena, apartado 1, determina la composición inicial de la red ferroviaria de interés general, integrando en ella todas las infraestructuras que, al entrar en vigor la Ley, sean administradas por RENFE, el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, las autoridades portuarias de los puertos de interés general y FEVE; además, el Ministerio puede concretar las líneas que forman la red, de acuerdo con los criterios del art. 4.2. La inclusión en la red de todas las líneas en razón de su administrador actual no respeta el criterio constitucional para determinar la competencia en materia de ferrocarriles, que toma en consideración el ámbito territorial de su recorrido, ni tampoco el seguido en el art. 4.1 de la propia Ley, que integra en la red «las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte», siguiendo criterios de interés general rechazados anteriormente. No se trata de una integración inicial y provisional, pues no se prevé un límite temporal en su aplicación; de hecho, lo que en el proyecto de ley figuraba como disposición transitoria tercera pasó a ser la disposición adicional novena. Dicha conclusión se confirma con la comparación con su precedente en el texto legal de 1987, la disposición transitoria octava, apartado 2, LOTT que sí tenía formal y materialmente naturaleza transitoria (aunque en los dieciséis años de vigencia de la Ley de ordenación de los transportes terrestres el Gobierno no procedió a realizar la determinación expresa allí prevista). En cambio, la disposición adicional novena de la Ley 39/2003 ni se presenta con carácter formalmente transitorio ni materialmente contiene un mandato al Gobierno en orden a configurar la red de acuerdo con los criterios previstos constitucionalmente, pues la habilitación al Gobierno ni le obliga a determinar las líneas ni le fija un plazo al efecto. De forma que lo dispuesto en la disposición adicional novena se puede mantener con carácter permanente. Como algunas de las líneas actualmente gestionadas por RENFE y por el ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias en Cataluña tienen ámbito intracomunitario, su mantenimiento en la red estatal lesiona la competencia de la Generalitat en materia de ferrocarril y transporte ferroviario. La directa conexión de esta disposición con el art. 4.2 de la Ley, al que se remite, hace que sean trasladables aquí los argumentos expuestos en relación con la inconstitucionalidad de dicho precepto por seguir criterios relativos al interés general, en lugar de los criterios de territorialidad utilizados en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE y 9.15 y 11.9 EAC, para definir el alcance de la red ferroviaria estatal.

c) Art. 11. Los dos primeros apartados del precepto permiten la clausura de las líneas o tramos que sean altamente deficitarios, mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Según la disposición adicional novena, la configuración inicial de la red se hace en base a criterios globales relativos al administrador (RENFE, el ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias y FEVE), de manera que no conociéndose los motivos de interés general que justificaron la inclusión en la red ferroviaria de interés general de cada línea o tramo en concreto, mal se podrá valorar si se produce o no la desaparición de los mismos. En todo caso, la justificación en el interés general no resulta tampoco acorde con el orden competencial.

Por otra parte, aunque exige el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.3, el apartado 1 se separa notablemente del sistema configurado en ese precepto, en el cual se prevé el traspaso a la Comunidad Autónoma correspondiente de la infraestructura ferroviaria que sea excluida de la red estatal. Aplicando el modelo del art. 4.3, si la línea o tramo en cuestión ya no resulta de interés general estatal, lo que corresponde es su transferencia a la Comunidad Autónoma competente, con independencia de su carácter deficitario o no; y será dicha Comunidad Autónoma la que decida, de acuerdo con su propia normativa y en atención a la defensa de los intereses autonómicos que le son propios, si aquel tramo ha de ser o no clausurado. El art. 4.3 prevé acertadamente que la iniciativa en el expediente de traslado pueda ser tanto ministerial como autonómica, sin someterlo a condición económica alguna. En cambio, lo dispuesto en el art. 11.2 resulta contradictorio con las citadas previsiones, amén de significar la imposición unilateral de unas condiciones

financieras carentes de soporte alguno en el bloque de constitucionalidad y singularmente gravosos para las Comunidades Autónomas que pretendan evitar la clausura de una línea ferroviaria o tramo de la misma en su territorio. Tampoco se determina si, en el supuesto de que se decida su financiación por las Comunidades Autónomas o entes locales, la infraestructura se transfiere a la Administración autonómica o sigue bajo la titularidad estatal que inicialmente tenía: esto último resultaría especialmente lesivo para el orden competencial.

Lo argumentado respecto a los dos apartados primeros del precepto resulta aplicable también a la clausura de elementos distintos a las líneas y tramos que se prevé en el apartado tercero, como puedan ser las estaciones de ferrocarril, terminales de carga, etc.

d) Art. 28. La impugnación de este precepto se basa en la omisión de una obligada referencia a la necesaria intervención de la Generalitat de Cataluña en aquellas empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso, mediante la designación de sus propios representantes, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, según dispone el art. 53 EAC, y dado que el ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias encaja en el concepto de «empresas públicas del Estado». El art. 53 EAC ordena que la intervención de los representantes de la Generalitat se defina en una norma con rango legal, de manera que ha de ser una ley, y más propiamente la ley que nos ocupa, la que debería haber precisado el mandato estatutario. Por tanto, la omisión de cualquier referencia en tal sentido en el art. 28 equivale simple y llanamente a la negación de tal participación, por lo que el artículo es contrario es contrario al orden constitucional.

Ciertamente la STC 118/1996 (FJ 48) declaró la constitucionalidad del art. 187.1 LOTT, que no había previsto la intervención de la Generalitat en punto al control técnico y de eficacia de la gestión de RENFE, sobre la base de que el invocado art. 53 EAC imponía tal participación «de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado». Sin embargo, el art. 28 es inconstitucional por dos razones. Por un lado, el pronunciamiento del Tribunal se produjo sobre un precepto que regulaba, no la estructura y los órganos de dirección de RENFE, sino el control técnico y de eficacia de su gestión, en una redacción muy semejante a la del art. 27 LSF que aquí no se cuestiona. Por otro, la expresión estatutaria «de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado» no puede interpretarse en el sentido de dejar al arbitrio del legislador estatal la realidad y efectividad de la participación autonómica. La participación ha de existir, pues así lo dispone el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y ha de ser la ley que ordene el sector ferroviario y cuyo art. 28 trata del estatuto de la entidad pública empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias donde se concrete el referido mandato del art. 53 EAC. El legislador estatal dispone de la más amplia libertad para configurar la intervención autonómica con el alcance y extensión que estime convenientes, pero lo que no le está permitido es ignorarla, como aquí ha ocurrido, lesionando el orden competencial.

e) Art. 44.2. Con la distinción entre infraestructura y transporte, por un lado, y la implantación del régimen de libre competencia para el traslado de personas y de cualquier tipo de bienes, por otro, la competencia de la Generalitat en cuanto al ejercicio de las potestades ejecutivas sobre el transporte ferroviario, puede y debe resultar más amplia que la referida a las infraestructuras, ya que puede incluir el transporte realizado sobre las infraestructuras de titularidad estatal. En efecto, en el nuevo contexto liberalizador del transporte por ferrocarril, la posibilidad de reserva estatal prevista en el inciso final del art. 11.9 EAC ha perdido su sentido dejando de ser operativa. Asimismo, la configuración de la licencia de empresa ferroviaria prevista en el art. 44.2 como única para toda la red ferroviaria estatal resulta contraria al orden de distribución de competencias en materia de transporte por ferrocarril, pues se excluye la posibilidad de que dicha licencia se otorgue referida al transporte de ámbito intracomunitario y, con ello, se viene a impedir el ejercicio de la competencia de la Generalitat ex arts. 9.15 y 11.9 EAC sobre las empresas ferroviarias que pretendan limitar su actividad al territorio de Cataluña. Al Ministerio de Fomento le corresponde la concesión de la licencia de empresa ferroviaria a aquellas entidades que pretendan operar en trayectos de la red estatal cuyo punto de origen o de

destino se encuentre fuera del territorio catalán, y a la Generalitat le corresponde ex art. 11.9 EAC otorgar la licencia de empresa ferroviaria a las empresas que, aunque usen la red estatal, limiten sus servicios al transporte entre dos puntos ubicados en Cataluña. Ambas licencias han de resultar igualmente habilitadoras para solicitar a la entidad pública estatal gestor de infraestructuras ferroviarias la adjudicación de capacidad referida al ámbito territorial correspondiente, pluri autonómico en un caso e intra autonómico en el otro. Habida cuenta de que las atribuciones de la Generalitat para ordenar el transporte de viajeros y mercancías son solo de carácter ejecutivo, se deberán realizar aplicando la normativa estatal dictada al respecto, de manera que la concesión de la licencia de empresa ferroviaria por la Generalitat habrá de sujetarse a lo dispuesto sobre requisitos para la obtención de la licencia (art. 45), sobre capacidad financiera de los solicitantes (art. 46), sobre competencia profesional del solicitante de la licencia (art. 47) y sobre cobertura de responsabilidad civil (art. 48), así como, en su caso, a las normas dictadas para su desarrollo reglamentario. De ese modo, las licencias de empresa ferroviaria otorgadas por la Generalitat habrán de ser reconocidas como válidas por el Estado, al igual que en el art. 44.3 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (LSV) se reconoce la validez y la eficacia de las licencias de empresas ferroviarias otorgadas por los demás Estados de la Unión Europea.

La razón aducida por el legislador en el art. 44.2 para justificar la licencia única —«con el fin de ordenar eficazmente, coordinar y racionalizar la explotación, sobre aquella [la red] del servicio ferroviario»— resulta falaz, ya que a esa capacidad responden propiamente la declaración sobre la red y la adjudicación de capacidad, figuras que el legislador ha puesto en manos del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias precisamente a tal efecto, previendo incluso en el art. 32 la posibilidad de que el ente gestor imponga requisitos especiales a los candidatos a la adjudicación de capacidad. Así pues, la licencia de empresa no responde a la función ni al sentido que en el art. 44.2 se pretende dar a entender. La eventual actuación autonómica en este punto, otorgando la licencia de empresa en algunos casos, tampoco comporta consecuencias negativas para la coordinación y racionalización del sistema, puesto que en el propio art. 44.1 se establece la necesidad del informe previo del ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias.

Por todo ello, la condición establecida en el art. 44.2 de que la licencia de empresa ferroviaria será «única para toda la red ferroviaria de interés general», resulta inconstitucional por impedir la aplicación del orden competencial y negar toda posibilidad de que la Generalitat ejerza su potestad ejecutiva ex art. 11.9 EAC en relación con las solicitudes de entidades que pretendan operar exclusivamente dentro del territorio.

f) Arts. 44.1, 49, 50, 51, 53.2 y 4, 57.4 y 81.1 f) y g). En directa conexión con lo indicado respecto al art. 44.2, la realización de otras tantas funciones, todas ellas de carácter ejecutivo, debe corresponder igualmente a la Generalitat en el supuesto de que el transporte ferroviario sea de ámbito territorial intracomunitario. Los siguientes artículos deben ser declarados inaplicables cuando el transporte sea competencia de la Generalitat:

- El art. 44.1, en cuanto que se refiere al Ministro de Fomento como único competente para dictar la resolución de otorgamiento de la licencia de empresa ferroviaria;
- el art. 49, en cuanto que reserva al Ministro de Fomento en exclusiva la verificación del cumplimiento por las empresas ferroviarias de los requisitos previstos en la Ley para otorgar las licencias;
- el art. 50, en cuanto que reserva sólo al Ministro de Fomento la facultad de suspender, con carácter total o parcial, los efectos de la licencia concedida a las empresas ferroviarias;
- el art. 51, en cuanto que reserva al Ministerio y al Ministro de Fomento la realización en exclusiva de las funciones ejecutivas relativas al expediente de revocación de la licencia y a su resolución;
- el art. 53.2 y 4, en cuanto que atribuyen en exclusiva al Ministerio de Fomento otorgar las autorizaciones para prestar servicios de transporte ferroviario de interés público y su comunicación al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias. Esta misma reserva competencial se refleja en lo dispuesto por el art. 81.1 f) de la misma Ley. Además

de la vulneración del orden competencial por el mismo motivo que los demás preceptos relacionados, resulta incongruente y contrario al orden competencial que, por un lado, se establezca la responsabilidad del ente autonómico en la financiación del servicio y, por otro, se le niegue el ejercicio de su competencia ejecutiva en cuanto a la ordenación del transporte;

– el art. 57.4, en cuanto que atribuye la emisión del certificado de seguridad sólo al Ministerio de Fomento o, en su caso, al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias. Esta misma reserva competencial se refleja en lo dispuesto por el art. 81.1 g) de la misma ley. La Administración autonómica resulta competente al respecto, no solo en virtud del art. 11.9 EAC sino también según lo previsto en el art. 12.1.2 EAC relativo a la materia de seguridad industrial. Por razones de seguridad el Estado puede fijar los requisitos que deban figurar en el certificado, pero su concesión a las empresas que presten servicios de transporte limitados a líneas o tramos de línea intracomunitarios de la red estatal ha de corresponder en Cataluña a la Generalitat.

g) Disposición final segunda, en cuanto a la mención del art. 149.1.1 CE. La apelación que la disposición final segunda hace al art. 149.1.1 CE solo es admisible cuando no existan otros títulos competenciales específicos que den cobertura suficiente a la actuación del Estado de que se trate, y este no es el caso en materia de ordenación del sector ferroviario; en todo caso, deberían haberse especificado concretamente los mandatos legales que se dictan a su amparo. La impugnación del precepto se fundamenta mediante la reproducción de determinados fragmentos de los fundamentos jurídicos 10 y 25 de la STC 118/1996.

6. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso núm. 917-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de febrero de 2004, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario: arts. 2, apartado a); 4, apartados 1, 2 y 3; 5, apartado 1; 11, apartados 1 y 2; 16, apartado 3; 44, apartados 1 y 2; 49; 50, apartado 1; 51, apartado 2; 53, apartados 1 y 2; 57, apartado 4; la disposición adicional novena y la disposición transitoria quinta.

El escrito se subdivide en dos partes, una primera parte introductoria y otra segunda, más extensa, dedicada al examen de las disposiciones impugnadas. En la introducción se analiza en primer lugar la distribución de competencias en materia de transportes terrestres, obras públicas de interés general y ordenación del territorio, urbanismo y vivienda entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que viene recogida en los arts. 149.1.21 y 24 y 148.1.3, 4 y 5 CE. El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (en adelante, EAAst) establece las competencias exclusivas autonómicas sobre «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» (art. 10.1.3), «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma» (art. 10.1.4), y «los ferrocarriles... cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería» (art. 10.1.5). Por otro lado, la doctrina del Tribunal Constitucional, en particular las SSTC 203/1992 y 118/1996, establece que el criterio de distribución de competencias es el ámbito territorial abarcado por el objeto de la materia competencial, es decir, si el transporte ferroviario se efectúa dentro del territorio autonómico es competencia autonómica y si se efectúa dentro del territorio estatal o transcurre a través de más de una Comunidad Autónoma es de competencia del Estado. Ni la Constitución ni el Tribunal Constitucional han considerado que la titularidad de la

infraestructura condicione la competencia sobre el transporte ferroviario, al ser relevante el territorio en que se produce dicho transporte, sin que la disparidad entre el título competencial y el de propiedad sobre la infraestructura altere el reparto de competencias. También en materia de transporte por carretera el criterio territorial es esencial, y se toma como punto de referencia el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 86/1988, FJ 3 y 180/1992, FJ 3). Los preceptos constitucionales y estatutarios mencionados en relación con el transporte ferroviario o la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda no contienen ninguna cláusula delimitadora de las competencias en función de la defensa del interés general como la del art. 149.1.24 CE, por lo que la creación por Ley de una red integrada de interés general que integre líneas supracomunitarias e intracomunitarias supone una distorsión del sistema constitucional de distribución de competencias.

La introducción continúa con referencias al régimen legal de los ferrocarriles en España a partir de la Constitución, así como a los fines de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Y finaliza subrayando que, a pesar de que el Principado de Asturias tenga atribuida la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles intracomunitarios (art. 10.1.5 EAAst), no dispone del ejercicio efectivo de tales competencias que en la actualidad siguen siendo ejercidas por el Estado. Para que el Principado disponga del ejercicio efectivo de las mismas, se precisa la apertura de un proceso de negociación con el Estado que culmine con un acuerdo de traspaso y una norma, un real decreto de transferencia. En materia de ferrocarriles el Estado y el Principado no han abordado todavía ese proceso que regula, entre otras disposiciones, la disposición transitoria 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. En cambio, otras Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Valencia y las Illes Balears) sí han asumido competencias en materia de ferrocarriles de vía estrecha que discurren por su territorio y que eran gestionados por FEVE.

En orden a la determinación de las infraestructuras ferroviarias como intercomunitarias o intracomunitarias es de suma importancia saber qué debe entenderse por itinerario que se desarrolle íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma y en tal sentido debe considerarse la infraestructura ferroviaria que es, en definitiva, por donde discurre el transporte. Este discurre íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma cuando los puntos de origen y de destino final de la infraestructura están dentro de la Comunidad Autónoma. Este criterio tiene apoyo en la propia Ley del sector ferroviario, que en su anexo define la «línea» como la parte de la infraestructura ferroviaria que une dos puntos determinados.

Para determinar qué infraestructuras ferroviarias son de carácter intracomunitario en el ámbito territorial del Principado de Asturias hay que partir de dos hipótesis, centradas en las infraestructuras ferroviarias que actualmente gestiona FEVE, puesto que las gestionadas por RENFE tienen un indudable carácter intercomunitario. En la primera hipótesis habría que partir del origen histórico de la instalación. En este sentido se pueden considerar intracomunitarias las líneas Gijón-Pola de Laviana del antiguo Ferrocarril de Langreo y las líneas Oviedo-San Esteban de Pravia y Oviedo-Collanzo del antiguo Ferrocarril Vasco-Asturiano, puesto que ninguna de estas líneas rebasa los contornos territoriales del Principado de Asturias. En la segunda hipótesis habría que atender a las líneas actualmente en servicio establecidas por FEVE. FEVE publicita las siguientes líneas regionales (intercomunitarias): El Ferrol-Oviedo, Oviedo-Santander, Santander-Bilbao (Concordia) y Bilbao (Concordia)-León. Todas las demás infraestructuras ferroviarias tendrían, pues, carácter de intracomunitarias: las líneas Gijón-Pola de Laviana (antiguo Ferrocarril de Langreo), Gijón-Pravia (antiguo Ferrocarril de Carreño), y Collanzo-Trubia-Oviedo (parte del antiguo Ferrocarril Vasco-Asturiano). En cualquiera de las dos hipótesis, el Principado de Asturias es titular de competencias en materia de infraestructuras gestionadas en la actualidad por FEVE.

La segunda parte, más extensa, del escrito aborda el examen de las disposiciones impugnadas:

a) Art. 2 a). El Estado infringe el orden constitucional de distribución de competencias al justificar con el fin previsto en esta disposición la configuración posterior de la red ferroviaria de interés general, a la que incorporará a RENFE y FEVE, haciendo caso omiso del criterio territorial que rige la materia, pudiendo incluir líneas intracomunitarias sin el consentimiento del Principado de Asturias a su acervo competencial, cuando normas idénticas de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de transportes terrestres, como el art. 3 a) que fija como uno de sus principios generales el «establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transportes en todo el Estado», ya fueron analizadas por la STC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 10 y 11. Entonces se declaró constitucional el art. 3 a) LOTT, ya que los principios generales no implicaban contenido normativo concreto y el sistema común de transportes sería fruto de la coordinación e interconexión de redes, servicios o actividades que lo integran y de las actuaciones de las Administraciones públicas competentes, referencias todas ellas que han desaparecido en el art. 2 a) de la ley objeto del recurso, por lo que resulta inconstitucional al apartarse de las directrices de la Sentencia citada y pretender configurar un sistema común vinculante tanto para los transportes supracomunitarios como para los intracomunitarios, no pudiéndose acoger para ello a los títulos competencias de los arts. 149.1.1 y 149.1.21 CE.

b) Art. 4.1. Esta disposición es inconstitucional por realizar una equiparación, sin apoyo constitucional, entre «sistema común de transporte ferroviario» y «red ferroviaria de interés general», lo que conlleva la competencia exclusiva estatal, cuando el sistema común de transporte debe ser el resultado de la coordinación e interconexión de redes gestionadas por las respectivas Administraciones competentes estatal y autonómica, y la red ferroviaria de interés general tiene que limitarse a aquellas infraestructuras de competencia estatal, ya que no todas las infraestructuras necesarias para el correcto funcionamiento del sistema común de transportes tienen que ser de titularidad estatal, pudiendo serlo perfectamente también las de competencia autonómica.

La LOTT definió y articuló de forma unitaria una «red nacional integrada» de transporte ferroviario, formada por «las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta con los anteriores, o en los que dicha explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte». La determinación concreta de las líneas ferroviarias que componen la red nacional integrada se realizaría por el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas, acuerdo que habría de ser favorable cuando se tratara de creación de nuevas líneas y el nuevo recorrido se hallara íntegramente comprendido en el territorio de una Comunidad Autónoma, salvo que la incorporación se justificara en intereses superiores constitucionalmente garantizados (arts. 155 y 156). No obstante, en todo el tiempo de vigencia de este precepto el Gobierno no ha concretado dichas líneas, por lo que hay que acudir a lo establecido en la disposición adicional 8 LOTT, que prescribe que en tanto se produce la determinación expresa por el Gobierno de los servicios que componen la red nacional integrada se considerarán comprendidos en la misma la totalidad de los servicios ferroviarios que en el momento de entrada en vigor de dicha ley explota RENFE. Dichos preceptos dejaron fuera de la red nacional integrada todas las líneas de ferrocarril no gestionadas por RENFE y, por tanto, en particular, las gestionadas por FEVE, líneas sobre las que el Principado de Asturias tiene innegables competencias.

Este estado de cosas experimenta un notable giro con la aprobación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, que deroga los preceptos que se refieren a la red nacional integrada (arts. 155 y 156), sustituyéndola por una nueva noción de red ferroviaria: la red ferroviaria de interés general. Esta red se compondrá de todas las infraestructuras ferroviarias administradas por RENFE, por el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias o las autoridades portuarias de los puertos de interés general y —esta es la gran novedad— incorpora la red de ancho métrico de FEVE (disposición adicional novena). Ambas novedades legislativas inciden de manera radical sobre las competencias

del Principado de Asturias en materia de ferrocarriles, pues conducen al vacío competencial en la materia.

Del articulado de la Ley 39/2003 se deducen dos tipos de infraestructuras ferroviarias: las existentes a la entrada en vigor de la Ley, por un lado, y las de nueva creación, por otro. En relación con las primeras, la Ley no distingue entre infraestructuras intercomunitarias e intracomunitarias, pues no establece las condiciones de incorporación de estas últimas sino que las incorpora sin más a la red (disposición adicional novena). No se prevé que las Comunidades Autónomas puedan emitir informe sobre la incorporación de infraestructuras intercomunitarias que discurran por su territorio o den su consentimiento a la incorporación de infraestructuras intracomunitarias. En cambio, sí se establecen las condiciones de incorporación a la red de nuevas líneas (art. 4.2).

En esta materia hay que partir de la línea de interpretación absolutamente precisa que el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia 118/1996, de 27 de junio, declarando inconstitucionales algunos artículos de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, con postulados semejantes a los establecidos en la Ley del sector ferroviario. Esta ley introduce un matiz importante al cambiar la denominación de la red de «nacional» a «de interés general», pero no debe tomarse al «interés general» como contrapuesto al «interés regional o autonómico», ya que existen distintas esferas de interés general (nacional, regional y local) que no son excluyentes sino complementarias. Por ello, el Principado de Asturias, como parte integrante del Estado español, también está legitimado para velar por los intereses generales de la colectividad de los ciudadanos de Asturias y, por tanto, puede y debe participar con el Estado en la gestión de los ferrocarriles de interés general, en particular en lo que atañe a los de carácter intracomunitario. A este respecto se recuerda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la noción de interés general: no es un juicio de valor extrajurídico, sino un «concepto indeterminado o abierto» (Sentencia de 16 de noviembre de 1986), controlable por el Tribunal Constitucional (STC 68/1984), y cuya consecución ha de ser, en todo caso, respetuosa con el sistema de reparto de competencias (SSTC 146/1986, 152/1988, 75/1989 y 59/1995). Además de que en materia de ferrocarriles los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE tienen en cuenta principalmente el criterio territorial, no hay en la Constitución una cláusula expresa de interés estatal o nacional que limite las competencias exclusivas autonómicas. Por ello, es improcedente la pretensión de la Ley 39/2003 de restringir o limitar las competencias autonómicas en materia ferroviaria en función de una pretendida regla de «interés general», que, en todo caso, se trataría más bien de «interés estatal». Y el «interés estatal» en la materia queda acotado exclusivamente por el art. 149.1 CE, mientras que, paralelamente, el interés «autonómico o regional» queda enmarcado por el art. 148.1 CE.

El art. 4.1 LSF define los supuestos en que una infraestructura ferroviaria puede incluirse en la red ferroviaria de interés general. Aquí se utiliza de nuevo un concepto jurídico indeterminado como «instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional», cuyo tratamiento ha de seguir las mismas pautas que las indicadas para el concepto de «interés general». En cualquier caso, la inclusión de las conexiones e infraestructuras de acceso a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía, sin tener en cuenta su posible carácter exclusivamente intraautonómico, ni que no conecten con otras vías que sean de competencia estatal, supone una extensión infundada de la competencia estatal a infraestructuras sobre las que carece de competencia, con inaplicación del criterio territorial para deslindar la asignación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas del art. 149.1.21 CE y contrario a la jurisprudencia constitucional y a los arts. 148.1.4 y 148.1.5 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst.

c) Art. 4.2. La situación es semejante a la prevista en la LOTT para la inclusión de las líneas en la red integrada nacional, por lo que las consideraciones del Tribunal Constitucional sobre la Ley de ordenación de los transportes terrestres pueden y deben transponerse a los correspondientes preceptos de la Ley 39/2003; de forma que el art. 4.2 LSF vulnera el orden competencial por atribuir al Estado (Ministro de Fomento) la

competencia para determinar in concreto las infraestructuras ferroviarias que componen la red ferroviaria de interés general o las nuevas infraestructuras ferroviarias que hayan de ser incorporada a ella, omitiendo el derecho de las Comunidades Autónomas como titulares de las infraestructuras intracomunitarias a poder decidir sobre la integración de aquellas infraestructuras que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. El art. 4.2 LSF sólo reconoce este derecho para las nuevas infraestructuras ferroviarias, no para las existentes, y siempre que no medien «razones de interés general».

El párrafo primero solo sería constitucional si se entendiera que se refiere a la inclusión de infraestructuras ferroviarias de nueva creación de carácter supracomunitario. No siendo constitucionalmente admisible la apreciación de razones de interés general por su indeterminación y por su falta de fundamento en el bloque de constitucionalidad aplicable a los transportes terrestres, el precepto es inconstitucional al vulnerar los arts. 148.1.5 CE y 10.1.5 EAAst.

El párrafo segundo es también inconstitucional en la medida en que limita el consentimiento de las Comunidades Autónomas a las líneas intracomunitarias que no tengan conexión con la red ferroviaria de interés general. Esta última exigencia, que no figuraba en el art. 155 LOTT, permite incorporar a la red estatal líneas intracomunitarias solo por el hecho de tener conexión funcional o material con la red ferroviaria de interés general, conculcando también los arts. 148.1.5 CE y 10.1.5 EAAst.

d) Art. 4.3. Se reiteran aquí las alegaciones ya formuladas anteriormente respecto del art. 4.1 LSF sobre el carácter indeterminado de los motivos de interés general para adoptar la decisión de excluir de la red ferroviaria de interés general, que carece de sustento constitucional en el sector ferroviario, y vulnera los arts. 148.1.4 y 148.1.5 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst.

e) Art. 5.1. Se reiteran aquí las alegaciones ya formuladas anteriormente respecto de los apartados 1, 2 y 3 del art. 4, al ignorarse el criterio territorial y basarse exclusivamente en el interés general, que no aparece en el art. 149.1.21 CE. Ya que puede referirse a líneas intracomunitarias, se vulneran los arts. 149.1.1, 149.1.21, 148.1.4 y 148.1.5 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst.

f) Art. 11, apartados 1 y 2. La clausura de líneas deficitarias tiene un contenido puramente economicista que encaja bien en el título competencial en que se basa el Estado para amparar la Ley, esto es, el art. 149.1.1 CE. Se reiteran aquí las alegaciones ya formuladas anteriormente respecto del art. 4.3, al ignorarse el criterio territorial y basarse exclusivamente en el interés general, que no aparece en el art. 149.1.21 CE. Si la línea en cuestión no es de interés general, lo que tendría que hacerse es transferirla sin más a la Comunidad Autónoma correspondiente, con independencia de su carácter deficitario o no, y sería aquella quien decidiera, de acuerdo con su propia normativa, si tiene que ser o no clausurada. No se precisa si la línea, una vez decidida su financiación por la Comunidad Autónoma o por las entidades locales afectadas, es transferida a la Comunidad Autónoma o no. En el supuesto de que no se transfiriera, ello sería atentatorio a las competencias de las Comunidades Autónomas, pues estas se verían obligadas a financiar una línea sobre la cual no tendrían la titularidad. Ya que ambos apartados pueden referirse a líneas intracomunitarias, se vulneran los arts. 149.1.1, 149.1.21, 148.1.4 y 148.1.5 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst.

g) Art. 16.3. Este precepto afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo pues la línea límite impide cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resulten imprescindibles para el mantenimiento y la conservación de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Al respecto debe tenerse en cuenta lo señalado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2, sobre el art. 23.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que en parte supuso los mismos problemas de colisión con las competencias autonómicas. El art. 16.3 se refiere a «razones geográficas o socioeconómicas» con una falta de precisión y una

indeterminación total para justificar la decisión de ampliación, que vulnera el orden constitucional de competencias en sus arts. 148.1.3 CE y 10.1.3 EAAst.

h) Arts. 44, apartados 1 y 2, 49, 50, apartado 1, y 51, apartado 2. Estos preceptos disciplinan el régimen jurídico de la licencia de empresa ferroviaria, atribuyendo al Ministerio de Fomento la competencia para el otorgamiento de la licencia, control del cumplimiento de las condiciones impuestas al titular, suspensión y revocación de la misma. Teniendo en cuenta que el Principado de Asturias ostenta en el art. 12.15 de su Estatuto la competencia ejecutiva en materia de «transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio del Principado de Asturias, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado», aquella regulación afecta a la competencia autonómica al no distinguir entre licencias para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura en aquellos tramos de la red ferroviaria de interés general cuyo origen y destino se encuentren dentro de la Comunidad Autónoma y cuyo otorgamiento correspondería a ésta, y las licencias para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura en aquellos tramos cuyo origen y destino se encuentren fuera de la Comunidad Autónoma y cuyo otorgamiento correspondería al Ministerio.

Las previsiones incluidas en el capítulo II del título IV de la Ley no tienen que afectar a la actuación de los operadores sobre la red intracomunitaria, que será regulada libremente por la Comunidad Autónoma, sin más límites que los mandatos constitucionales y estatutarios y las exigencias de apertura al mercado y libre competencia. Las referencias exclusivas al Ministerio de Fomento, como único competente para otorgar las licencias (art. 44.1, inciso final), verificar el cumplimiento de los requisitos de su conservación (art. 49), suspenderlas (art. 50.1, primer inciso) y revocarlas (art. 51.2) vulneran las competencias del Principado de Asturias y son inconstitucionales. También es inconstitucional el art. 44.2 en tanto que la licencia de empresa ferroviaria será única para toda la red ferroviaria de interés general, ya que niega la posibilidad de que el Principado tenga competencia para otorgar la licencia de empresa ferroviaria respecto de aquellas solicitudes que pretendan operar exclusivamente dentro del territorio de Asturias, vulnerándose los arts. 149.1.24 CE y 10.1.5 y 12.15 EAAst.

i) Art. 53, apartados 1 y 2. No resulta coherente con el principio de competencia ni con el criterio territorial que la financiación de un servicio, declarado de interés público por el Estado, se encomiende a la responsabilidad de los entes autonómicos o locales, y que, en conexión con ello, no se prevea la facultad de éstos para otorgar las correspondientes autorizaciones para su prestación respecto a las líneas o tramos que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, sin dejar libertad a ésta, por otro lado, para establecer el procedimiento que crea conveniente respecto a la gestión y financiación del servicio (creación de empresa pública, convenios con otros organismos o entidades, etc.). Sólo en el párrafo segundo del apartado segundo se establece la posibilidad de convenios entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y las entidades locales a efectos de financiar el coste del servicio. Resulta contrario al reparto competencial que la obligación autonómica de financiar el servicio no vaya acompañada de las correspondientes facultades de ordenación. La autorización en estos supuestos tiene que darla la Comunidad Autónoma que financie total o mayoritariamente el servicio, no el Ministerio de Fomento. Por lo tanto, la mención del punto 2 del art. 53 («las autorizaciones se otorgarán por el Ministerio de Fomento») es inconstitucional al conculcar los arts. 148.1.4 y 148.1.5 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst. Además, puesto en relación con el art. 11.2 LSF, relativo a la clausura de la línea o tramos de la red deficitarios en su explotación, ocurriría que habría que financiar tanto el tramo o línea ferroviaria como el servicio de transporte, beneficiándose de ello la entidad pública empresarial gestora de las infraestructuras.

j) Art. 57.4. La inconstitucionalidad del precepto reside en que determina que el documento se emitirá por «el Ministerio de Fomento o, en su caso, el administrador de infraestructuras ferroviarias u otro ente facultado por aquél», pues refiriéndose dicho documento a una materia de seguridad industrial, a partir de la definición que del concepto de «industria» realiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entraría de lleno en el

ámbito de esa materia y no en la del transporte; e industria es una materia asumida por las Comunidades Autónomas como exclusiva en sus respectivos Estatutos. A este respecto se recuerda que, con arreglo a las SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, 14/1994, de 20 de enero, 243/1994, de 21 de julio, 313/1994, de 24 de noviembre, y 179/1998, de 16 de septiembre, la materia seguridad industrial queda comprendida en el título competencial «industria». Además, en la primera sentencia citada se señaló que la fijación de las condiciones técnicas para la construcción y reparación de cisternas, contenedores-cisterna o vagones-cisterna destinados al transporte terrestre por carretera de gases o líquidos tenía que inscribirse en una fase previa y diferente a la posterior actividad de transporte o desplazamiento de personas o mercancías y que, por ello, no era posible encuadrarlas en el ámbito material del transporte, sino en lo relativo a la seguridad industrial. En consecuencia, el Estado puede fijar las condiciones para otorgar el certificado de seguridad, pero su expedición corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud de las competencias ejecutivas que le corresponden a tenor del art. 12.15 EAAst, si en el territorio de dicha Comunidad Autónoma está radicado el domicilio social o el establecimiento principal de la empresa ferroviaria que lo solicite. Por ello, el art. 57.4 incurriría en inconstitucionalidad.

k) Disposición adicional novena, apartado 1. Esta regulación es atentatoria de las competencias de las Comunidades Autónomas ya que la inclusión en la red general de todas las líneas de RENFE y del ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias actualmente existentes, así como de las líneas de ancho métrico administradas por FEVE, sin distinguir aquellas que puedan ser de interés general de las que no lo sean (criterio rechazado en las alegaciones anteriores), contradiciendo las previsiones del art. 4.1 sobre el mencionado concepto de red de interés general y existiendo la posibilidad de que la totalidad de las infraestructuras actualmente administradas por RENFE y el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias pasen a constituir la red ferroviaria general con carácter permanente. No se hace ninguna referencia a los criterios de territorialidad utilizados en la Constitución y los Estatutos de Autonomía para definir el alcance de la red ferroviaria general pues la Ley no distingue entre infraestructuras intercomunitarias e intracomunitarias ni establece la forma de determinar la inclusión de estas en la red ferroviaria de interés general, porque simple y llanamente las incorpora sin más a la red y con ello vulnera el orden de competencias en los arts. 148.1.4, 148.1.5, 149.1.21 CE y 10.1.4 y 10.1.5 EAAst.

l) Disposición transitoria quinta. Se reiteran las alegaciones ya expuestas en el apartado anterior y en la impugnación del art. 4, apartados 1, 2 y 3, respecto a ferrocarriles españoles de vía estrecha y su integración en la red ferroviaria de interés general.

8. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso núm. 918-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de febrero de 2004, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en nombre y representación de la Diputación General de Aragón, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario: arts. 4.1, 4.2, 4.3, 9.1, 11, 16.3, 44.1, 44.2, 49, 50, 51, 53, 57.4 y 81.1 m).

El escrito comienza con diversas consideraciones de alcance general, a modo de introducción. Se señala que el Estado ha incurrido en excesos en la regulación contenida en la Ley 39/2003 que conllevan la injerencia en las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ferrocarriles (arts. 35.1.9 EAAr), de ordenación del territorio y urbanismo (art. 35.1.7 EAAr) y de industria (art. 35.1.34 EAAr) así como en la competencia ejecutiva en materia de transporte (art. 39.1.10 EAAr). Los títulos competenciales que enumera la disposición final segunda de la Ley 39/2003 no

amparan suficientemente las potestades atribuidas por la Ley a la Administración General del Estado. Esta ausencia de cobertura constitucional se constata no sólo en la regulación de la infraestructura ferroviaria (arts. 4 y 11), sino también en la ordenación del transporte ferroviario (arts. 44, 49, 50, 51 y 53.2), al atribuirse de forma exclusiva a la Administración General del Estado competencias de ejecución que, en algunos casos, corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud del art. 39.1.10 EAAr (transporte de mercancías y viajeros que tenga su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma), así como en la redacción de los arts. 57.4 y 81.1 m), al invadir la competencia ejecutiva autonómica en materia de industria (art. 35.1.34 EAAr).

En otros supuestos, y ante la existencia de títulos competenciales diversos (estatales y autonómicos) que concurren legítimamente en el mismo espacio físico, procede abordar la respuesta dada por la Ley, ya que en la medida que la regulación no prevea mecanismos de coordinación y conlleve un vaciamiento de competencias autonómicas procederá su declaración de inconstitucionalidad. En ejercicio de sus títulos competenciales, el Estado puede afectar competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, siempre que el ejercicio de las competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios [SSTC 40/1988, FJ 29 y 149/1991, FJ 1 b)].

Así se pone de manifiesto en la definición de la «red ferroviaria de interés general» (art. 4 LSF): la construcción de dicho concepto no queda presidida exclusivamente por el criterio de territorialidad determinado constitucionalmente en el art. 149.1.21 CE, sino que —se supone que bajo el amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.24 CE— introduce el criterio del interés general, que, a su vez, no se circunscribe necesariamente al ámbito de afección a varias Comunidades Autónomas. De esta forma la distinción de la red ferroviaria con respecto a las redes de titularidad autonómica adolece de gran indeterminación y se deja a la voluntad de la Administración estatal, con la grave incidencia de dicha cuestión en el ejercicio de las competencias autonómicas. El problema de la ausencia de un criterio claro y objetivo de distinción entre ambas redes se proyecta también al art. 11, que regula los procedimientos de exclusión de infraestructuras ferroviarias de la red ferroviaria de interés general, traspaso a las Comunidades Autónomas y clausura de las mismas.

El ejercicio de la competencia sectorial estatal en cuanto a la administración de infraestructuras ferroviarias no solo condiciona o limita las competencias en materia de ferrocarriles (art. 35.1.9) y de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma (art. 35.1.7), sino que ante la falta de previsión en la Ley de mecanismos de coordinación se vacían de contenido dichas competencias. Esto sucede en la regulación de la red ferroviaria de interés general (arts. 4 y 11) y de las zonas de servicio ferroviario (art. 9.1), a la vista del régimen urbanístico de las mismas previsto en el art. 10.

La segunda parte, más extensa, del escrito analiza de forma individualizada la constitucionalidad de los preceptos impugnados:

a) Art. 4, apartados 1, 2 y 3. Por lo que respecta al apartado 1, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los incisos «que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del tal sistema común de transporte» y «accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». No se cuestiona que el Estado pueda establecer y regular una red ferroviaria de interés general con arreglo al art. 149.1.21 CE, ni la construcción de infraestructuras ferroviarias (subsumibles en la noción de obra pública) con arreglo al art. 149.1.24 CE, sino el ejercicio de dicho título, con relación a infraestructuras ferroviarias y prestación de servicios ferroviarios que no tienen carácter supracomunitario, como sucede con las vías que discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma. Por otra parte, la competencia ex art. 149.1.13 CE, si bien puede habilitar al Estado para establecer normas que posibiliten la homogeneidad del transporte ferroviario, en modo alguno puede justificar la invasión de la competencia que, con relación a las redes ferroviarias y por razón de territorialidad, correspondería a la Comunidad Autónoma.

La equiparación entre el denominado «sistema común de transporte ferroviario» y la «red ferroviaria de interés general» constituye un exceso en el ejercicio de las competencias estatales atribuidas en los arts. 149.1.13, 21 y 24 CE. Es obvio que las infraestructuras ferroviarias que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del tal sistema común de transporte pueden ser de titularidad estatal o autonómica, de tal forma que dicho sistema común en modo alguno se circunscribe a las de titularidad estatal; por tanto, se requiere la articulación de mecanismos de coordinación e interconexión de las redes ferroviarias gestionadas por las Administraciones estatal y autonómica en orden a la determinación de dicho «sistema común». Ello es lo que se deduce de la STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 44.

Por la misma razón debe entenderse inconstitucional la previsión de la inclusión en la red estatal de las conexiones cuando sean ramales de trazado íntegramente intraautonómico, así como las que sirven de acceso a los principales núcleos de población y de transporte o en instalaciones esenciales para la economía. La inclusión en la red estatal de estas infraestructuras intracomunitarias constituye una interpretación expansiva del art. 149.1.13 CE que en modo alguno puede encontrar apoyo en el art. 149.1.21 CE ni en la jurisprudencia constitucional.

El concepto de red ferroviaria de interés general recogido en el art. 4.1 LSV no queda presidido por el exclusivo criterio de territorialidad, sino que yuxtapone al mismo el criterio del «interés general», concepto jurídico indeterminado, cuya valoración además se atribuye únicamente a la Administración estatal sin participación autonómica. El título competencial «obras públicas de interés general» (art. 149.1.24 CE) no puede vaciar de contenido la competencia autonómica en materia de «ferrocarriles cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 35.1.9 EAAr). El interés general no constituye un título competencial que permita excluir absolutamente las competencias autonómicas. Dicho concepto «abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias» (STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 4), se encuentra estrechamente vinculado a su afición a varias Comunidades Autónomas.

En cuanto al art. 4.2, hay que tener en cuenta la STC 118/1996, FJ 44, que se pronunció en su día sobre la constitucionalidad del art. 155 LOTT y, en concreto, sobre la capacidad del Estado para integrar, en la entonces denominada «red nacional integrada de transporte ferroviario», las líneas y los servicios cuyo recorrido estuvieran íntegramente comprendidos en el territorio de una Comunidad Autónoma sin la autorización de esta. Si se aplica la línea argumental de dicha sentencia, se concluye que no se diferencian de forma clara los supuestos en que las líneas susceptibles de inclusión en la red ferroviaria de interés general son supracomunitarias o intracomunitarias. Podría interpretarse que el artículo prevé dos supuestos, el relativo a la necesidad de incorporar líneas intracomunitarias que pueden afectar a varias Comunidades Autónomas (párrafo primero) o a una sola sin conexión con el resto de la red (párrafo segundo). En el primer supuesto solo prevé el informe (no vinculante) de las Comunidades Autónomas afectadas y en el segundo se exige informe favorable para consumir la incorporación. El primer párrafo del art. 4.2 permite una interpretación que no se limite a la inclusión de infraestructuras ferroviarias de nueva creación de carácter supracomunitario sino que extienda a infraestructuras ferroviarias intracomunitarias con conexión funcional dentro de la red. Desde esta perspectiva el precepto es inconstitucional y vulnera las competencias autonómicas, atendiendo al criterio territorial fijado por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional, por no establecer mecanismos de coordinación, teniendo en cuenta que la participación de la Comunidad Autónoma afectada se limita a la emisión de informe no vinculante, lo que posibilitaría al Ministerio de Fomento la incorporación en la red estatal y sin consentimiento de la Comunidad Autónoma, de líneas intracomunitarias solo por el hecho de tener conexión funcional o material con la red ferroviaria de interés general. Por la misma razón el segundo párrafo es inconstitucional en la medida en que limita exclusivamente el consentimiento de las Comunidades Autónomas a las líneas intracomunitarias que no tengan conexión con la red ferroviaria de interés general. Esta

última exigencia, que no figuraba en el art. 155 LOTT, permite concluir que, efectivamente, el Ministerio de Fomento puede incluir en la red ferroviaria de interés general el resto de las infraestructuras ferroviarias intracomunitarias, sin el consentimiento de la Comunidad Autónoma afectada.

Asimismo, el apartado 3 del art. 4 es inconstitucional porque el criterio del «interés general» carece de base constitucional en el sector ferroviario, salvo en caso de obras públicas con afección supracomunitaria. En todo caso, resultan indeterminados los motivos que pueden dar lugar a la decisión de exclusión de la línea de la red ferroviaria de interés general. Por otra parte, en cuanto al procedimiento de exclusión, el apartado 3 posibilita la participación de la Comunidad Autónoma, mediante la emisión de un informe. Pero su carácter no vinculante posibilita la exclusión, no consentida por la Comunidad Autónoma, de cualquier infraestructura ferroviaria de la red ferroviaria de interés general y, por ello, también de las que discurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, lo que pone nuevamente de manifiesto las contradicciones inherentes al sistema recogido en la Ley del sector ferroviario, derivadas de la utilización del criterio del «interés general» y no de la «territorialidad», en la definición de la red ferroviaria de interés general de competencia estatal. Esta cuestión está íntimamente relacionada con el contenido del siguiente párrafo relativo al traspaso a la Comunidad Autónoma de las líneas objeto de exclusión de la red. La expresión «podrá ser traspasada a la Comunidad Autónoma» es ambigua y parece atribuir una potestad discrecional a la Administración estatal, que en todo caso no prevé la participación de la Comunidad Autónoma en el expediente, lo que también constituye una clara inconstitucionalidad. La regulación del art. 4.3 es contradictoria con la propia naturaleza del modelo de articulación competencial que realiza la Ley. Si la línea en cuestión ya no es de interés general procedería cuando menos el ofrecimiento de su traspaso a la Comunidad Autónoma.

b) Art. 11. Este artículo resulta inconstitucional al no prever que, antes de la clausura de la línea, se proceda al correspondiente ofrecimiento previo de su traspaso a la Comunidad Autónoma afectada, ya que el apartado 2 únicamente posibilita la participación de la Comunidad Autónoma a efectos de una posible asunción de la financiación y no de la línea o tramo; y porque, al objeto de evitar la clausura de una línea o tramo, la Comunidad Autónoma se vería obligada a financiar una línea sobre la cual no tiene titularidad, lo que también constituye una clara vulneración del sistema de distribución de competencias en esta materia. En todo caso, los apartados 1 y 2 del art. 11, en la medida en que pueden referirse a líneas intracomunitarias, vulneran el orden constitucional y estatutario de competencias.

c) Art. 9.1. En el segundo inciso del art. 9.1, relativo a la delimitación de las «zonas de servicio ferroviario», se incurre en una clara extralimitación competencial que carece de cobertura constitucional, vulnerando las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 35.1.7 EAAR), ya que, bajo la cobertura de la competencia estatal sobre ferrocarriles y transportes ferroviarios, se pretende ordenar los usos urbanísticos más allá de los límites propios de dicha competencia sectorial [aludiendo a la STC 40/1988, de 19 de febrero, FJ 1 b)]. Resulta incuestionable que la existencia de «zonas de servicio ferroviario» conlleva una justificada limitación del ejercicio de competencias autonómicas y municipales sobre ordenación del territorio y urbanismo. Por ello, en esas zonas pueden incluirse los ámbitos vinculados a estaciones o terminales de carga, los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias, para la realización de actividades propias del administrador de infraestructuras ferroviarias, los destinados a tareas complementarias de aquellas y los espacios de reserva que garanticen el desarrollo del servicio ferroviario. Sin embargo, la competencia exclusiva del Estado no se extiende a cualquier actividad que afecte al espacio físico sobre el que se proyecta la competencia: en modo alguno se legitima la extensión de la competencia estatal a cualquier tipo de actividad que se implante en la zona de servicio ferroviario como parece prever el art. 9.1 en su segundo inciso, al referirse a «otras» actividades de «carácter industrial, comercial y de servicios». A pesar de recogerse el requisito de relación entre dichas actividades y «aquéllas» (las del inciso

primero), la expresión resulta vaga e imprecisa, no concretándose el tipo de afinidad o la naturaleza y alcance de la conexión de esas «otras actividades» con las infraestructuras y servicios ferroviarios. De ahí la dificultad para determinar si efectivamente la competencia estatal se mantiene en sus propios límites.

La delimitación de las zonas de servicio ferroviario debe responder a criterios claros que impidan la extensión injustificada de dichos ámbitos de competencia estatal. En la medida en que dichas previsiones no conducen a una modulación, sino a una exclusión de la competencia autonómica, requieren cuando menos una justificada y clara regulación que se aparte de fórmulas vagas e imprecisas. Si efectivamente se trata de actividades relacionadas con la red o con los servicios de transporte ferroviario, deben entenderse incluidas en el inciso primero, lo que haría innecesario el segundo inciso. Y si se trata de otro tipo de actividades no subsumibles en el inciso primero, el precepto resulta no solo innecesario sino, en todo caso, inconstitucional, en la medida en que adolece de gran indefinición y no se justifica, posibilitando la extensión de la zona de servicio ferroviario controlada por la Administración estatal en detrimento de las competencias autonómicas.

Puede objetarse que el precepto impugnado se limita a posibilitar usos urbanísticos, siendo en definitiva el plan especial el instrumento urbanístico de ordenación de la zona que previamente debe delimitarse a través de un proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios. Pero, por un lado, la participación de la Comunidad Autónoma en la aprobación de dicho proyecto se limita a un informe no vinculante, esto es, a una mera audiencia (art. 9.2); y, por otro, en caso de desacuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias sobre el contenido del plan especial, será la Administración estatal quien decida con carácter vinculante (art. 10.3). La Ley apenas prevé la articulación de mecanismos de cooperación.

En suma, la redacción dada al art. 9.1 en su inciso segundo vacía de contenido la competencia que, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ostenta Aragón al amparo del art. 34.1.7 EAAr, por lo que debe declararse inconstitucional. Procedería bien su anulación, bien la articulación de mecanismos de coordinación que posibilitaran la participación vinculante de la Administración autonómica en cuanto a la inclusión en zona de servicio ferroviario de estas actividades o incluso la exclusión de los correspondientes espacios de la consideración urbanística de sistema general ferroviario.

d) Art. 16.3. La inconstitucionalidad del precepto se basa que se habilita al Ministerio de Fomento para que pueda modificar y por tanto ampliar (ya que la reducción del ámbito se contempla en el párrafo segundo) la distancia límite de edificación «por razones geográficas o socioeconómicas», expresión ambigua e indeterminada que afecta a las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Si bien no se cuestiona la necesidad de proceder eventualmente a la ampliación de la línea límite de edificación, la ambigüedad y falta de precisión que conlleva la expresión «razones geográficas y socioeconómicas» conduce a la inconstitucionalidad del precepto. Pero desde el punto de vista de la vulneración del título competencial autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo resulta más grave la exclusiva atribución al Ministerio de Fomento de la competencia no solo para valorar dicha necesidad, sino para adoptar la correspondiente resolución, que constituye una excepción al régimen legal en la materia. Como señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6, en relación a la Ley 25/1988, de 18 de marzo, de carreteras, deben preverse los mecanismos de coordinación entre Administraciones públicas, que hagan posible el ajuste de intereses entre el titular del servicio y el planeamiento urbanístico. El art. 16.3 LSV prevé ciertamente un informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas, pero dicho informe no es vinculante y no se considera mecanismo o instrumento suficiente de coordinación entre Administraciones públicas. A favor de esta conclusión se aduce que en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2, al analizar el art. 23.2 de la Ley 22/1988, de 18 de julio, de costas, que ampliaba la zona de servidumbre de protección, se señaló la necesidad de que concurriera el correspondiente acuerdo de los poderes públicos con competencias propias sobre el territorio.

Por tanto, debiera declararse inconstitucional el párrafo 3 del art. 16, no solo por utilizar la expresión vaga e imprecisa «razones geográficas y socioeconómicas», sino también en cuanto que la participación de las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas no resulta vinculante en caso de emitirse informe negativo respecto a la ampliación del ámbito delimitado por la línea límite de edificación.

e) Arts. 44, 49, 50 y 51. La impugnación de estos preceptos se basa en que no se respeta la competencia ejecutiva autonómica relativa al otorgamiento, control, suspensión y revocación de licencias. Las licencias otorgadas por la Comunidad Autónoma, con sujeción a la normativa dictada por el Estado, contenida principalmente en los arts. 45 (requisitos para la obtención de la licencia), 46 (capacidad financiera de los solicitantes), 47 (competencia profesional del solicitante) y 48 (cobertura de responsabilidad civil), habilitarán para solicitar capacidad de infraestructura en aquellos trayectos de la red general cuyo origen y destino se encuentre dentro del territorio, con excepción de aquellos cuya ejecución directa se haya reservado el Estado, tal y como prevé el art. 39.1.10 EAAr. Por ello, las referencias exclusivas al Ministerio de Fomento como único competente para otorgar las licencias (art. 44.1, inciso final), verificar el cumplimiento de los requisitos de su conservación (art. 49), suspenderlas (art. 50.1, primer inciso) y revocarlas (art. 51.2) vulneran las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma y, por lo tanto, son inconstitucionales. También es inconstitucional el art. 44.2 en tanto que la licencia de empresa ferroviaria es única para toda la red ferroviaria de interés general, ya que niega la posibilidad de que la Comunidad Autónoma tenga competencia para otorgar la licencia de empresa ferroviaria respecto de aquellas solicitudes que pretendan operar exclusivamente dentro del territorio.

f) Art. 53. No es congruente que, reconociendo expresamente el Estado la existencia de un interés público en cuanto a la prestación de un determinado servicio de transporte ferroviario, traslade íntegramente la responsabilidad de su financiación a las Comunidades Autónomas o a las entidades locales, sin perjuicio de la celebración de eventuales convenios para financiar el coste del servicio. Cuando el servicio de transporte ferroviario que se declare de interés público tenga que prestarse sobre infraestructuras de titularidad estatal pero en un tramo de red que transcurra íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma que tenga competencias de ordenación del transporte, la declaración de interés público, unidad a la responsabilidad de la financiación del servicio, tiene que ir también ligada a la potestad de otorgamiento de la autorización para poder prestarlo. Resulta contrario al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia que la obligación de la Comunidad Autónoma de financiar el servicio no vaya acompañada de las correspondientes facultades de ordenación. Por lo tanto, la mención del punto 2 del art. 53 («las autorizaciones se otorgarán por el Ministerio de Fomento») sería inconstitucional. El precepto también resulta inconstitucional en la medida en que no deja libertad a la Comunidad Autónoma para establecer el procedimiento que considere conveniente en cuanto a la gestión y financiación del servicio de transporte ferroviario declarado de interés público, como podía ser la creación de una empresa pública, convenios con otros organismos o entidades, etc.

g) Arts. 57.4 y 81.1 m). La exclusiva atribución al «Ministerio de Fomento o, en su caso, al administrador de infraestructuras ferroviarias u otro ente facultado por aquél» de la competencia para la emisión del certificado de seguridad debe entenderse inconstitucional al invadir las competencias que en materia de industria ostenta Aragón en virtud del art. 35.1.34 EAAr. En efecto, la función relativa a la expedición del certificado de seguridad se enmarca en el ámbito material de la «seguridad industrial» que, a su vez, forma parte de la definición del título competencial de industria, de acuerdo con la definición de dicho concepto recogida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre; 14/1994, de 20 de enero; 243/1994, de 21 de julio; 313/1994, de 24 de noviembre; y 179/1998, de 16 de septiembre). Así, sin perjuicio de la reserva al Estado de determinadas competencias como la normación de la seguridad industrial, resulta incuestionable que la Comunidad Autónoma ostenta título competencial para la ejecución de dicha normativa y, por tanto, para el ejercicio de funciones relativas a

la expedición del certificado de seguridad. La intromisión legal se refiere a la función de expedición del certificado de seguridad, y no a las condiciones requeridas para otorgar el mismo. Los motivos expuestos justifican asimismo la inconstitucionalidad del art. 81.1 m), al atribuir al Ministerio de Fomento la competencia sobre «homologación de centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal», que no se ampara en título competencial alguno, invadiendo las competencias autonómicas en materia de «industria».

10. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso núm. 930-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

11. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de febrero de 2004, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF): arts. 4, 11, 15.5, 16, 33, 34, 37.4, 44, 46.5, 47.2, 49, 50, 51, 53, 54, 57, 58, 59.1, 60.2, 81.1 f), 81.1 g), 81.1 m), 83 d) y disposición adicional novena.

El primer y más extenso apartado del escrito contrasta la regulación de la Ley 39/2003 con el principal título competencial estatal en la materia y con los que ostentan las Comunidades Autónomas en la materia del «sector ferroviario». La totalidad de los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de «ferrocarriles, carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región» (dicción del art. 31.1.4 del Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha). Por su parte, la Constitución reserva al Estado la competencia en materia de «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.21 CE). En relación con el transporte por carretera, el Tribunal Constitucional ha establecido que «el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias... ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (SSTC 89/1988, de 9 de mayo, y 180/1992, de 16 de noviembre). En consecuencia, es exigible al Estado un título específico para que pueda normar sobre el transporte por ferrocarril cuando se trate de líneas que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma. La ley impugnada se aparta de este criterio, pues aun cuando invoca otros títulos competenciales (arts. 149.1.1, 13, 14 21 y 24 CE, según la disposición final segunda), un análisis de la misma pone en cuestión que la intervención estatal no se basa en el art. 149.1.21 CE, sino en el establecimiento del concepto de «red ferroviaria de interés general».

En la definición de la «red ferroviaria de interés general» (art. 4.1) se integran elementos competenciales heterogéneos: vías de tráfico internacional, que enlacen distintas Comunidades Autónomas, instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. Es de reprochar, como hace el dictamen del Consejo de Estado, que el legislador estatal no haya expresado el título competencial que autoriza cada uno de los artículos de la Ley. Nada hay reprochable al nuevo concepto red ferroviaria de interés general, como red de titularidad estatal, bien porque su trazado exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma, bien porque el Estado pueda invocar legítimamente otros títulos competenciales exclusivos. Sin embargo, hay conceptos en los que se prescinde de la territorialidad como criterio delimitador de competencias para sustituirlo por otro distinto, el de «interés general», como la referencia a los «principales núcleos de población y de transporte» (art. 4.1), la posibilidad de incorporar a la red infraestructuras ferroviarias que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma y sin conexión con el resto de la red (art. 4.2) y la facultad de clausurar líneas deficitarias por desaparición de

los motivos de interés general que justificaron su inclusión en la red (art. 11). La ley no puede alterar los criterios de determinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas fijadas en la Constitución y en las normas estatutarias, por lo que, en la medida en que pretende establecer un criterio distinto al del art. 149.1.21 CE y al art. 31.1.4 del Estatuto de Autonomía, el art. 4 es inconstitucional.

En principio solo las líneas férreas de competencia estatal, puesto que exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, integran la red de interés general atribuida al Estado, sin que este pueda determinar, por imprecisas razones no fijadas por la Ley, la posibilidad de incorporar otras líneas que según los Estatutos de Autonomía son de competencia autonómica. Por ello, la disposición adicional novena, al incluir en la red estatal la totalidad de las infraestructuras ferroviarias administradas por RENFE, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias y FEVE priva a la Comunidad Autónoma de toda competencia en la materia por cuanto que no existen otras infraestructuras ferroviarias de la región. A ello se añade que las futuras líneas que la Comunidad Autónoma pudiera crear se hallan sujetas al poder de disposición del Estado a través de mecanismos previstos en los artículos ya analizados. El art. 4.2, párrafo segundo, solo requiere el consentimiento de la Comunidad Autónoma en los supuestos de infraestructuras que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma «y sin conexión con el resto de la red», lo que hace todavía más clara la eliminación de la competencia autonómica en la materia. Esa determinación legal desborda evidentemente el campo previsto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

El juicio sobre la constitucionalidad del concepto de la red ferroviaria de interés general debe determinar el juicio sobre la constitucionalidad de los preceptos que se vinculan a la configuración de dicha red:

a) Ninguna objeción podría oponerse al ejercicio por el Estado de las facultades de concesión, verificación, suspensión y revocación de licencias previstas en los arts. 44, 49, 50 y 51, si las mismas recayeran exclusivamente sobre aquellas entidades que operaran en ferrocarriles integrados dentro del ámbito de su competencia, esto es, que transcurrieran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Pero tal atribución competencial adolecerá de inconstitucionalidad si supusiera un monopolio estatal que impidiera a la Comunidad Autónoma intervenir en la concesión, conservación, suspensión y revocación de licencias relativas a las vías férreas de su titularidad, esto es, aquellas cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región: en este supuesto será la Comunidad Autónoma la única competente para pronunciarse sobre los actos que afecten a dichas licencias.

b) Igualmente, las funciones residenciadas en el órgano estatal en los arts. 53 (autorizaciones para prestar servicios de transporte ferroviario de interés público) y 54 (imposición directa a una empresa de la obligación de prestar el servicio de interés público) serán constitucionales en la medida en que se ciñan a los tramos de vías de su competencia. En consonancia, la competencia encomendada al Ministerio de Fomento en el art. 81.1 f) está también afectada por vicio de inconstitucionalidad.

La indeterminación y ambigüedad de los motivos en que el Ministerio de Fomento podrá fundar la alteración de la línea límite de edificación («razones geográficas y socioeconómicas») y la no vinculación directa de tales criterios a los expresados por el art. 149.1.21 CE implican que la redacción del art. 16, además de atentar contra el principio constitucional de seguridad jurídica, produzca una clara intromisión en el ámbito competencial autonómico en materia de urbanismo.

En un segundo apartado el escrito argumenta que varias previsiones de la Ley contravienen el art. 97 CE en la medida en que ignoran que, en principio y salvo excepciones que no son de aplicación aquí, el único titular de la potestad reglamentaria es el Gobierno: en concreto los arts. 33, 47.2, 49, 51.3, 54.2, 58, 59.1 y 60.2. En contraste, se alega que otros preceptos de la Ley se remiten, como es natural, al Consejo de Ministros o se emplea el término «reglamentariamente»; incluso la regulación del registro especial de empresas ferroviarias, al que se dedica el art. 55 y que es un instrumento meramente formal, se ha de acometer mediante real decreto.

El tercer apartado del escrito sostiene la vulneración por los arts. 15.5, 37.4 y 53.2 de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) por la utilización de expresiones que suponen una atribución directa de potestades ejecutivas a favor del Ministerio de Fomento: «reglamentariamente» (art. 15.5), «terrenos... que resulten necesarios» (art. 37.4), «podrá» (expresión usada por partida doble en el art. 53.2).

En cuarto lugar, se argumenta que los arts. 57, 81.1 g), 81.1 m) y 83 d) vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de seguridad industrial. El Tribunal Constitucional ha precisado el concepto de seguridad industrial a los efectos de la distribución competencial (STC 313/1994, de 24 de noviembre), así como la distribución de competencias en este ámbito material (STC 179/1998, de 16 de septiembre). El art. 31.1.26 EACM atribuye a la Junta de Comunidades la competencia exclusiva en materia de industria. Por ello, la actividad de certificación y, por tanto, la emisión de los concretos documentos que acrediten la misma, al integrarse en el ámbito ejecutivo de la competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma. En cambio, el art. 57.4 encomienda la emisión del certificado de seguridad a órganos de la Administración del Estado, vulnerando el reparto de competencias. La misma conclusión debe hacerse extensiva a los apartados g) y m) del art. 81.1 y d) del art. 83.1.

Finalmente, el quinto apartado del escrito fundamenta diversas vulneraciones adicionales: por un lado, el art. 34.1 vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil; por otro, «el art. 46.5 adolece también de inconstitucionalidad por dos motivos; al no precisar que las deudas tributarias a las que se refiere lo son de todo tipo —incluidas, lógicamente las de la Comunidad Autónoma— y, sobre todo, al decir expresamente que esas deudas del solicitante de licencia serían relevantes —al parecer únicamente— cuando los sean “debido a su actividad”, lo cual comporta infracción del artículo 31.1 de la Constitución al possibilitarse, en definitiva, que la sociedad titular de una licencia de empresa ferroviaria pueda erigirse en operadora de un servicio público sin estar al corriente de sus obligaciones tributarias».

12. Por providencia de 9 de marzo de 2004, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso núm. 933-2004 y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en «Boletín Oficial del Estado».

13. El 17 de marzo de 2004 se registró el escrito del Abogado del Estado en el que, en la representación que legalmente ostenta, y una vez personado en todos los procedimientos, solicitó la acumulación de los recursos núm. 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004 al recurso núm. 908-2004 y que, una vez acordada la acumulación, se le diese traslado para formular alegaciones.

14. Por providencia de 13 de abril de 2004 se acordó oír a los promotores de los recursos de inconstitucionalidad antes relacionados para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimaran conveniente sobre la acumulación solicitada.

15. Las representaciones procesales de la Junta de Extremadura, Gobierno de la Generalitat de Cataluña, Parlamento de Cataluña y Junta de Castilla-La Mancha, mediante los escritos registrados con fecha de 27 de abril, 30 de abril, 6 de mayo y 7 de mayo de 2004, consideraron procedente o no se opusieron a la acumulación solicitada.

16. El Pleno de este Tribunal, mediante el ATC 25/2005, de 18 de enero, acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004 al recurso núm. 908-2004, y se concedió al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que formule las alegaciones que estimara convenientes.

17. El 8 de febrero de 2005 se registró el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado. Sus alegaciones dan respuesta conjunta a los argumentos empleados por todos o varios recurrentes contra el mismo precepto legal o conjunto de preceptos legales que deban estudiarse en combinación, y se organizan en once apartados temáticos:

a) La disposición final 2 LSF. La Constitución no obliga a que las Cortes Generales especifiquen qué competencias de la lista del art. 149.1 CE amparan las Leyes que aprueba la representación nacional [SSTC 133/1997, de 16 de julio, FJ 6; 233/1997, de 16 diciembre, FFJJ 4 a) y 5; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 56]. Menos aún exige la norma suprema que en las leyes generales se pormenore la adscripción de todos y cada uno de sus preceptos a un título de competencia contenido en el elenco del art. 149.1 CE. La inclusión de declaraciones sobre la propia competencia en forma de precepto, como es el caso de la disposición final 2 LSF, responde sin duda a un deseo de claridad, que se traduce en mayor seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Pero, en cualquier caso, la naturaleza indisponible de las competencias [por todas, SSTC 133/1997, FJ 6; 233/1999, FJ 4 a); 290/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; 38/2002, de 14 de febrero, FJ 2; y 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 2] hace intrascendentes los posibles errores que el legislador nacional cometa al identificar las competencias en que pretende amparar su obra.

Habida cuenta de la importancia y alcance que la doctrina constitucional ha atribuido al art. 149.1.1 CE en la materia urbanística y, en general, en la regulación estatal de las limitaciones de la propiedad (por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 6 y ss.; 164/2001, FJ 5, 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3; y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), es verosímil que las Cortes Generales hayan podido entender que todo el contenido del capítulo III del título II de la Ley del sector ferroviario sobre limitaciones a la propiedad (y quizás algún precepto más como los arts. 7, 9 y 10 LSF) podía quedar amparado por la competencia del art. 149.1.1 CE, al menos como título concurrente con los de las materias 21 (ferrocarriles) y 24 (obras públicas) del propio art. 149.1 CE (con este carácter concurrente se cita el art. 149.1.1 CE en el fundamento jurídico 29 de la STC 40/1998, de 19 de febrero). El invocado art. 149.1.1 CE podría también ponerse en relación con el art. 38 CE, puesto que el derecho constitucional de libertad de empresa exige garantizar legalmente la inexistencia de obstáculos injustificados tanto para acceder al mercado relevante cuanto para actuar en él, preservando así una posición básica de igualdad en ambas situaciones. La opción legislativa a favor de la libre competencia en materia de transporte ferroviario (arts. 42.2 LSF y 57.3 de su reglamento) ha traído aparejada la necesidad de garantizar «la igualdad en las condiciones de acceso» al mercado del transporte ferroviario y la «igualdad de trato de todas las empresas ferroviarias». Ambos capitales objetivos han sido encomendados al comité de regulación ferroviaria [arts. 83.1 b) LSF y 147 b, 148.1 y 152 de su reglamento]. La misma STC 118/1996, tan renuente en dar entrada al art. 149.1.1 CE como posible amparo competencial para algunos preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, acababa por aceptar la concurrencia del art. 149.1.1 CE con el 149.1.18 CE para entender conformes al orden de competencias los regímenes transitorios fijados a favor de los concesionarios de trolebuses o para la convalidación y canje de los títulos habilitantes. El fundamento jurídico 25 de la STC 118/1996, alegado de adverso, excluye ciertamente la pertinencia del art. 149.1.1 CE en relación con el régimen de acceso a la actividad profesional de transportista, pero cuando ésta se ciñe al ámbito de una Comunidad Autónoma.

No es, por todo ello, inconstitucional la mención del art. 149.1.1 CE en la disposición final 2 LSF.

b) El sistema común de transporte ferroviario y la red ferroviaria de interés general [arts. 2 a), 4, apartados 1, 2 y 3, y 5.1, y disposiciones adicional novena y transitoria 5 LSF]. La red ferroviaria de interés general es una red infraestructural, integrada por «infraestructuras ferroviarias» (art. 4.1 LSF), definidas por el legislador en el art. 3 LSF. Los cuatro elementos esenciales del régimen legislativo ideado para la apertura a la competencia del sector ferroviario —la declaración sobre la red, la adjudicación de capacidad efectuada, la licencia de empresa ferroviaria y el certificado de seguridad—

quedan legislativamente contraídos a la red ferroviaria de interés general. La administración de las infraestructuras ferroviarias que regula la Ley del sector ferroviario se limita a la red ferroviaria de interés general (art. 19.1 LSF), a la que, por lo tanto, quedan ceñidas la declaración sobre la red (art. 29.1 LSF) y la adjudicación de capacidad (art. 30 LSF). El transporte ferroviario regulado por la Ley es el que se realiza por empresas ferroviarias con licencia empleando vehículos adecuados que circulen por la red ferroviaria de interés general (art. 42.1 LSF), de suerte que la licencia de empresa ferroviaria será única para la red ferroviaria de interés general (art. 44.2 LSF), mientras que el certificado de seguridad que otorga el Ministerio de Fomento o, en su caso, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias u otro ente facultado «permite prestar servicios sobre la red ferroviaria de interés general» (art. 57.4 LSF). Otro tanto dígase de los servicios ferroviarios adicionales, complementarios y auxiliares, regulados donde se presten «en líneas de la red ferroviaria de interés general y sus zonas de servicio» (art. 40.1 LSF). Y, por supuesto, el régimen de planificación, proyecto y construcción de infraestructuras contenido en la Ley se contrae a las integrantes de la red ferroviaria de interés general (título del capítulo II LSF y de los arts. 5 y 6 de la misma Ley). Lo mismo ocurre con las limitaciones de dominio (arts. 12, párrafo primero, 13.1 y 16.1 LSF).

La Ley del sector ferroviario sólo pretende regular infraestructuras y transportes ferroviarios «en el ámbito de competencia del Estado» según proclama expresamente el art. 1 LSF y reitera el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2004, de 7 mayo («La Ley 39/2003... ha llevado a cabo una profunda reordenación del transporte por ferrocarril de competencia estatal»). La lectura del preámbulo de la Ley del sector ferroviario, párrafo undécimo, demuestra que el legislador nacional es perfectamente consciente de que existen redes de infraestructuras ferroviarias de competencia autonómica. Pero la Ley, se insiste, sólo pretende dictar normas en la esfera de las competencias estatales. Por ello ha de asignarse al art. 1 LSF una función orientadora de la interpretación, de manera que todos los preceptos de la Ley deben interpretarse, salvo que su propio texto lo impida, referidos exclusivamente a las competencias estatales. El legislador nacional no tiene deber constitucional de introducir a cada paso innecesarias cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas (SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 1; 155/1990, de 18 de octubre, FJ 4; 180/1992, de 16 de noviembre, FJ 7; 191/1994, de 23 de junio, FJ 2; 118/1996, FJ 36; o 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4).

Las redes ferroviarias autonómicas solo hacen acto de presencia un par de veces a lo largo de toda la parte dispositiva de la Ley. El art. 4.4 LSF corona la regulación de la red ferroviaria de interés general con un mandato de cooperación. Este precepto, no impugnado por nadie, puede ampararse competencialmente en el art. 149.1.13 CE, puesto que pretende facilitar la interconexión e interoperabilidad entre redes ferroviarias, vital para la circulación de mercancías y personas y elemento clave para lograr un mercado de transportes ferroviarios abierto y competitivo. El art. 154.2 del Tratado CEE ordena a la Comunidad que favorezca la interconexión e interoperabilidad entre las diversas redes ferroviarias nacionales de los diversos países, mandato que la Directiva 96/48/CE. del Consejo desarrolla respecto al sistema transeuropeo de alta velocidad. En realidad, el mandato de cooperar contenido en el art. 4.4 LSF no necesitaría justificarse en una competencia estatal por ser de esencia al Estado compuesto. Algo parecido puede decirse del art. 36.6 LSF. A continuación se examinan las impugnaciones concretas contra los preceptos.

1.º) Art. 2 a). El art. 2 a) LSF emplea la voz «transporte» en un sentido general que abarca tanto la infraestructura (en el sentido del art. 3 LSF) como la actividad de trasladar personas y mercancías que se lleva a cabo sobre los caminos de hierro. «El ferrocarril no solo es la vía férrea, sino también el sistema de transporte del que la vía es un elemento inseparable» [STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 7 B a)]. No acierta, pues, el recurso de la Generalitat de Cataluña cuando subraya que el art. 2 a) LSF se refiere «a la materia del transporte ferroviario, no a las infraestructuras». El propio art. 4.1 LSF afirma que la red ferroviaria de interés general está integrada «por las infraestructuras esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado».

Los fundamentos jurídicos 10 y 11 de la STC 118/1996 examinaron la constitucionalidad del art. 3 a) LOTT. Este precepto no fue declarado inconstitucional: se aceptó su carácter básico en el sentido de que «la obtención, como resultado, de un sistema común de transportes queda librada a la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades de que se trata mediante la actuación de las administraciones competentes» (FJ 11). Pues bien, es razonable postular que la referencia del art. 2 a) LSF al «sistema común de transporte ferroviario» en todo el territorio nacional debe comprenderse en estrecha relación con el art. 4.4 LSF, de manera que la consecución de un sistema común de transporte ferroviario nacional «queda librada» a la interconexión e interoperabilidad de la red ferroviaria de interés general y las redes autonómicas. Ciertamente la aportación de las instituciones centrales del Estado a la consecución de un sistema común de transporte ferroviario es muy superior en importancia a la que puedan prestar las Comunidades Autónomas con red propia. Es pura obviedad que la garantía del sistema común de transporte ferroviario, precisamente por estar circunscritas las redes autonómicas al territorio regional, se conseguirá primariamente mediante la creación y correcto funcionamiento de la red ferroviaria de interés general. Y así viene a colegirse de la dicción empleada por el art. 4.1 LSF. Pero, obviamente, no hay aquí inconstitucionalidad alguna sino tributo a la naturaleza de las cosas y simple corolario de la historia del ferrocarril en España.

La Ley del sector ferroviario no tiene por finalidad establecer el sistema común de transportes, como decía el art. 3 a) LOTT, sino solo garantizarlo a través de las propias competencias estatales, a las que se contrae la LSF según su art. 1. Con otras palabras: el art. 2 a) LSF no hace más que prescribir que las competencias exclusivas del Estado en la materia se ejerzan en el sentido de obtener como resultado un sistema común de transporte ferroviario, cooperando con las redes autonómicas (art. 4.4 LSF). No parece que pueda tacharse de inconstitucional prescribir semejante finalidad. La aportación del Estado en sentido estricto al sistema común serán las infraestructuras «esenciales», adjetivo que emplea el art. 4.1 LSF en el sentido de «principales».

De ninguna manera cabe afirmar que el art. 2 a) LSF no haya respetado la doctrina sentada por la STC 118/1996 en sus fundamentos jurídicos 10 y 11, siempre, claro es, que se la entienda debidamente. Por otra parte, la referencia a las redes ferroviarias autonómicas —que se echa de menos en los recursos catalanes y en el asturiano— está en el art. 4.4 LSF, ya comentado. Finalmente, no se puede imputar al art. 2 a) LSF que habilite al Estado para «incluir [en la red ferroviaria de interés general] líneas intracomunitarias sin el consentimiento del Principado de Asturias», porque, aparte de hacerse supuesto de la cuestión, es patente que del genérico enunciado del art. 2 a) LSF no se desprende semejante habilitación, y tanto más así cuanto que la representación del Consejo de Gobierno asturiano no ha recurrido el art. 81.1 b) LSF.

2.º) Art. 4.1. Este precepto define la red ferroviaria de interés general y, por ello, actúa como clave de toda la bóveda legal. Todos los recurrentes lo impugnan. La definición legal opera en dos niveles o estratos: a) estrato conceptual: la red ferroviaria de interés general viene constituida por «las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transportes en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal tema común»; b) nivel ejemplificativo: «como las [infraestructuras] vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas Comunidades Autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». Los dos estratos o niveles de la definición se relacionan así: los ejemplos se subsumen en el concepto legal pero no lo agotan. Como puede verse, no todas las infraestructuras que garantizan (la consecución de) un sistema común de transporte ferroviario se integrarán en la red ferroviaria de interés general sino solo una parte de ellas, las esenciales o más importantes. Y no todas las infraestructuras ferroviarias que cooperen al correcto funcionamiento del sistema común forman parte de la red ferroviaria de interés general sino solo una parte de ellas, aquellas cuya administración conjunta resulte necesaria o

imprescindible para lograr ese adecuado funcionamiento. Pero además de «esenciales» o «necesarias» las infraestructuras han de tener como referencia «todo el territorio del Estado» [este adjetivo, «todo», diferencia la dicción de los arts. 2 a) y 4.1 LSF]. Con este simple análisis gramatical se comprueba qué desacertados van los varios recursos que afirman que el art. 4.1 LSF entraña «una equiparación *de facto* entre sistema común de transporte y red ferroviarias de interés general». Sólo las infraestructuras esenciales del sistema o necesarias para su correcto funcionamiento se integran en la red ferroviaria de interés general.

Para defender la constitucionalidad del art. 4.1 LSF es necesario efectuar algunas precisiones sobre los títulos estatales de competencia de los arts. 149.1.21 CE (ferrocarriles) y 149.1.24 CE (obras públicas de interés general). Ninguna duda cabe de que todas las infraestructuras ferroviarias mencionadas en el art. 3 LSF pueden calificarse de obras públicas. Así lo declaró expresamente el fundamento jurídico 43 de la STC 118/1996. Por lo tanto, respecto a las infraestructuras ferroviarias, concurren los títulos de las materias 21 y 24 del art. 149.1 CE. Las consecuencias que se siguen de esta concurrencia de títulos están muy claramente desarrolladas en la STC 65/1998, de 18 de marzo, FFJJ 5 a 12, para el otro elemento capital de las infraestructuras de transporte terrestre, las carreteras. La primera consecuencia es que la concurrencia de ambos títulos competenciales flexibiliza el rígido criterio de territorialidad presente en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE y permite tomar en consideración el criterio del interés general, puesto que son competencia del Estado las obras públicas (infraestructuras ferroviarias en el caso) de interés general. Además, no puede reprocharse a la denominación elegida por las Cortes Generales para la red ferroviaria estatal el que haya también un interés general autonómico o municipal. Resulta exagerado afirmar que esa denominación «crea confusión e inseguridad jurídica» contrarias al art. 9.3 CE. Parece olvidarse que la propia Constitución emplea los términos «interés general» para designar el nacional, el interés de España como un todo. En estos contextos, «general» tiene un sentido territorial opuesto a «particular», pues desde el punto de vista de la Nación constitucional —la española— son parciales o particulares los intereses de las diversas nacionalidades y regiones, expresados institucionalmente a través de las respectivas instituciones autonómicas (cfr. art. 137 CE). No solo están las obras de interés general (ciertamente el art. 149.1.24 CE es el precepto constitucional más pertinente para justificar el nombre de la red ferroviaria de interés general), sino, con referencia también a infraestructuras públicas, el art. 149.1.20 CE menciona a los puertos y aeropuertos de interés general. Nuevas menciones del interés general en este sentido pueden leerse en los arts. 150.3 («cuando así lo exija el interés general») y 155.1 CE («interés general de España»). Tampoco reparan los recurrentes que, con arreglo al art. 4.1 de la Ley estatal de carreteras (Ley 25/1998, de 29 de julio), son carreteras estatales «las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma».

En las infraestructuras ferroviarias, el criterio del interés general debe complementar al criterio meramente territorial que luce en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE. Son notorias las disfunciones que la rígida aplicación del criterio territorial puede llegar a generar tanto para el logro de una política adecuada de infraestructuras seguida por la idea de red, como para el debido funcionamiento del mercado del transporte ferroviario la función complementaria del criterio de interés general incluye así la corrección de las disfunciones que pueda provocar el criterio territorial cuando se aplica rígidamente. Son perfecta y totalmente aplicables a las infraestructuras ferroviarias las palabras del fundamento jurídico 11 de la STC 65/1998. El complemento que el criterio de interés general presta al criterio territorial se traduce en una mayor flexibilidad a la hora de calificar la infraestructura como competencia estatal o autonómica según muestra el mismo fundamento jurídico 11 de la STC 65/1998.

La segunda consecuencia de la concurrencia de títulos respecto a las infraestructuras ferroviarias es que no puede dudarse de la legitimidad de emplear el concepto de red para denotar la interconexión y reducción a unidad temática de las infraestructuras

ferroviarias estatales. La noción de red expresamente empleada en el Derecho europeo del ferrocarril (así, «redes transeuropeas»). En cuanto a la jurisprudencia constitucional, la STC 118/1996 contiene una interesante doctrina sobre redes de transporte plasmada en su FJ 34, al tratar de los transportes discrecionales por carretera. Dicho razonamiento ilustra significativamente el impacto que la misma noción de red puede tener sobre el rígido criterio territorial de reparto de competencias, tanto respecto a las infraestructuras como en relación con la actividad que sobre ella se desenvuelve. Lo corrobora el fundamento jurídico 12 de la STC 65/1998, perfectamente aplicable a los ferrocarriles. Asimismo, la STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 3, confirma la doctrina de la STC 65/1998 y además precisa el concepto de red con referencia a las carreteras, en términos que a *fortiori* son predicables de los ferrocarriles.

Con este trasfondo de doctrina constitucional y de vuelta ahora al art. 4.1 LSF, las objeciones que le dirigen los recurrentes afectan tanto a su estrato conceptual general como a ciertos ejemplos de infraestructuras integrables en la red ferroviaria de interés general. Se ataca la posible inclusión en la red ferroviaria de interés general del tercer y último ejemplo: «sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». De acuerdo con lo expuesto, las infraestructuras «esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado» han de considerarse competencia estatal con arreglo al art. 149.1.21 CE, casi sin necesidad de complemento por el art. 149.1.24 CE. Las infraestructuras esenciales para integrar a «todo el territorio del Estado» en un sistema nacional de transportes serán, en abrumador porcentaje, líneas que discurran por varias Comunidades Autónomas y sirvan itinerarios supra- o pluri autonómicos. Pero tampoco cabe rechazar que, por excepción, la red estatal incluya líneas ferroviarias que no sobrepasen en el territorio de una Comunidad Autónoma. Ese será el caso, aceptado en la STC 65/1998, FJ 12, del ferrocarril que enlace un puerto o aeropuerto interés general con uno de los grandes núcleos de población y es que la esencialidad de la infraestructura habrá de medirse desde el punto de vista de la propia red ferroviaria de interés general, es decir, por relación con las exigencias de la red estatal considerada en su conjunto. Esta comprensión de la esencialidad de la infraestructura no sólo puede determinar excepcionalmente la integración de líneas que no sobrepasen el territorio de una Comunidad Autónoma (líneas que enlazan un aeropuerto de interés general con una estación de la red ferroviaria de interés general), sino que, a la inversa, hace también posible que líneas ferroviarias que enlazan varias Comunidades Autónomas pierdan interés general y pueden ser traspasadas a las Comunidades Autónomas por las que discurran (a cada una, la parte que pasa por su territorio), con lo que exigirá que entre ellas se establezcan los correspondientes mecanismos interautonómicos de cooperación. En definitiva, el primero de los integrantes del concepto general de red ferroviaria de interés general (infraestructuras ferroviarias «que resultan esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado») es perfectamente conforme con el orden de competencias, una vez que se acepte la licitud de complementar el criterio territorial (arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE) con el criterio de interés general (art. 149.1.24 CE).

El segundo elemento del concepto general de red ferroviaria de interés general son las infraestructuras ferroviarias «cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte», es decir, el que concierne a «todo el territorio del Estado». Sin duda la redacción elegida se ha inspirado en el art. 155 LOTT, precepto que no merece ni un reproche de inconstitucionalidad. En todo caso, es manifiesta la naturaleza meramente secundaria de este segundo componente definitorio respecto al primero. El correcto funcionamiento del sistema como un todo es un objetivo de interés general para toda España, y este objetivo justifica la administración conjunta de las infraestructuras necesarias para alcanzarlo.

Finalmente, las infraestructuras ferroviarias de conexión y acceso a los principales núcleos de población y de transporte serían excepcionalmente de interés general, aun cuando solo transcurrieron por territorio de una Comunidad Autónoma, por cuanto,

mediante ellas, se refuerza la red en sus nudos más importantes. Un nuevo acceso ferroviario desde la red estatal a una de las grandes ciudades españolas («principales núcleos de población») o a un gran núcleo de transportes facilita la comunicación de éstos con toda España y con el extranjero. El acceso a las grandes ciudades españolas, desde cualquier punto que se haga, es en sí mismo esencial desde el punto de vista del sistema ferroviario y hasta del sistema económico o financiero. Por otro lado, el enlace de un puerto o aeropuerto de interés general (núcleo principal de transporte) con la estación red ferroviaria de interés general de la misma ciudad resulta de importancia capital o «esencial» para el sistema general de transporte ferroviario, y así lo demuestra la regulación contenida en el art. 36 LSF, que nadie ha recurrido, artículo en cuyo apartado 6, por lo demás, se prevé la posible celebración de convenios con las Comunidades Autónomas para lograr la interconexión e interoperabilidad de las diversas redes ferroviarias. Parecido argumento vale para las conexiones y accesos de la red ferroviaria de interés general con «instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». Respecto a la defensa nacional, concurre el título del art. 149.1.4 CE: sería un tanto ridículo —especialmente en un contexto de conflicto armado— que enlaces fundamentales para la defensa nacional dependieran de las diecisiete Comunidades Autónomas solo porque la conexión ferroviaria entre la base naval o militar y la red ferroviaria de interés general transcurriera exclusivamente por territorio de una Comunidad Autónoma, como será lo general. Las instalaciones esenciales para la economía han de alcanzar, precisamente por esenciales, importancia para toda España, como ocurre con una refinería, una gran explotación minera o un alto horno, circunstancia que permite aducir el art. 149.1.13 CE como título competencial concurrente, habida cuenta del peso que, para todo el sector y para toda la economía puede tener la instalación.

A la vista de lo anterior no pueden acogerse impugnaciones del art. 4.1 LSF. No cabe oponerle la doctrina asentada en el fundamento jurídico 44 de la STC 118/1996, que se refiere a la incorporación de aisladas «líneas y servicios» (es decir, infraestructura y transporte conjuntamente) a la red nacional integrada de transporte ferroviario, aparte de que la doctrina sentada en ese fundamento se refería a líneas que discurrieran «íntegra y exclusivamente» por el territorio de una Comunidad Autónoma, sin que en ella se dieran razones de interés general para integrarlas en la red nacional, pues el art. 155.2 LOTT solo mencionaba «intereses superiores constitucionalmente garantizados», cláusula cuya vaguedad censuró este Tribunal aun reconociendo «su vigencia por la propia Constitución».

3.º) Art. 4.2. En cuanto a la excesiva vaguedad de las «razones de interés general que así lo justifiquen», ello no es un modo de otorgar una discrecionalidad omnímoda e incontrolable al Ministro de Fomento, sino simplemente una forma de designar abreviadamente lo que el art. 4.1 LSF desenvuelve más circunstanciadamente. Se ha escogido la expresión «razones de interés general» por la denominación dada a la red ferroviaria del Estado y por algunos pasajes del fundamento jurídico 12 de la STC 65/1998. Por otra parte, el precepto consta de dos párrafos que, entre sí, están en la relación de caso general (párrafo primero) y caso especial (párrafo segundo). En el caso general, el informe de las Comunidades afectadas puede cumplir varias funciones: ante todo, examinar efectivamente si concurren razones de interés general para la inclusión en la red ferroviaria de interés general y hacer posible la defensa preventiva de sus competencias e intereses propios. Aunque ciertamente el informe autonómico no sea estrictamente necesario cuando se trate de infraestructuras claramente estatales con arreglo a los arts. 149.1.21 y 149.1.24 CE (STC 118/1996, FJ 44), sin embargo el legislador general ha preferido oír a las Comunidades Autónomas siempre que se dé el caso de que una nueva infraestructura ferroviaria —aún de competencia estatal— haya de incluirse en la red ferroviaria de interés general. El caso especial es el contrario: infraestructuras que, en principio y atendiendo exclusivamente al criterio territorial, son competencia de las Comunidades Autónomas. Estas infraestructuras solo por excepción pueden considerarse de interés general y, por ello, de competencia estatal. Con la exigencia de consentimiento autonómico queda incontrovertiblemente evidenciado el

interés general que excepcionalmente justifica la inclusión de la infraestructura ferroviaria territorialmente autonómica en la red estatal. Ahora bien, el párrafo segundo del art. 4.2 LSF contiene una excepción al caso especial del consentimiento autonómico: el caso de que las infraestructuras que, pese a discurrir exclusivamente por una sola Comunidad Autónoma, están conectadas con el «resto de la red». En efecto, la necesidad de consentimiento previo de la Comunidad Autónoma se limita a las infraestructuras que discurran íntegramente por su territorio «sin conexión con el resto de la red»; en otro caso, bastará el informe preceptivo. Hay que entender que el simple hecho de la conexión física es condición necesaria pero no suficiente para eliminar la necesidad de consentimiento autonómico: solo se dará la condición suficiente cuando el interés del «resto de la red» en la incorporación de la infraestructura sea verdaderamente imperioso, en el sentido de que de no efectuarse tal incorporación, exista una serie y patente amenaza al buen funcionamiento de la red ferroviaria de interés general o de una porción significativa de ella.

4.º) Art. 4.3. En cuanto a la vaguedad de la referencia a la desaparición de los «motivos de interés general», se reitera lo ya dicho para el art. 4.2 LSF. Los motivos de interés general no son más que el modo abreviado de remitirse a la definición del art. 4.1 LSF y, en todo caso, la doctrina ya citada de la STC 65/1998 (FJ 12) milita a favor de la constitucionalidad del primer inciso del art. 4.3 LSF. En cuanto al reproche de que la exclusión se efectúa sin consentimiento de la Comunidad Autónoma afectada, la desaparición de las razones de interés general —a razonable criterio del Ministerio de Fomento— automáticamente coloca la infraestructura fuera de la competencia del Estado, de manera que ese efecto no puede quedar condicionado al consentimiento de dicha Comunidad Autónoma. Por otra parte, no es cierto que no se haya previsto la intervención autonómica en el expediente de traspaso, puesto que el art. 4.3, tercer inciso, dispone que el expediente puede ser iniciado por instancia de la Comunidad Autónoma y, además, en el informe previo a la exclusión de la red ferroviaria de interés general la Comunidad Autónoma puede manifestar su interés en que se le traspase la infraestructura. «Podrá ser traspasada» no tiene el significado de atribuir una potestad discrecional sino el de dejar claro que la exclusión puede no tener su necesaria culminación en el traspaso de la infraestructura a la Comunidad Autónoma sino en su clausura definitiva (art. 11 LSF). Carece de sentido interpretar el precepto en el sentido de que si el expediente de traspaso es iniciado por el Ministerio de Fomento pueda culminar sin la voluntad conforme de la Comunidad Autónoma, puesto que necesariamente deberá intervenir la comisión mixta regulada en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón.

5.º) Art. 5.1. Sólo el Principado de Asturias impugna este precepto, pero con las mismas razones dadas para los apartados 1, 2 y 3 del art. 4, es decir, no respetar el criterio territorial. Por lo tanto, la impugnación puede darse por contestada con lo ya expuesto.

6.º) Disposición adicional novena LSF. La constitución inicial de la red ferroviaria de interés general no puede ser objetada. Todas las infraestructuras mencionadas están actualmente administradas por entidades estatales, por lo que debe presumirse —al menos, tras más de veinte años de Estatutos de Autonomía— que esas infraestructuras quedan dentro de la competencia del Estado y, en principio, tienen vocación de integrarse en la red ferroviaria de interés general. No obstante, el legislador habilita al Ministerio de Fomento para rectificar esa integración en bloque, con intervención de las Comunidades Autónomas, en los términos que resultan del art. 4.2 y, aunque no se diga, 4.3 LSF. Cualquier Comunidad Autónoma deberá entenderse legitimada para solicitar al Ministerio que lleve a cabo esa determinación concreta y, en su caso, para solicitar que se excluyan y se le transfieran determinadas líneas administradas por RENFE, FEVE, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias alguna autoridad portuaria. No puede aceptarse que la inconstitucionalidad de esta disposición adicional esté en que no «obliga» al Ministerio a efectuar la «determinación concreta» de las líneas de interés general ni le señala plazo para ello. No hay reserva constitucional de ley para esta materia, y de la Constitución no resulta que, por necesidad, las Cortes hayan de señalar plazo a las habilitaciones o

mandatos que dirigen a órganos de la Administración General del Estado, ni menos aún redactar tales cláusulas de manera imperativa, máxime cuando el incumplimiento del mandato o del plazo solo puede dar base para la responsabilidad política o para que el propio legislador asuma la tarea.

7.º) Disposición transitoria 5 LSF. La impugnación del Principado de Asturias debe entenderse limitada en realidad al primer inciso del precepto. Sostiene dicho recurrente que algunas líneas que explota FEVE son intracomunitarias, aunque no precisa, con total seguridad, cuáles, pues esboza dos hipótesis. Como el recurso se remite en la impugnación de la disposición transitoria 5 a argumentos dados para los tres apartados del art. 4 LSF, otro tanto dice hacer la representación del Gobierno. No obstante, se subraya que el recurrente solo atiende a un criterio cerradamente territorial, sin tener en cuenta el del interés general; y que lo lógico es que el Consejo de Gobierno del Principado solicite del Ministro de Fomento la determinación concreta de si las mencionadas líneas o alguna de ellas deben considerarse incluidas o no en la red ferroviaria de interés general, y, caso de que no, solicite que se excluyan y, en su caso, que se le traspasen. Y si la decisión del Ministro no le satisficiera, puede discutirla en la vía jurisdiccional procedente.

c) Impugnaciones en defensa de las competencias urbanísticas de las Comunidades autónomas (arts. 7.1, 9.1 y 10.1 LSF). Los arts. 7.1 y 10.1 tienen clara fuente de inspiración en el art. 18.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos y marina mercante. El art. 18.1 de la Ley de puertos fue examinado en la STC 40/1998, FJ 37. Y la STC 204/2002, de 31 de octubre, FFJJ 9 y 10, al examinar un precepto parecido en materia aeroportuaria, señaló que la «prevalencia [de la competencia estatal] es la lógica consecuencia de la imposición a los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística de la calificación de sistema general aeroportuario, cuya constitucionalidad se acaba de razonar». En parecido sentido puede leerse la STC 151/2003, de 17 de julio, FJ 4. La traslación a los ferrocarriles de esta doctrina constitucional sobre la articulación de las competencias estatales sobre grandes infraestructuras y las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio ya estaba anticipada en el fundamento jurídico 29, párrafo cuarto, de la STC 40/1998. Y sobra recordar que el respeto recíproco de las respectivas competencias y el espíritu de cooperación y colaboración son esenciales en los Estados compuestos [cfr. art. 4.1 a) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común].

La impugnación de los arts. 7.1 y 10.1 LSF por el recurso extremeño se contrae a las «actividades de carácter industrial, comercial y de servicios» que podrían localizarse en las zonas de servicio ferroviario. No se entiende entonces que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura haya impugnado el art. 7.1 LSF, que se refiere exclusivamente a los «terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte» de la red ferroviaria de interés general y que no impugne el art. 9.1 LSF en cuyo apartado 1, párrafo segundo, es donde se establece que podrán realizarse, en la zona de servicio ferroviario, actividades de «carácter industrial, comercial y de servicios cuya localización esté justificada por su relación con aquéllas». Tampoco se entienden las consideraciones críticas sobre el art. 10.2 LSF en el recurso de Extremadura, cuando no recurre ese precepto, el cual ha sido redactado teniendo en cuenta la doctrina del fundamento jurídico 38 de la STC 40/1998.

De los tres párrafos que componen el art. 9.1 LSF el Gobierno aragonés solo razona la inconstitucionalidad del segundo, en el que se prevé que en la zona de servicio ferroviario puedan localizarse otras actividades distintas de las mencionadas en el párrafo primero que sean de «carácter industrial, comercial y de servicios», siempre que su localización en esa zona esté justificada por su relación con las actividades ferroviarias. Crítica el órgano autonómico aragonés la utilización de «fórmulas vagas e imprecisas». El recurso aduce la STC 40/1998, pero no cita los pasajes más pertinentes, los que examinaron la constitucionalidad de los arts. 3.6 y 15.1 de la Ley de puertos, que son los fundamentos jurídicos 32 y 33 con una referencia adicional en el párrafo penúltimo del FJ 38. Interpretado el párrafo segundo del art. 9.1 LSF de acuerdo con esa doctrina constitucional, la

impugnación pierde toda su base y debe rechazarse. El art. 9.1 LSF no pretende otra cosa que plasmar la doctrina de la STC 40/1998 sin menoscabar en absoluto las competencias urbanísticas autonómicas, lo que viene plasmado en la expresión «de conformidad con... el planeamiento urbanístico correspondiente».

d) La clausura de líneas (art. 11 LSF). El resultado altamente deficitario que justifica la clausura de la línea es, principalmente, el que afecta al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), como sugiere el art. 11.2 LSF. La línea será altamente deficitaria para ADIF cuando las empresas ferroviarias no muestren interés en que se les adjudique capacidad y, en consecuencia, los cánones ferroviarios obtenidos en esa línea no den el rendimiento mínimo exigible (arts. 74 y 75 LSF). En cambio, el art. 53.1 LSF se refiere al déficit que ocasiona —a la empresa ferroviaria— «la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario». Entendido así el concepto de línea altamente deficitaria, la tacha de «economicismo» es puramente retórica. El carácter altamente deficitario es por sí solo signo evidente de que la línea no sirve al interés general pues no hay demanda de tráfico de mercancías o pasajeros para ella y la necesidad de transporte de unas y otras se satisface con otros medios. Mantener abierta la línea asumiendo a pérdida los costes fijos de su mantenimiento y gestión es un despilfarro de fondos públicos contrario a los principios de «viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz de las mismas, situación de mercado y equilibrio financiero en la prestación de servicios» (art. 73.3 LSF).

Requisito previo al cierre de la línea o tramo es su exclusión de la red ferroviaria de interés general (art. 11.1, segundo inciso, LSF). Esa exclusión lleva necesariamente el reconocimiento de que han desaparecido las razones de interés general que justificaban la pertenencia de la línea o tramo a la red ferroviaria de interés general. El art. 8.1 LSF obliga al Ministerio de Fomento a que, una vez excluida de la red ferroviaria de interés general la línea o tramo y antes de clausurarla, ponga la situación «en conocimiento de las Comunidades Autónomas o entidades locales que pudieran estar afectadas», al efecto de que decidan si asumen o no la financiación de la infraestructura deficitaria. En esa puesta en conocimiento va implícita la posibilidad de traspasar la línea o tramo a la Comunidad Autónoma que se declare dispuesta a financiar la línea. No tiene sentido alguno el pretender una suerte de traspaso automático y forzoso para que la Comunidad Autónoma decida si clausura o no la línea, que no es solo unas cuantas vías de hierro sino un conjunto de medios personales y materiales, que genera costes a cada minuto. Lo más sencillo y adecuado es proceder como prevé el art. 11.2 LSF, y no traspasar primero la línea a la Comunidad Autónoma para que esta la cierre después, tras unos meses o años de pérdidas a cargo de la hacienda autonómica.

e) La variación de la línea límite de edificación en zonas o áreas delimitadas (art. 16.3). El sentido del art. 16.3 LSF no puede ser captado debidamente si no se expone el régimen íntegro de la línea límite de edificación, que el escrito de alegaciones expone sucintamente. La línea límite de edificación supone una restricción de las facultades dominicales en protección de una obra pública y sobre todo en defensa de la seguridad de los usuarios de la obra pública. Seguidamente el Abogado del Estado señala que los recurrentes citan erróneamente «de modo concordante, armónico y cooperativo» un pasaje de la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 3 C), y no su fundamento jurídico 2, en que se enjuicia el art. 22, y no el 23.2, de la Ley de costas, pero que olvidan que, para dictar normas para la protección de tramos de costa, el Estado solo podía actuar con vistas a proteger el dominio público marítimo-terrestre y al amparo del art. 149.1.23 CE. El propio fundamento jurídico 3 B) de la STC 149/1991 salva los títulos especiales de competencia estatal en ejercicio de los cuales se pueden imponer limitaciones o restricciones al dominio de los terrenos colindantes, y a este respecto cita la defensa nacional, como igualmente pudo haber citado el título estatal relativo a los ferrocarriles u obras públicas, que permiten al Estado, en concurrencia con el art. 149.1.1 CE, establecer un régimen especial de restricciones a la propiedad como el del art. 16.3 LSF, fundado en la protección de la obra pública y de sus usuarios cuando se den especiales circunstancias geográficas o socioeconómicas en los terrenos colindantes a la infraestructura estatal. No puede

sostenerse seriamente que apreciar cuáles son las necesidades de protección que recaba uno de los más importantes conjuntos de infraestructuras estatales —como es la red ferroviaria de interés general— deba quedar al libre criterio de cada Comunidad Autónoma, con más que probable divergencia de criterios ante casos sustancialmente iguales.

Frente a la crítica de la vaguedad, indeterminación, ambigüedad o imprecisión del fundamento legal para alterar la línea límite de edificación («las razones geográficas o socioeconómicas») cabe señalar lo siguiente: argumentación parecida fue ya desestimada para casos con cierta similitud en los fundamentos jurídicos 32 de la STC 40/1998 y 16 de la STC 65/1998; no cabe pedir a este Tribunal pronunciamientos en abstracto sobre si la distancia que fija el legislador es correcta o incorrecta, o si los supuestos en que el legislador hace una excepción son acertados o desacertados; los dos tipos de razones generales contenidos en el art. 16.3 LSF pueden ser fácilmente concretados; y, habiéndose dado intervención a las Comunidades Autónomas y entidades locales dentro del procedimiento previsto en el art. 16.3 LSF (desarrollado en el art. 35 del reglamento de desarrollo) a fin de que puedan proteger sus intereses y competencias, unas y otras tienen abierta la vía jurisdiccional oportuna para litigar acerca de si hay o no hay razones geográficas o socioeconómicas suficientes para justificar la excepción.

Por último, se discrepa de la diferenciación entre carreteras y líneas de ferrocarril que efectúa el recurso de la Junta de Extremadura con objeto de no aplicar a las segundas la doctrina de la STC 65/1998, FJ 16. Tanto las carreteras como los ferrocarriles engendran molestias por ruidos y peligrosidad, y la facilidad de acceso a las «nuevas zonas residenciales» («y consiguiente incremento de valor») tanto puede darla la carretera como una estación de ferrocarril. Pero todo esto —sea acertado o no lo que sostiene el recurrente— poco tiene ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad del art. 16.3 LSF.

f) El estatuto de ADIF (art. 28 LSF). El precepto, sólo recurrido por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, es una pura norma de habilitación de la potestad reglamentaria para establecer el estatuto de ADIF, que, en efecto, ha sido establecido por Real Decreto 2395/2003, de 30 de diciembre. Los recursos se basan en el art. 53 EAC y se impugna el art. 28 LSF porque nada dice sobre los representantes de la Generalitat en la entidad pública empresarial que administra las infraestructuras ferroviarias. Un motivo de inconstitucionalidad similar fue desestimado por el fundamento jurídico 48 de la STC 118/1996, cuyas razones siguen valiendo para rechazar la impugnación del art. 28 LSF. El art. 53 EAC deja libertad de acción al legislador estatal para decidir acerca de la presencia catalana y, en general, autonómica, dentro de las empresas públicas empresariales del Estado. No permite imponer al legislador estatal la necesaria presencia de representantes de la Generalitat en cualesquiera empresas públicas que desarrollen su actividad no sólo en Cataluña sino en todas las demás Comunidades Autónomas. El art. 53 EAC ha de tener su campo de aplicación preferente en las empresas públicas estatales radicadas en Cataluña o que desenvuelvan sus principales actividades en esta Comunidad, como ocurre con las Autoridades Portuarias (art. 40.1 de la Ley de puertos). Así debe entenderse razonablemente el giro «cuya competencia se extienda al territorio catalán», pues —como es evidente— el art. 53. EAC no puede ser interpretado en clave de privilegio (cfr. art. 138.1 CE). Ahora bien, no puede decirse que ADIF desenvuelva sus principales actividades en Cataluña, puesto que lo hace en todo el Estado.

g) La licencia de empresa ferroviaria (arts. 44, 49, 50 y 51 LSF). La impugnación está centrada en el art. 44 LSF y más concretamente en su apartado 1. Los arts. 49, 50 y 51 LSF se recurren por conexión. A la vista de la disposición transitoria 3 LSF, el alcance de esta impugnación queda ceñido al transporte de mercancías. La norma de competencia autonómica que, por lo general, se entiende vulnerada es la que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de ejecución de la legislación estatal en la ordenación del transporte de mercancías y viajeros con origen y destino en el territorio autonómico, «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (arts. 11.9 EAC, 12.15 EAAst,

33.15 EACM, 39.1.10 EAr y 9.12 EAE). Los estatutos catalán y aragonés precisan que la competencia autonómica se mantiene aunque el transporte discorra por infraestructuras de titularidad estatal. Junta con esta competencia, a veces se cita también la competencia sobre ferrocarriles (recursos asturiano y extremeño).

Una vez razonado que el art. 4 LSF no es contrario al orden de competencias, carece de base invocar la general competencia autonómica sobre ferrocarriles, puesto que la licencia de empresa ferroviaria se limita a permitir el acceso de una empresa a la actividad de transporte con vehículos que circulen por la red ferroviaria de interés general (art. 44.1 LSF en relación con el art. 42.1 LSF). La otra competencia —ejecución de la ordenación del transporte con origen y destino en la Comunidad Autónoma, aun cuando la infraestructura por donde discorra el transporte sea estatal— es más relevante, puesto que cabe razonar, y así lo hacen las representaciones autonómicas, que, aunque la red ferroviaria de interés general sea de titularidad estatal, eso no impide que la empresa ferroviaria deba proveerse de dos licencias, la estatal para tráficos interautonómicos y la autonómica para los tráficos con origen y destino en una Comunidad Autónoma.

Antes de seguir adelante, conviene aclarar el sentido de la referencia a la ejecución directa que puede reservarse el Estado. La «ejecución directa» del art. 11.9 EAC y de los demás Estatutos que copian la fórmula procede sin duda del art. 5.4 del Estatuto de Cataluña de 1932, y este a su vez refleja lo dispuesto en el art. 15.6 de la Constitución de la República española de 1931. Pero a la «ejecución directa» por el Estado hacían igualmente referencia los arts. 14 y 16 de la Constitución republicana en contextos que impiden entender que «ejecución directa» signifique otra cosa que la general *legis executio* mediante Administración propia, es decir, a través de la Administración General del Estado o un organismo público o sociedad estatal. En tiempos de la Segunda República, la actividad prestacional del transporte ferroviario era desenvuelta por compañías concesionarias, no por el Estado o por una entidad estatal. Y desde luego la ejecución directa estatal en materias como «régimen de cultos» (art. 14.2 de la Constitución de 1931) excluye, obviamente, la interpretación prestacional que patrocina la representación de la Generalitat de Cataluña. Si, como materia competencial, transporte quiere decir «las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas y mercancías» (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2 y 118/1996, FJ 1), ejecución directa por el Estado no quiere decir otra cosa más que ejecución mediante una persona pública estatal, sea del tipo que sea la actividad ejecutiva, prestacional o no. Por lo tanto, también es ejecución directa que el Ministro de Fomento otorgue una licencia. Basta, pues, entender que en materia de licencias de empresas ferroviarias el Estado ha decidido reservarse la ejecución directa y otorgarlas él. Además, el art. 3 de la Directiva 95/18/CE, modificada por la 2001/13/CE, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, se refiere siempre a «un organismo» del Estado miembro «competente para conceder las licencias» (art. 3) y señala que «cualquier empresa ferroviaria tendrá derecho a solicitar una licencia en el Estado miembro en que esté establecida» (art. 4.1) y, sobre todo, que «la licencia será válida en todo el territorio de la Comunidad» (art. 4.5). Parece así, concluye el Abogado del Estado, que la pluralidad de licencias de empresa ferroviaria que resultaría de la posición sostenida por los recurrentes no casa bien con la legislación comunitaria europea traspuesta.

Ningún recurso discute la legitimidad constitucional de las finalidades por las que se declara única la licencia de empresa ferroviaria para toda la red ferroviaria de interés general, sea cual sea el alcance territorial de los tráficos. El legislador nacional ha debido atribuir el máximo valor a la promoción del racional desarrollo de la actividad de transporte y, en consecuencia, de la eficiente ordenación y explotación de la red ferroviaria de interés general en punto —sobre todo— a la adjudicación de capacidad, objetivos que sería dificultoso alcanzar si una misma empresa pudiera estar autorizada para tráficos interautonómicos y no para los exclusivamente autonómicos. Hay un alto riesgo de ineficiencia en que diversas Administraciones cuya competencia se distribuye en razón del alcance territorial de los tráficos puedan llegar a apreciar de manera divergente la

capacidad financiera o la competencia profesional, centrada en la seguridad, de las empresas ferroviarias que soliciten licencia [cfr., por ejemplo, STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 13 a); 178/1992, de 13 de noviembre, FJ 2; 133/1997, de 16 de julio, FJ 10 a), etc.]. Aquí cabría recuperar la idea desarrollada en el FJ 34 de la STC 118/1996 para los transportes discrecionales de que hay que distinguir entre las redes nacionales de transporte y las redes autonómicas «independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros». Quien solicita una licencia de empresa ferroviaria para toda la red ferroviaria de interés general demuestra por ese solo hecho que pretende crear una red de transporte de alcance nacional. Y por ello basta que solicite la licencia del Ministro de Fomento.

A la misma conclusión puede llegarse por otro camino. La licencia de empresa ferroviaria basada en la declaración de actividad que presenta el solicitante (art. 44.1 LSF) da acceso a todo el mercado español (y, como hemos visto, también europeo) de transporte ferroviario, otorgando a la empresa autorizada la posibilidad de acceder a la red ferroviaria de interés general «en los términos y condiciones establecidos en ley» (art. 44.6 LSF). Pero el derecho concreto a usar un determinado tramo de red durante una precisa franja horaria se obtiene mediante la adjudicación de capacidad por ADIF (arts. 30, 31.1 y 35.1 LSF); por eso dice el art. 4.4, párrafo segundo, de la directiva antes citada, que «la licencia no dará por sí misma derecho de acceso a la infraestructura ferroviaria». La adjudicación de capacidad se acerca más a la autorización demanial (muy *sui generis* ciertamente), mientras que la licencia verifica fundamentalmente la idoneidad general de la empresa para actuar en el mercado como oferente de ciertos servicios de transporte ferroviario. Podría decirse, pues, que la licencia da acceso general al mercado de transportes en relación con los servicios que aquella ampare en cada momento (arts. 44.4 LSF), mientras que la adjudicación de capacidad atribuye el derecho de acceso concreto a un preciso tramo de la red ferroviaria para efectuar un uso delimitado por franjas horarias (arts. 30 y 35.1 LSF). En suma: solo la posesión conjunta de la licencia y de la adjudicación de capacidad permiten utilizar una determinada infraestructura viaria en una franja horaria para así prestar el correspondiente servicio de transporte (arts. 31.1 y 35.1 LSF). Pues bien, por tratarse de un título administrativo para acceder a un mercado de dimensión no ya solo nacional (interautonómica) sino europea, es lógico por completo que el legislador haya optado por reservar al Estado la concesión de una licencia estatal única.

Como es lógico, el art. 44 LSF no impide que las Comunidades Autónomas regulen el acceso a la actividad de transporte que se desarrolle en su propia red ferroviaria, en la que podrán otorgar, en su caso, las correspondientes licencias de empresas ferroviarias. Por otra parte, los arts. 79 d), 80.4, 129.1 y 132 RSF configuran a las Administraciones públicas «con atribuciones en materia de prestación de los servicios de transportes» como idóneos candidatos para la adjudicación de capacidad de infraestructura sin necesidad de obtener título habilitante alguno, aunque deben inscribirse en el registro especial ferroviario (sección 3).

h) Los servicios de transporte ferroviario de interés público (arts. 53 y 54.2 LSF). Las impugnaciones se contraen a los dos primeros apartados del art. 53 LSF y al segundo apartado del art. 54 LSF. Hay que advertir que, por lo que respecta al transporte de viajeros, los arts. 53 y 54 LSF, que forman el capítulo III del título IV de la Ley del sector ferroviario, no serán aplicables «en tanto la Unión Europea no establezca un régimen de apertura de mercado para este tipo de transporte» (disposición transitoria tercera LSF).

En los recursos vuelve a plantearse, respecto a la autorización para prestar servicios ferroviarios de interés público, la misma cuestión suscitada para las licencias de empresa ferroviaria, a saber, que aquellas autorizaciones debe otorgarlas la Comunidad Autónoma cuando se refieran a líneas o tramos que, aun siendo de titularidad estatal, transcurran íntegramente por la Comunidad Autónoma. Resulta extraño que las Comunidades actoras no reclamen la competencia atribuida al Consejo de Ministros para declarar de interés público la prestación del servicio de transportes en esas mismas líneas o tramos. Pero, en cualquier caso, valen aquí las mismas razones expuestas para las licencias de

empresas ferroviarias. Las competencias autonómicas en la ordenación del transporte — materia a la que claramente corresponde la declaración de interés público y la consiguiente selección de la empresa ferroviaria para prestar el servicio de interés público— están condicionadas a que el Estado no se reserve su ejecución directa, que es lo que ha hecho en los apartados 1 y 2 del art. 53 LSF en relación con las líneas y tramos integrados en la red ferroviaria de interés general que puedan discurrir exclusivamente por una Comunidad Autónoma, en virtud de semejantes razones a las consignadas en el art. 44.2 LSF, es decir, para garantizar la ordenación eficiente y coordinar y racionalizar el servicio ferroviario prestado en la red ferroviaria de interés general. La misma argumentación vale para la facultad que el art. 54.2 LSF atribuye al Ministerio de Fomento: si este departamento goza de competencia para convocar el procedimiento selectivo decidirlo, igualmente la ostentará para imponer la obligación de servicio público cuando aquel procedimiento fracasa.

Una segunda línea de argumentación en los recursos ataca lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 53.1 LSF, según el cual la responsabilidad de financiar el servicio deficitario corresponderá a la Comunidad Autónoma o corporación local que haya instado la declaración de interés público. Además, el art. 53.2 LSF prevé posibles convenios entre el Ministerio, las Comunidades Autónomas y las entidades locales para la financiación de los servicios de interés público. La simple previsión de un convenio interadministrativo como instrumento de cooperación no puede ser contraria al orden de competencias, por cuanto la suscripción siempre será voluntaria. La Comunidad Autónoma no tiene por qué asentir a convenios que le no satisfagan. Algo parecido vale para lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 53.1 LSF: si la Comunidad Autónoma o entidad local no quieren asumir el coste de la financiación del servicio ferroviario de interés público, basta simplemente con que se abstengan de pedir la declaración como tal y dejen la iniciativa al Ministerio. Por lo demás, no es acertado sostener, como sugieren los recurrentes, que la financiación autonómica deba llevar consigo la competencia para que la Comunidad Autónoma organice como mejor le parezca la prestación del servicio, por ejemplo creando una empresa pública autonómica. El poder de gasto o la financiación de una actividad no arrastran consigo la competencia (por todas STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 7). La participación financiera de la Comunidad Autónoma obedece a que es ella la que ha considerado que la prestación del servicio era de la máxima relevancia para las aspiraciones e intereses autonómicos y por ello ha impulsado la declaración de interés público por el Consejo de Ministros.

El recurso extremeño informa de que la Comunidad Autónoma tiene concertado un convenio con RENFE para la explotación del «servicio de viajeros regionales» Mérida-Zafra-Llerena y Llerena-Guadalcanal-Villanueva del Río y Minas, convenio similar a los que podrían ampararse en el art. 53.2 LSF. Se queja el recurrente de que el art. 53.2 LSF convierta al Ministerio de Fomento en «intermediario financiero». Pero el art. 53.2 LSF nada tiene que ver con la intermediación financiera ni en el más vago sentido de esta expresión. El precepto menciona únicamente la posibilidad de convenios de cooperación, totalmente voluntarios como es inherente a la misma figura, en los que puede intervenir como parte la Administración General del Estado (Ministerio de Fomento). Como es lógico, si los convenios son voluntarios para la Comunidad Autónoma no pueden dejar de serlo para las demás partes, razón por la que tampoco se entiende el reproche —sin relevancia constitucional alguna por lo demás— de que la efectividad del servicio quede «al albur de la voluntad política de la Administración General del Estado para suscribir el convenio».

i) El certificado de seguridad (art. 57.4 LSF). Todos los recurrentes defienden que este es un acto de ejecución en materia de seguridad industrial que corresponde a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias que, en materia de industria, tienen asumidas. Según resumen las SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2, y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3, cuya doctrina recuerda la STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 16, «en el núcleo fundamental de la materia de industria se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación

de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas».

Al deslindar la submateria seguridad industrial y la materia tráfico y circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21 CE), la doctrina constitucional ha señalado lo siguiente: (i) Las garantías de la seguridad en la circulación deben ser uniformes para toda España, e incluyen no solo «las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan» [SSTC 181/1992, de 16 de noviembre, FJ 3, y 132/1998, de 18 de junio, FJ 3 D)]. (ii). La homologación o aprobación de prototipos de vehículos se encuadra en la materia de tráfico, no en la submateria de seguridad industrial [STC 14/1994, de 20 de enero, FFJJ 3 y 4 a)]. (iii). Hay, pues, una clara diferenciación entre «la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes, que pertenece a la materia de tráfico, competencia exclusiva del Estado» y «la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que pertenece a la materia de industria y, por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas», de manera que «la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE» (STC 183/1996, de 14 de noviembre, FJ 2). Por su parte, el fundamento jurídico 43 de la STC 118/1996 considera competencia del Estado la imposición —incluso para ferrocarriles autonómicos— de «características técnicas mínimas y uniformes que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviario», así como establecer «el ancho de vía» y «las dimensiones mínimas de espacio entre vías».

Finalmente, es perceptible la tendencia a incluir la regulación de las condiciones integrales de seguridad necesarias para el desarrollo de una actividad en el régimen propio de esta. Por ejemplo, el fundamento jurídico 46 de la STC 40/1998 se descarta el título competencial «seguridad pública» en beneficio del de «marina mercante» para «la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques y sus condiciones de capacitación profesional», de manera que determinadas competencias del capitán marítimo encajan «sin ninguna dificultad en la competencia del Estado para garantizar la seguridad marítima» (STC 40/1998, FFJJ 48 y 49). El fundamento jurídico 46 de la STC 40/1998 afirma además que «la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera (SSTC 59/1985, FJ 3, y 181/1992, FJ 3), una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad». También la reciente Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, se basa en esta misma concepción integral de seguridad de la actividad (ver especialmente sus arts. 32 y ss.).

Se concluye de lo anterior que el certificado de seguridad regulado en el art. 57 LSF tiene poco o nada que ver con la seguridad industrial, tal y como esta submateria ha quedado definida en la doctrina constitucional. En primer lugar, el certificado versa, no sobre la verificación de requisitos técnicos de un cierto establecimiento o producto industrial para que su funcionamiento o uso resulte seguro para las personas y las cosas, sino sobre las «condiciones» que deben cumplir las empresas ferroviarias (art. 57.2 LSF) para poder «prestar servicios» sobre la red ferroviaria de interés general (art. 57.4 LSF). El certificado de seguridad tiene, además, trascendencia europea tal y como resulta del art. 2 y del párrafo 45 del preámbulo de la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero de 2001, pues esta norma comunitaria europea pretende «garantizar que todas las empresas ferroviarias que dispongan de una licencia en virtud del Derecho comunitario estén obligadas a tener un certificado de seguridad antes de operar en el territorio de un Estado

miembro», debiendo ser «conforme al derecho comunitario». Para obtener la licencia de empresa ferroviaria solo es necesario comprometerse a satisfacer condiciones de seguridad en el momento de inicio de actividades (art. 47.1 LSF); pero sin certificado no hay acceso a «una determinada línea» de la red ferroviaria de interés general (art. 57.1 LSF), o, dicho de otro modo, sin certificado de seguridad no puede haber adjudicación de capacidad. El ejemplo análogo para las carreteras es el del vehículo al que se prohíbe circular cuando carece de permiso de circulación (art. 61.5 del texto refundido de la Ley de seguridad vial, de 2 de marzo de 1990, redacción de 2001).

El certificado de seguridad de las empresas ferroviarias tiene un objeto distinto y muchísimo más amplio que la verificación de las condiciones de seguridad de un producto industrial. El certificado de seguridad no se refiere a un producto o planta industrial sino al conjunto integral de condiciones que la empresa ferroviaria debe satisfacer para poder pronosticar razonablemente que su actividad de transporte será segura no solo para los viajeros y mercancías que transporte, sino para todos los demás usuarios, inmediatos y mediatos, de la red ferroviaria de interés general, para los colindantes con las vías e instalaciones ferroviarias y para cualquiera que pueda ser afectado por la circulación de los ferrocarriles. Efectivamente, con arreglo al art. 57.2 LSF, el certificado de seguridad fijará, en primer lugar, las condiciones relativas a la «gestión de seguridad», entendiéndose por tal el conjunto sistemático de la organización, recursos, actividades, planes y procedimientos que la empresa ferroviaria deberá dedicar a esta finalidad; todo lo cual poco o nada tiene que ver con la submateria de seguridad industrial. En segundo término, la certificación establecerá condiciones sobre el «personal de conducción y acompañamiento» (capacitación profesional demostrada, entrenamiento y formación continuada, control físico y psíquico, etc.; cfr. arts. 60.2 LSF), lo que guarda analogía con el establecimiento de pruebas y requisitos para conductores de vehículos automóviles de carretera o con el pilotaje de naves y aeronaves, pero nada con la seguridad industrial. Y, finalmente, la certificación establece las condiciones respecto al «material rodante» y cualesquiera otras materias afectantes a la seguridad de la circulación por la red ferroviaria de interés general. Respecto al material rodante —a cuya homologación se refiere el art. 58 LSF—, el certificado de seguridad se corresponde más con la fijación de las condiciones para que los vehículos de motor puedan circular por la carretera, que con la verificación de productos industriales. Ha de señalarse, por cierto, que, si bien los «vehículos a motor» cuyo tráfico y circulación es competencia exclusiva del Estado son por antonomasia los que circulan por carretera, es innegable que un tren puede perfectamente conceptuarse como vehículo articulado «a motor», pues motor es toda máquina que transforma energía de cualquier tipo en movimiento, como la locomotora. En sus propios y literales términos vehículos a motor no son solo los camiones, los automóviles de turismo, los autobuses o las motocicletas que circulan por las carreteras, sino también los trenes, los barcos de pesca o las aeronaves, todos los cuales, si atendemos a sus estrictas características técnicas como máquinas de transporte, cabrían perfectamente en el enunciado «tráfico y circulación de vehículos a motor» del art. 149.1.21 CE. Más aún: atendiendo a la etimología de «vehículo» (*veho*: tirar o arrastrar) el tren es, casi, el vehículo por excelencia, puesto que descansa en el principio de la tracción. Como poco, habrá de concederse que la competencia estatal en materia de ferrocarriles —a semejanza de lo visto para la seguridad de la navegación y la materia marina mercante o la seguridad aérea y la materia tránsito y transporte aéreo— incluye todo lo relativo a la circulación por vía férrea, al menos cuando esta es la estatal. Y por lo tanto, incluye la homologación (de los prototipos) del material rodante, así como, por supuesto, todo lo concerniente a la gestión de seguridad y personal de conducción y acompañamiento.

Por otra parte, el certificado de seguridad crea un vínculo duradero entre Administración empresa ferroviaria en cuanto establece condiciones de cumplimiento constante («en todo momento» dice el art. 57.2 II LSF), de manera que su incumplimiento determina la revocación del certificado y, por ende, la inhabilidad para obtener adjudicaciones de capacidad.

Se concluye de todo ello la poca pertinencia de invocar la competencia autonómica en materia de seguridad industrial a propósito del certificado de seguridad necesario para prestar servicios de transporte en la red ferroviaria de interés general, que corresponde otorgar al Ministerio de Fomento, ADIF «u otro ente facultado» por el primero, puesto que el otorgamiento entra dentro de las competencias ferroviarias estatales, Y precisamente porque el certificado de seguridad regulado en el art. 57 LSF tiene una finalidad y sentido distintos a lo que es propio de la submateria seguridad industrial, la competencia atribuida al Ministerio de Fomento, ADIF u otro ente facultado convive perfectamente con las competencias autonómicas relativas a aquella submateria. Nada impide los controles autonómicos de seguridad industrial en las fábricas de, por ejemplo, material rodante ferroviario, sin perjuicio —como es lógico— de que ese material, para poder circular sobre la red ferroviaria de interés general, haya de cumplir las especificaciones recogidas en el certificado de seguridad y establecidas en la Ley del sector ferroviario y demás normas que los desarrollen.

j) Las competencias del Ministerio de Fomento (art. 81.1 LSF) y del Comité de Regulación Ferroviaria [art. 83.1 d) LSF]. No todas las subdivisiones del art. 81.1 LSF se impugnan sino solo ciertas letras de su apartado 1 [las letras b), f), g) y m)] y por conexión con otros preceptos recurridos. El Consejo de Gobierno castellano-manchego recurre, además, el art. 83.1 d) LSF, también por conexión.

El art. 81.1 b) LSF atribuye al Ministerio de Fomento la «ordenación general y regulación del sistema», que incluye «el establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa necesaria para su correcto desenvolvimiento» (el «su» puede tener como antecedente el «sistema» o el «mercado ferroviario», siendo más probable lo primero). La referencia al sistema ha de entenderse con el sentido y alcance indicados al analizar las impugnaciones relativas a los arts. 2 a) y 4 LSF. Las reglas básicas de acceso al mercado ferroviario no son otras que las que aparecen en la propia LSF, especialmente en el título IV, y ya se han examinado anteriormente. Por último, el inciso final —la elaboración de la normativa— carece del significado habilitante que le atribuyen los recursos catalanes y describe simplemente una competencia general del Ministerio, que concuerda con lo dispuesto en otros preceptos de la LSF (arts. 33.1, 47.2, 49, 51.3, 58, 59.1 o 60 LSF), o que le podrá ser atribuida por el Gobierno cuando este haga uso de la habilitación general del apartado 2 de la disposición final primera LSF.

El art. 81.1.f) LSF enlaza con lo dispuesto en los apartados 2 y 5 del art. 53 y 54.2 LSF. El art. 53.5 no ha sido impugnado, y, al tratar de los arts. 53 y 54 LSF, se justificó ya la competencia del Ministerio de Fomento.

El art. 81.1.g) se refiere al otorgamiento de certificados de seguridad, competencia del Ministerio ya fundamentada en la alegación precedente.

El art. 81.1 m) LSF confiere al Ministerio de Fomento la competencia para homologar centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal. El precepto se corresponde con los arts. 58 y 60.2 LSF. La impugnación del art. 81.1 m) LSF se efectúa, sin embargo, como consecuencia del recurso contra el art. 57.4 LSF cuando es la letra g) del art. 81.1 la que está directamente relacionada con el art. 57.4 LSF. En todo caso, para justificar esta competencia valen igualmente las consideraciones hechas en la alegación inmediata anterior sobre la inclusión de lo concerniente a la seguridad ferroviaria en la competencia estatal sobre ferrocarriles.

El art. 83.1 d) LSF se recurre exclusivamente en cuanto confiere al Comité de Regulación Ferroviaria la resolución de conflictos sobre otorgamiento y uso del certificado de seguridad. De nuevo es preciso remitir a la anterior alegación.

k) Impugnaciones peculiares del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En el motivo II de su recurso sostiene el letrado de la Junta que los arts. 33, 47.2, 49, 51.3, 54.2, 58, 59.1 y 60.2 LSF violan el art. 97 CE, puesto que «el único titular de la potestad reglamentaria es el Gobierno», mientras que todos los artículos citados habilitan al Ministro de Fomento para dictar disposiciones reglamentarias mediante orden ministerial. Esta impugnación está manifiestamente carente de todo

fundamento, y no tiene en cuenta la doctrina constitucional [SSTC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 4; 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3; 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 c); y 133/1997, FJ 7 b)], aparte de que su tesis contrasta y haría inconstitucionales nada menos que los arts. 23.3 segundo y 25 f) de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) y 122 a) de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril). Como es claro, «estos que lo componen» (el Gobierno) son sus miembros, el Presidente y los Ministros (art. 98.1 CE).

En el motivo III del recurso se denuncia que los arts. 15.5, 37.4 y 53.2 LSF violan los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, proclamados por el art. 9.3 CE. Es reiterada doctrina constitucional que la impugnación de normas legales debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan al Gobierno, representado por el Abogado del Estado, ejercer su derecho de defensa, y al Tribunal conocer las razones por las que los recurrentes entienden inconstitucionales los preceptos recurridos (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; 164/2001, de 11 de julio, FFJJ 3 y 18; 206/2001, de 22 de octubre, FJ 28; 96/2002, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 3). En la impugnación de los arts. 15.5, 37.4 y 53.2 LSF la parte contraria no levanta adecuadamente esta carga, pues se limita a efectuar afirmaciones categóricas que no solo no se razonan, sino que, además, pertenecen al plano de la técnica legislativa, acerca de lo que nada tiene que decir este Tribunal, juez de la constitucionalidad y no de la perfección técnica de las leyes (por todas, SSTC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 17). Solo por esto debe ser desestimado el motivo III del recurso castellano-manchego.

No obstante, seguidamente se recuerda la doctrina constitucional, por un lado, sobre el principio de seguridad jurídica (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7, y 273/2000, de 15 de noviembre, FFJJ 9 y ss.) y, por otro, sobre la interdicción de la arbitrariedad del legislador (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1, 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y, entre las más recientes, las SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4, 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3, 96/2002, de 25 de abril, FJ 6, o 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7).

El art. 15.5 LSF se recurre porque, con la redacción que se le ha dado, «puede» interpretarse que las palabras «determinación reglamentaria» dispensan de fijar la distancia inferior por vía de norma general. Pero reglamentariamente significa «por vía de disposición general reglamentaria». Lo que el art. 15.5 LSF no impide es que la norma reglamentaria pueda habilitar legítimamente una menor restricción de las propiedades colindantes efectuada caso por caso, para lo que no parece existir prohibición constitucional. En todo caso, (i) la invalidación del art. 15.5 LSF supondría privar a la Administración de la potestad de reducir la carga que para los colindantes supone la vecindad de una línea de ferrocarril; y (ii) determinar si el art. 27.1 del Reglamento del sector ferroviario satisface la remisión contenida en el art. 15.5 LSF es un problema de legalidad de esa norma reglamentaria (que no corresponde decidir a este Tribunal), pero no un problema de inconstitucionalidad del art. 15.5 LSF.

El art. 37.4 LSF se impugna porque emplea el adjetivo «necesarios» calificando al sustantivo «terrenos» en vez del calificativo «imprescindibles». No parece que la Constitución obligue a utilizar el segundo adjetivo mejor que el primero, por lo que no se advierte qué relevancia constitucional puede tener este punto. Además, los dos adjetivos calificativos son virtualmente sinónimos, y más en el contexto en que se utilizan.

Y el art. 53.2 LSF se combate por, al parecer, un problema estilístico cuya trascendencia constitucional tampoco se alcanza a percibir, ya que, según señala el recurso, «se utiliza por partida doble el término podrá», tanto con referencia a los «oportunos convenios» como al contenido de éstos. Al no entender la trascendencia constitucional del podrá «por partida doble» —sin duda porque el recurso no da un solo argumento— se considera que nada se puede decir al respecto, salvo que, si los convenios de financiación pueden celebrarse o no (la perfección de un convenio depende de dos o más concuerden en un *idem petitum*), el contenido que tengan podrá ser o no el

que indica orientativamente el art. 53.2 LSF, porque aquel depende, de nuevo, de la voluntad concorde de dos o más partes.

De acuerdo con lo expuesto, el Abogado del Estado concluye que ha de repelerse el motivo III del recurso del Consejo de Gobierno de la Junta castellano-manchega.

Finalmente, las impugnaciones del fundamento jurídico constitucional 5 del recurso tampoco pueden acogerse puesto que, una vez más, el órgano recurrente no levanta la carga de fundamentar constitucionalmente sus tesis sobre la inconstitucionalidad de los arts. 34.1 y 46.5 LSF. Así afirma el Consejo de Gobierno actor que el art. 34.1 LSF viola las competencias castellano-manchegas en materia de protección civil, pero no da razón constitucional alguna para semejante tesis, a pesar de reconocer que el precepto recurrido salvaguarda expresamente las competencias que se dicen lesionadas. A falta de fundamentación constitucional ofrecida por el recurrente, el Abogado del Estado declara encontrarse imposibilitado para contestar.

Y del art. 46.5 LSF se dice que viola el «principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma» y el art. 31.1 CE, porque no precisa que «las deudas tributarias a que se refiere lo son de todo tipo, incluidas lógicamente las de las Comunidad Autónoma» y porque dice «expresamente» que las deudas del solicitante de la licencia son «relevantes —al parecer únicamente— cuando lo sean debido a su actividad». El primer argumento es inaceptable, porque de la Constitución no deriva el deber de precisar que las «deudas tributarias» de que debe hallarse al corriente de pago la solicitante de licencia para demostrar capacidad financiera incluyen aquellas de las que sea acreedora la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Si la Ley dice «deudas tributarias» comprende todas. Por otro lado, no se acierta a descubrir qué relación puede tener esa exigencia de minuciosidad con el principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma, que difícilmente dependerá de que los más bien escasos solicitantes de licencia de empresa ferroviaria estén al corriente de pago con la Administración tributaria castellano-manchega.

En cuanto a la pretendida infracción del art. 31.1 CE, no se alcanza a comprender por qué se sostiene que la expresión «debido a su actividad» viola el deber constitucional de contribuir o algún principio del sistema tributario. «Debido a su actividad» es copia casi literal de una expresión del anexo, apartado 1, de la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, que dice «se estimará que la empresa solicitante no dispone de la suficiente capacidad financiera cuando, debido a la actividad de la empresa, se deban considerables atrasos en concepto de impuestos o cotizaciones sociales». Como puede comprobarse, el legislador español ha endurecido el requisito. Está claro que el no estar al corriente de pago en las deudas tributarias o de Seguridad Social originadas por razón de la actividad que constituye el objeto social de empresa ferroviaria —si esta es la interpretación correcta de la frase que nos ocupa— es un razonable y adecuado índice negativo de capacidad financiera.

El escrito del Abogado del Estado finaliza con la súplica de que se dicte Sentencia desestimando en su integridad los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre.

18. Por providencia de 18 de diciembre de 2012 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF) ha sido objeto de seis recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas de Extremadura, Cataluña, Principado de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha así como por el Parlamento de Cataluña, todos ellos acumulados en el presente proceso, por entender que, con dicha ley, el Estado ha vulnerado el orden de distribución de competencias resultante de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía. Dicha ley regula las infraestructuras ferroviarias y la prestación de servicios de transporte ferroviario y otros adicionales, complementarios o

auxiliares sobre aquellas (art. 1 LSF). La regulación tiene dos ejes principales: por un lado, incorporar al ordenamiento interno un conjunto de directivas europeas, cuya finalidad es convertir el ferrocarril en un modo de transporte competitivo y abrir los mercados ferroviarios nacionales al transporte internacional de mercancías realizado por las empresas ferroviarias establecidas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea; por otro lado, «reordenar por completo el sector ferroviario estatal y sentar las bases que permitan la progresiva entrada de nuevos actores en este mercado», pues con la entrada en vigor de la Ley, tal como señala la exposición de motivos, «se abre a la competencia la prestación del servicio de transporte de mercancías por ferrocarril en el ámbito nacional y se permite el acceso de todas las empresas ferroviarias que lleven a cabo transporte internacional de mercancías a las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General que formen parte de la denominada Red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías».

La regulación de la Ley 39/2003, que el legislador estatal ha efectuado al amparo de los títulos competenciales reconocidos en los arts. 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 149.1.21 y 149.1.24 CE, vulnera en opinión de los recurrentes diversas competencias asumidas por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, tanto en la específica materia de «ferrocarriles» como en otras varias. Sólo muy tangencialmente aparecen invocados preceptos constitucionales no atinentes al orden de distribución de competencias (arts. 9.3; 3.1 y 97 CE).

2. Antes de comenzar el examen de las impugnaciones contenidas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, debemos hacer tres observaciones preliminares.

La primera concierne a la incidencia de las diversas modificaciones (las más recientes por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio) de que ha sido objeto la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, desde el momento en que fue impugnada. El Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios establece la reestructuración de la entidad pública empresarial Renfe Operadora en cuatro sociedades mercantiles así como la supresión, a fecha de 31 de diciembre de 2012, de la entidad pública empresarial FEVE (Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha), cuyos bienes, derechos y obligaciones serán asumidos por la entidad pública Administrador de infraestructuras ferroviarias (ADIF), RENFE Operadora o las empresas mercantiles antes aludidas. No obstante, dichas modificaciones no afectan al contenido de los preceptos que han sido objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad. Se concluye, por tanto, que la controversia competencial suscitada con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su día se mantiene viva y en los mismos términos en que la plantearon los seis recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre.

La segunda atañe al canon de constitucionalidad aplicable. De una parte, la acumulación en este proceso de seis recursos de inconstitucionalidad sobre una misma ley estatal provenientes de cinco Comunidades Autónomas distintas, con su propio Estatuto de Autonomía, nos obligará antes de abordar cada grupo de impugnaciones a precisar el alcance de las respectivas competencias autonómicas que deben tomarse en consideración en nuestra delimitación competencial. De otra parte, debemos determinar la incidencia que tiene en el canon de constitucionalidad la reforma de los Estatutos de Autonomía de varias de las Comunidades Autónomas recurrentes. Si bien algunos de los recursos de inconstitucionalidad fueron interpuestos durante la vigencia de unos Estatutos de Autonomía distintos de los que están actualmente en vigor, resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 83/2012, de 18 de abril, FJ 2, y doctrina en ellas citada]. Así haremos respecto a los recursos de inconstitucionalidad presentados por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Extremadura.

La tercera y última observación preliminar se refiere al orden y modo de examen de las impugnaciones. Para dar respuesta a las numerosas cuestiones que las Comunidades

Autónomas recurrentes han planteado por medio de los seis recursos de inconstitucionalidad presentados, procede examinar en primer lugar los alegatos basados en las competencias autonómicas sobre ferrocarriles, pasando a tratar posteriormente los basados en otros títulos competenciales (singularmente, transportes ferroviarios, ordenación del territorio y urbanismo y seguridad industrial), y finalmente se analizarán las impugnaciones no competenciales contenidas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Por otro lado, daremos respuesta conjunta a los argumentos empleados por todos o varios recurrentes contra el mismo precepto legal o contra el mismo conjunto de preceptos legales que deba analizarse en combinación, teniendo en cuenta que la exhaustividad con la que en los antecedentes se ha dado cuenta de las posiciones de las partes nos eximirá de volver a cada paso sobre las razones esgrimidas por cada una de ellas en relación con el juicio de constitucionalidad que les merezcan los preceptos recurridos.

1. Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre ferrocarriles.

3. Ateniéndonos al orden y modo de examen indicado, y antes de comenzar con el análisis de las impugnaciones basadas en las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles, conviene ahora recordar las competencias estatales y autonómicas en dicha materia. En cuanto a las competencias estatales, el inciso primero del art. 149.1.21 CE reserva al Estado, como es sabido, la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», y el art. 149.1.24 CE la competencia exclusiva sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

Por otro lado, el art. 148.1.5 CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en las materias de «los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma». Por lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (en adelante, EAAst) atribuye genéricamente a esa Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería» (art. 10.1.5 EAAst). De forma casi idéntica, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a esa Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Región y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales, por cable o tubería» (art. 31.1.4 EACM).

En el caso de las otras tres Comunidades Autónomas recurrentes se ha producido una modificación de sus competencias en esta materia respecto al momento en que se interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad. En la actualidad, y a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta las siguientes competencias en materia de ferrocarriles (sobre cuya conformidad constitucional nos pronunciamos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 85 y 105):

«Artículo 140. *Infraestructuras del transporte y las comunicaciones.*

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye en todo caso:

a) El régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte.

b) La gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios.

c) El régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta.

d) La delimitación de la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público.

2. La Generalitat participa en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Cataluña que son de titularidad estatal.

3. La calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña requiere el informe previo de la Generalitat, que podrá participar en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes.

...

6. Corresponde a la Generalitat, en materia de red ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal.

7. ...»

«Artículo 169. *Transportes.*

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña, con independencia de la titularidad de la infraestructura. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades.

b) La regulación de la intervención administrativa para el ejercicio de las actividades de transporte.

c) La regulación del transporte urbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo.

d) La regulación específica del transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico respetando las competencias estatales sobre seguridad pública.

e) La regulación de un sistema de mediación en materia de transportes.

f) La potestad tarifaria sobre transportes terrestres.

2. La integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat.

3. La Generalitat participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional de acuerdo con lo previsto en el Título V.

4. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los centros de transporte, logística y distribución localizados en Cataluña que incluye:

- a) Los centros de información y distribución de cargas.
- b) Las estaciones de transporte por carretera.

5. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, la logística y la distribución localizadas en Cataluña.

6. ...»

Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dicha Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «ferrocarriles, que, en todo caso, incluye la coordinación, explotación, conservación y administración de las infraestructuras de su titularidad, así como la participación en la planificación y en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal» (art. 71.12 EAAr), y sobre «transporte terrestre de viajeros y mercancías por carretera, por ferrocarril y por cable, así como el transporte fluvial, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros y operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, logística y distribución situadas en Aragón» (art. 71.15 EAAr).

Por su parte, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dicha Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en el mismo ámbito los transportes terrestres y fluviales con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros de transporte, logística y distribución situados en Extremadura. Aeropuertos, helipuertos, puertos deportivos y otras infraestructuras de transporte que no sean de interés general. Participación en la planificación y, en su caso, ejecución y gestión de las infraestructuras de interés general en la Comunidad Autónoma, en los términos que establezca la legislación del Estado» (art. 9.39 EAE), así como la competencia de ejecución sobre «aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve la Administración General del Estado» (art. 11.1.9 EAE).

Tal como ya se ha señalado, con arreglo a nuestra doctrina del *ius superveniens* los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Extremadura deberán ser resueltos a partir de los preceptos estatutarios vigentes en el momento presente.

De todo ello resulta una sustancial identidad en el canon de constitucionalidad aplicable a las impugnaciones de los recursos de Asturias y Castilla-La Mancha basadas en las competencias autonómicas sobre ferrocarriles, en tanto que a los recursos de Cataluña, Aragón y Extremadura les es de aplicación, por lo que respecta a las impugnaciones con similar fundamento, un canon parcialmente diferente.

4. Para completar este planteamiento general y previo al examen de las impugnaciones basadas en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles, solo nos resta precisar el alcance de las competencias estatales y autonómicas al respecto. Conviene advertir que nuestra jurisprudencia ha abordado la distribución competencial en esta materia solo de forma fragmentaria. Además de algunos pronunciamientos aislados en procesos constitucionales sobre normas relativas a otras materias (singularmente carreteras o transportes terrestres) y que, por tanto, no eran determinantes del fallo correspondiente, nuestra Sentencia 118/1996, de 27 de junio, versó fundamentalmente sobre el transporte terrestre en general, sin diferenciar entre el transporte por carretera y el ferroviario, y de manera específica solo dedicó a los

ferrocarriles seis breves fundamentos jurídicos (FFJJ 43 a 48) de los sesenta y siete que contiene. Por ello, la doctrina contenida en dicha Sentencia necesita ser completada a fin de poder resolver las cuestiones suscitadas en el presente proceso constitucional.

Tanto ahora como entonces el punto de partida se sitúa en el hecho de que en el art. 149.1.21 CE y en los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía, el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias sobre ferrocarriles, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el desarrollo de los itinerarios, atendiendo a si transcurren o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (STC 118/1996, FFJJ 43 a 45). No obstante, los mencionados preceptos no son el único título competencial aplicable a las infraestructuras ferroviarias ya que el criterio del interés general concurre en esta materia asociado con los conceptos de obra pública y de servicio público. En efecto, como declaramos en la STC 118/1996 (FJ 43), «la construcción de ferrocarriles de transporte público entra de lleno en la noción de obra pública, por cuanto es de general uso y aprovechamiento, y está destinada a un servicio público», y la consideración como obra pública de la realización de infraestructuras ferroviarias está plenamente arraigada en nuestro ordenamiento jurídico desde la primera norma con rango legal reguladora de este medio de transporte en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley general de ferrocarriles de 1855. Asimismo su art. 3 disponía que «todas las líneas de ferrocarriles destinadas al servicio general son del dominio público y serán consideradas como obras de utilidad general». En el mismo sentido, la posterior Ley general de ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, vigente hasta 1987, estableció que «todas las líneas de ferrocarril de servicio general son de dominio público y serán consideradas como obras de utilidad pública que llevan consigo la expropiación forzosa» (art. 7). En suma, con independencia de la titularidad de la infraestructura ferroviaria o del título legitimador de la intervención estatal sobre el ferrocarril, cuestiones que no vienen ahora al caso, la construcción de ferrocarriles fue considerada en el siglo XIX como una gran obra pública, con un protagonismo destacado en la vida política y económica. Ya entrado en el siglo XX los poderes públicos decidieron promover o ejecutar directamente unas obras públicas que tradicionalmente se habían dejado en el ámbito de la iniciativa privada. Pues bien, la consideración de los ferrocarriles como obra pública implica que el rígido criterio territorial debe ser complementado con el del interés general o, en su caso, con el del interés autonómico: cuando las infraestructuras ferroviarias sean de interés general la competencia para su ordenación y para su realización le corresponderá al Estado (art. 149.1.24 CE); y cuando sean de interés de una Comunidad Autónoma, la competencia le corresponderá a dicha Comunidad (art. 148.1.4 CE).

A las infraestructuras ferroviarias, en consecuencia, les es aplicable la doctrina que sobre la delimitación de competencias en la materia «obras públicas de interés general» formulamos en la STC 65/1998, de 22 de abril, a propósito de las carreteras estatales, que consideramos incluíbles en la noción de obra pública. Entonces dijimos, recordando la STC 40/1998, de 19 de febrero, que «la concreción de cuáles sean las carreteras de “interés general” corresponde, en principio, al Estado, sin perjuicio del ulterior control de este Tribunal; y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de “interés general”, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado, correspondiendo a este Tribunal solo “un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad” (STC 40/1998, FJ 7)» (STC 65/1998, FJ 10). Y sobre tales límites, en la misma Sentencia indicamos lo siguiente en el fundamento jurídico 11:

«Pues bien, tales límites, como también hemos indicado en la STC 40/1998, han de extraerse, en primer término, del propio bloque de constitucionalidad; y, a este respecto, “el contenido del art. 148.1 C.E. puede erigirse en criterio

interpretativo del art. 149.1 C.E. y de los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía” (fundamento jurídico 17).

Así pues, dado que el art. 148.1.5 C.E. permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia exclusiva sobre las carreteras “cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”, y así lo han hecho efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, de ello resulta que, como regla general, estas carreteras no podrán ser declaradas de “interés general”, al menos, a los efectos de su integración en la Red de Carreteras del Estado. Si bien no cabe descartar que, por excepción, carreteras de itinerario íntegramente autonómico puedan obtener esta calificación, dado que el criterio del “interés general” es de distinta naturaleza al puramente territorial que consagra el art. 148.1.5 C.E. (en análogo sentido, STC 40/1998, fundamentos jurídicos 17 y 18). Y, por la misma razón, la simple circunstancia de que el itinerario de una carretera atraviese más de una Comunidad Autónoma no determina por sí sola la incorporación de dicha carretera a la Red de Carreteras del Estado.

De esta manera, el criterio del “interés general” viene a complementar al puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones terrestres (esto es, a la trascendencia de los itinerarios del tráfico o transporte que se efectúa sobre las mismas), introduciendo, así, una mayor racionalidad en el reparto de competencias en esta materia.»

Así pues, el criterio esencial para resolver las impugnaciones planteadas ha de ser el criterio territorial, en su caso complementado y modulado por el del interés general. Ello impone la necesidad de someter las normas legales cuestionadas por las Comunidades Autónomas a un doble canon sucesivamente, el de territorialidad y el del interés general, en el entendimiento de que el criterio del interés general complementa y modula el puramente territorial pero sin excluirlo de forma sustancial. Una vez sentado este punto de partida, podemos avanzar otras consideraciones adicionales.

5. El primer aspecto que debemos considerar es el de la procedencia de diferenciar, a efectos de la distribución de competencias, entre la infraestructura y la actividad de transporte o de otro tipo que se realiza sobre ella; o de si, por el contrario, hemos de partir de la unidad infraestructura-transporte. En efecto, el significado del término «ferrocarril» incluye tanto el camino con dos carriles de hierro paralelos, sobre los cuales ruedan los trenes, como el conjunto de instalaciones, vehículos y equipos que constituyen el ferrocarril como medio de transporte; y la principal actividad que se desarrolla sobre el ferrocarril o a la que sirve este es ciertamente la de transporte, ya sea de personas o mercancías.

A los efectos de las posibilidades de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas el art. 148.1.5 CE distingue nítidamente entre las infraestructuras ferroviarias y los medios móviles y de tracción («Los ferrocarriles... cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma»), por un lado, y los transportes que se realicen por dichos medios («y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios»), por otro, sin perjuicio de que ambas materias —infraestructuras y transportes— queden sujetas en principio al mismo criterio de reparto competencial («en los mismos términos»). Si bien el art. 148.1.5 CE no es un precepto delimitador de competencias y solo nos proporciona un criterio interpretativo, la misma diferenciación, si bien con más claridad si cabe, se aprecia en algunos de los Estatutos de Autonomía reformados en la pasada década, en cuanto que mencionan las referidas materias en distintos preceptos o en distintos apartados del mismo precepto (*vid.* los arts. 140 y 169 EAC 2006; 71.11 y 15 EAAr; y 64.1.1 y 3 EAAnd). Si bien la disposición constitucional que reserva al Estado competencias en la materia (art. 149.1.21 CE) parece utilizar una fórmula distinta —sintética y no pormenorizada como la utilizada en los preceptos estatutarios mencionados—, la misma diferenciación material y el mismo criterio de

reparto competencial que subyace a los preceptos estatutarios mencionados rigen para la reserva de competencias estatales sobre las infraestructuras ferroviarias y sobre los transportes ferroviarios que expresa el art. 149.1.21 CE.

En nuestra doctrina también hemos partido de la diferenciación entre la infraestructura (en este caso, ferroviaria) y el transporte que se desarrolla sobre ella. En efecto, el transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) y, por tanto, diferenciable de la infraestructura (carreteras, ferrocarriles) o de la vía natural (aguas fluviales o marítimas) sobre la que ha de realizarse (STC 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 5). En esta misma línea hemos afirmado que la competencia para la ordenación del transporte por carretera «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» (STC 53/1984, de 3 de mayo, FJ 7); y que la competencia sobre el transporte por carretera no atrae, en principio, la relativa a la infraestructura, pues «se trata de funciones públicas diferenciadas, que también constituyen materias diversas a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [STC 65/1998, FJ 7 b)]. Pues bien, en relación con los ferrocarriles y los transportes ferroviarios debemos acoger la misma diferenciación.

6. La segunda cuestión que debemos despejar atañe al concepto de «itinerario [que] se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» y a su concepto correlativo, «ferrocarriles... que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». De la unidad de tratamiento en el primer inciso de los arts. 10.1.5 EAAst y 31.1.4 EACM de los «ferrocarriles» junto a las «carreteras» y los «camino», por una parte, y de la separación del transporte propiamente dicho, por otra, se puede deducir que el «itinerario» del que se habla es el de la infraestructura y no el de los vehículos que se desplazan sobre las vías férreas, las carreteras o los caminos. Así pues, lo determinante para la competencia autonómica sobre ferrocarriles será que la infraestructura ferroviaria discorra o no íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, el adverbio «íntegramente» no debe entenderse en un sentido literal como la exigencia de que los puntos de origen y destino de la infraestructura se ubiquen en la Comunidad Autónoma, pues llevaría a consecuencias prácticas rechazables. En efecto, un entendimiento literal del art. 149.1.21 CE conduciría a que las competencias autonómicas quedarían reducidas a muy pocas infraestructuras ferroviarias, únicamente las que por tener sus puntos de origen y destino en la Comunidad Autónoma carecieran de conexión con las de otra Comunidad Autónoma. Siguiendo el criterio que ya indicamos en materia de carreteras en la STC 65/1998 (FJ 11), podemos afirmar que la simple circunstancia de que el itinerario de una línea férrea atravesase más de una Comunidad Autónoma no debe determinar por sí sola la incorporación de dicha línea a la red estatal.

Pero, como hemos señalado, el criterio territorial puede y debe ser complementado con el del interés público: del interés general en el caso del Estado y del interés autonómico en el de las Comunidades Autónomas. Esta flexibilización del rígido criterio territorial derivado del art. 149.1.21 CE con fundamento en el criterio del interés, que tiene asiento constitucional en el art. 149.1.24 CE, permite adaptarse a las necesidades de las comunicaciones cuyo máximo objetivo se cifra en la búsqueda del enriquecimiento funcional que a las redes aportan las conexiones y los accesos a otras redes. En efecto, no puede entenderse que la distribución competencial plasmada en la Constitución pretenda o tenga por efecto incentivar el desarrollo aislado de las infraestructuras ferroviarias, tanto de la conveniente interconexión e interoperabilidad entre las distintas redes férreas de las Comunidades Autónomas como de la necesaria integración en redes más amplias, estatales e internacionales. No se trata de que, en virtud de la flexibilización de una concepción rígida del criterio territorial, una Comunidad Autónoma pueda extender su competencia a una infraestructura ferroviaria que se halle fuera de su territorio, sino de que la cooperación y la coordinación de las entidades competentes son imprescindibles para alcanzar la finalidad plenamente constitucional de la integración de las redes férreas que resulten de la competencia estatal y autonómica.

En definitiva, el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles debe ser acotado por la concurrencia de una doble condición: se trata de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad en su itinerario total, discurren dentro de la Comunidad (condición positiva), siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa).

7. A partir de la delimitación competencial efectuada, debemos abordar el primer grupo de impugnaciones, centrado en los artículos que definen y configuran el sistema común de transporte ferroviario y la red ferroviaria de interés general: en concreto los arts. 2 a), 4, apartados 1, 2 y 3, y 5.1, la disposición adicional novena y la disposición transitoria quinta LSF. El art. 2 a) LSF establece como finalidad de dicha Ley «garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado», para lo cual el art. 4 LSF crea una «red ferroviaria de interés general», integrada por «las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». Hemos de advertir que el concepto legal de infraestructuras ferroviarias del que parte la Ley 39/2003 va más allá de las líneas o vías férreas en sentido estricto, y comprende el conjunto de instalaciones, edificaciones, elementos auxiliares, etc., al servicio del ferrocarril como medio de transporte. En efecto, el art. 3 LSF define el concepto de «infraestructuras ferroviarias» en los siguientes términos: «la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción. Entre dichos elementos se encuentran los terrenos, las estaciones, las terminales de carga, las obras civiles, los pasos a nivel, las instalaciones vinculadas a la seguridad, a las telecomunicaciones, a la electrificación, a la señalización de las líneas, al alumbrado y a la transformación y el transporte de la energía eléctrica, sus edificios anexos y cualesquiera otros que reglamentariamente se determinen.»

Los preceptos impugnados habilitan al Ministro de Fomento para acordar en cualquier momento, y con distintos niveles de participación autonómica, la inclusión o la exclusión de la red ferroviaria de interés general de nuevas infraestructuras ferroviarias (art. 4.2 y 3), para planificar las infraestructuras ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general (art. 5.1) y para realizar la determinación concreta de las líneas concretas que integran dicha red, a partir de la constitución inicial que efectúa la propia Ley y que coincide con todas las infraestructuras ferroviarias que, en el momento de entrada de la Ley, estuvieran siendo administradas por RENFE, FEVE, el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias o la autoridad portuaria de los puertos de interés general (disposición adicional novena).

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, los reproches de inconstitucionalidad que formulan los recurrentes se pueden sintetizar en tres: en primer lugar, varios recurrentes objetan que el Estado pueda por sí solo configurar un sistema común de transporte, porque conforme a la STC 118/1996 dicho sistema común debe ser el resultado de la coordinación e interconexión de redes gestionadas por las respectivas Administraciones competentes, estatal y autonómicas, por lo que, en consecuencia, rechazan la equiparación entre el sistema común de transporte y la red ferroviaria de interés general; en segundo lugar, los recurrentes reprochan de forma unánime a los citados preceptos la indebida extensión de la competencia estatal a todas las infraestructuras ferroviarias esenciales, incluidas las que eventualmente fueran de titularidad autonómica, como sería especialmente el caso de las líneas o tramos que transcurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, así como de las conexiones que sirvan de acceso a los principales núcleos de población y de

transporte a las instalaciones esenciales para la economía y la defensa nacional; en tercer lugar, se reprocha la inconstitucionalidad de la utilización, en esta materia, del criterio del interés general, en particular para denominar a la propia red y para, en el futuro, incluir o excluir de la red ferroviaria de interés general determinadas infraestructuras ferroviarias, así como que el consentimiento autonómico respecto a la incorporación de nuevas líneas quede limitado a las que reúnan la doble característica de ser intraautonómicas y no tener conexión con la red ferroviaria de interés general. Por su parte, el Abogado del Estado argumenta que el Estado se limita a regular infraestructuras y transportes ferroviarios en el ámbito de sus competencias y que, con arreglo a la STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 11), el criterio del interés general ex art. 149.1.24 CE debe complementar en esta materia el criterio territorial que recoge el art. 149.1.21 CE, pues las infraestructuras ferroviarias pueden calificarse de obras públicas, de forma que la concurrencia de ambos títulos competenciales debe conducir a flexibilizar el rígido criterio de territorialidad presente en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE.

8. Para abordar las impugnaciones reseñadas en el fundamento jurídico anterior conviene que tomemos como punto de partida la ya citada STC 118/1996, de 27 de junio, puesto que ha sido el soporte argumental de las impugnaciones contra el art. 2 a) LSF. En efecto, en aquella Sentencia nos pronunciamos sobre un precepto similar, el art. 3 a) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), que disponía entre otros principios del sistema de transportes, aplicables a los transportes tanto intercomunitarios como intracomunitarios, el «establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes». Entonces se declaró la constitucionalidad del precepto en su conjunto, entendiendo que contenía «meros principios generales, esto es... directrices abstractas, que no imponen ningún contenido concreto y, además, que todos ellos se mantienen en el marco del haz de competencias que cabe atribuir al Estado». Este juicio se extendió también al concreto principio incluido en la letra a) del art. 3 LOTT, antes transcrita, respecto al cual se reconoció que planteaba mayores dudas en cuanto que «el Estado carece de competencias para establecer por sí un sistema común de transporte».

Pues bien, como era entonces el caso del art. 3 a) LOTT, tampoco el art. 2 a) LSF impone contenido concreto alguno en relación con el «sistema común de transporte ferroviario». Su legitimidad constitucional puede ser apreciada desde una doble perspectiva. Por un lado, la formulación de una finalidad genérica o abstracta como la enunciada en el art. 2 a) LSF —«garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado»— encuentra fundamento suficiente en la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. En efecto, como señalamos en la STC 118/1996 a propósito del art. 3 a) LOTT, el transporte «es un hecho económico de gran importancia» y «la posibilidad de que el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (STC 96/1984, fundamento jurídico 3) y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único (STC 64/1990, fundamento jurídico 3), establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico, es constitucionalmente legítima» (STC 118/1996, FJ 10). Por otro lado, tampoco se aprecia en qué sentido o de qué forma la mera formulación de una finalidad como la indicada —que parece casi inevitable en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja—, podría afectar, mermar o incidir negativamente en las competencias autonómicas en la materia. Cuando menos las Comunidades Autónomas recurrentes no alcanzan a articular elemento alguno de una incidencia efectiva en el ámbito de sus competencias reveladora de la inconstitucionalidad denunciada.

Con todo, no cabe ignorar que los recurrentes reprochan al art. 2 a) LSF no tanto lo que dice como lo que no dice, esto es, que haya omitido las referencias que incluía su precedente —el art. 3 a) LOTT— a la «coordinación e interconexión de redes, servicios o

actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes» como medios previstos para garantizar el mencionado sistema común de transporte ferroviario. En opinión de los recurrentes, la omisión de tales referencias en el precepto que es ahora objeto de examen vendría a presuponer que el Estado pretende tener plena facultad para establecer y mantener dicho sistema común, en detrimento de las fórmulas de coordinación e interconexión entonces mencionadas, puesto que nuestro juicio de compatibilidad habría descansado en la STC 118/1996 en la consideración explícita que realizamos entonces de que «la obtención, como resultado, de un sistema común de transportes queda[ba] librada a la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades de que se trata, mediante la actuación de las Administraciones competentes» (STC 118/1996, FJ 11). Sin embargo, este argumento no puede compartirse. Como hemos señalado, el legislador estatal puede pretender legítimamente «garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado» como finalidad de la regulación en la presente materia, sin que pueda atribuírsele o anudarse a tal objetivo, por vía inductiva, el significado de que el Estado pretenda atribuirse competencias para establecer, instaurar o mantener dicho sistema común por sí solo, por cuanto que el precepto actual no precisa las formas o instrumentos para alcanzar dicho sistema común, ni por otro lado establece cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas en la materia. Es evidente que la inconstitucionalidad del precepto no puede fundamentarse en la comparación entre su redacción y la del precepto precedente —que, como es obvio, no es canon de constitucionalidad— sino en una real, efectiva y actual vulneración de competencia. Sólo un examen de todos y cada uno de los restantes preceptos impugnados de la Ley nos puede permitir efectuar el juicio de inconstitucionalidad que se nos propone, esto es, determinar si el Estado ha cometido el exceso competencial que se denuncia. Pero ninguna vulneración competencial se desprende del art. 2 a) LSF en sí mismo, por lo que, sin lugar a dudas, procede declarar la constitucionalidad de dicho precepto.

9. En relación con el art. 4 LSF y la disposición adicional novena, los recurrentes no discuten la posibilidad de que exista una red ferroviaria estatal, sino los criterios que para su delimitación se utilizan; en conexión con los concretos criterios de delimitación utilizados se discute también por parte de algún recurrente la denominación escogida para la red estatal, en concreto el sintagma «de interés general» que sigue a «red ferroviaria». Cabe notar que, aunque los recursos del Parlamento de Cataluña, del Gobierno del Principado de Asturias y del Gobierno de Castilla-La Mancha se refieren a la disposición adicional novena sin más precisión, es claro a la luz de sus argumentaciones que su impugnación se dirige al apartado 1 de dicha disposición, y no al apartado 2, que se limita a puntualizar que determinadas líneas efectivamente cerradas al tráfico como consecuencia de un acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 1984 no forman parte de la red ferroviaria de interés general.

Debemos comenzar señalando que ya en la STC 118/1996 abordamos la impugnación de un precepto similar, el art. 155 LOTT que regulaba la red nacional integrada de transporte ferroviario. Entonces señalamos que «no hay nada que objetar, desde el punto de vista del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, al hecho de que el Estado establezca y regule una Red Nacional integrada por líneas y servicios ferroviarios de transporte público. Para tal cometido le habilita el art. 149.1.21 CE, por cuanto le reserva la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma como, por definición, ocurre con una Red Nacional ferroviaria». No obstante, al mismo tiempo afirmamos que «resulta contrario al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de ferrocarriles, imponer unilateralmente, sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma afectada, la integración a la red nacional integrada de transporte ferroviario de líneas y servicios que transcurran íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que, de acuerdo con el art. 148.1.5 CE y 9.15 del EAC, estos ferrocarriles son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma» y declaramos «que el art. 155.2, párrafo primero, no respeta el orden de competencias

constitucional y estatutario, por cuanto exige solo un informe previo de la Comunidad Autónoma y no el acuerdo favorable de esta en lo referente a líneas y servicios que discurren íntegramente por su territorio, siendo, por consiguiente, inaplicable a los transportes competencia de la Comunidad recurrente» (FJ 44).

Por otra parte, respecto a un precepto que supeditaba la potestad del Gobierno de incluir en la red nacional integrada de transporte ferroviario nuevos recorridos íntegramente comprendidos en el territorio de una Comunidad Autónoma al acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente, «salvo que la incorporación se justifique en intereses superiores constitucionalmente garantizados», llegamos a la misma conclusión, «por cuanto tratándose de una cláusula genérica, que no concreta a qué tipo de intereses superiores se refiere, no resulta posible determinar si la excepción al necesario acuerdo previo de la Comunidad Autónoma titular de la línea de ferrocarril de cuya incorporación a la red nacional integrada de transporte ferroviario se trata es o no contraria a las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Por lo demás, tratándose de intereses constitucionalmente garantizados, su vigencia viene determinada por la propia Constitución sin que resulte necesario, ni procedente, por lo superfluo de su contenido, que una Ley estatal lo reitera» (STC 118/1996, FJ 44).

Con todo, conviene precisar que los preceptos impugnados en este proceso constitucional se diferencian del precepto declarado inconstitucional en la STC 118/1996 en que la red nacional integrada de transporte ferroviario definida en el apartado 1 del art. 155 LOTT incluía tanto infraestructuras («líneas») como servicios ferroviarios de transporte público; y si bien en el apartado 2 del mismo precepto solo se atendía a la determinación concreta de las líneas férreas, en la disposición transitoria octava, apartado 2, se delimitaban los servicios ferroviarios integrantes de la red nacional integrada de transporte ferroviario por referencia a los explotados por RENFE en el momento de entrada en vigor de la LOTT. En cambio, el concepto de la red ferroviaria de interés general plasmado en el art. 4 LSF sólo incluye infraestructuras y deja fuera a los servicios de transporte.

10. Entrando ya en el examen del precepto impugnado, procede comenzar señalando que el art. 4.1 recurre a una doble técnica para deslindar las infraestructuras que se integran en la red ferroviaria de interés general. Por un lado, se establecen dos criterios de configuración de la red: «[infraestructuras] esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado» o «cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte»; por otro lado, se enumeran a título de ejemplo determinados tipos o modalidades de infraestructuras («las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas comunidades autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional»).

Las técnicas utilizadas por el art. 4.1 para delimitar la red ferroviaria de interés general se complementan, además, con un criterio subjetivo, previsto en la disposición adicional novena, que despliega un efecto inmediato. En efecto, el apartado 1 de la disposición adicional novena regula la configuración inicial de la red ferroviaria de interés general en el momento de la entrada en vigor de la Ley 39/2003 por referencia a las infraestructuras ferroviarias que administran una serie de entidades públicas dependientes del Estado. Dicho de forma sintética, todas las infraestructuras que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley, estuvieran siendo administradas por RENFE, FEVE, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias o las autoridades portuarias de los puertos de interés general se consideran integradas en la red ferroviaria de interés general. No obstante, se reitera que, con arreglo al art. 4.2 LSF, el Ministro de Fomento «podrá realizar la determinación concreta» de las líneas que integran la red, potestad que debe entenderse inclusiva de la posibilidad de corregir «al alza» la adscripción inicial que efectúa el párrafo primero de la disposición adicional novena, apartado 1. Esta previsión normativa incluida en la disposición adicional novena pone de manifiesto la intención de dejar abierta la posibilidad de integrar en el futuro en la red ferroviaria de interés general infraestructuras ferroviarias

que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 39/2003, no estuvieran siendo administradas por entidades dependientes de la Administración General del Estado.

A continuación examinaremos si los criterios funcionales y subjetivo y la ejemplificación utilizados para delimitar las infraestructuras ferroviarias que se integran en la red ferroviaria de interés general se ajustan a los criterios de distribución de competencias que reclaman los arts. 149.1.21 y 24 CE y los correspondientes preceptos estatutarios. Metodológicamente debemos exponer por separado las conclusiones que se extraen de cada título competencial para luego integrarlas en un análisis conjunto sobre la conformidad constitucional de los criterios legales de delimitación de las infraestructuras ferroviarias que se integran en la red ferroviaria de interés general. Con todo, si la conclusión de ese examen fuera negativa, deberemos todavía continuar indagando en el posible encaje constitucional de los conceptos utilizados en otros títulos competenciales estatales alternativos, alegados por el Abogado del Estado.

Comenzando en primer lugar por los criterios utilizados para configurar desde un punto de vista abstracto la red ferroviaria de interés general, debemos declarar que tales criterios no se ajustan necesariamente al criterio territorial, que, como ya hemos indicado, constituye el criterio esencial, aunque no único, en el sistema de distribución de competencias en materia de infraestructuras ferroviarias. En efecto, la Ley adopta dos criterios funcionales sobre las infraestructuras ferroviarias que quedan integradas *ipso iure* en la red ferroviaria de interés general que no coinciden necesariamente con lo que resulta de la aplicación del criterio territorial que reclaman el art. 149.1.21 CE y los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía. Por un lado, los criterios de esencialidad de una infraestructura ferroviaria para garantizar un sistema común de transporte ferroviario o de necesidad de la administración conjunta de cierta infraestructura ferroviaria para el correcto funcionamiento del sistema común de transporte incluyen la posibilidad de que determinadas infraestructuras a considerar como «esenciales» o «necesarias» discurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Sin duda, como aduce el Abogado del Estado, el art. 4.1 LSF no integra en la red ferroviaria de interés general todas las infraestructuras ferroviarias sitas en el territorio del Estado, sino solo las esenciales. Lo relevante para nuestro enjuiciamiento es que los criterios funcionales de adscripción de infraestructuras ferroviarias a la red ferroviaria de interés general previsto en el art. 4.1 se separan del criterio territorial considerado por el constituyente a la hora de delimitar las competencias estatales y autonómicas en la materia. Como hemos señalado anteriormente, el legislador estatal puede formular el «garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado» como finalidad legítima de la regulación en la presente materia [art. 2 a)], pero a ello no puede atribuírsele el significado de que el Estado ostente competencias para establecer, instaurar o mantener dicho sistema común por sí solo, atrayendo hacia su competencia —como prevé el precepto impugnado— el conjunto de «las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte».

En segundo lugar, tal como denuncian los recurrentes, algunas de las modalidades concretas de infraestructuras ferroviarias que se mencionan de forma ejemplificativa en el apartado 1 del art. 4 tampoco respetan el criterio territorial que reclaman el art. 149.1.21 CE y los correspondientes preceptos estatutarios. Tal es el caso de las «conexiones y accesos... a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional». En cambio, el criterio de las «conexiones y accesos [ferroviarios] a los principales núcleos de población y de transporte» puede ser entendido como especificación del criterio más amplio relativo a las infraestructuras ferroviarias «que enlacen las distintas Comunidades Autónomas», pues se trataría de «itinerarios supracomunitarios, selectivamente escogidos o cualificados en virtud de determinadas circunstancias que los hacen merecedores de la consideración de interés general» (STC 65/1998, FJ 12). Por tanto, por lo que respecta a los supuestos concretos de adscripción a la red ferroviaria de interés general enumerados en el apartado 1 del art. 4, debemos concluir que el referido a las

«conexiones y accesos... a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional» se separa del criterio territorial que resulta fundamental en la materia.

En tercer lugar, el criterio subjetivo para delimitar el alcance de la red ferroviaria de interés general que subyace a la disposición adicional novena viene a perpetuar en el tiempo, veinticinco años después de la aprobación de la Constitución, la competencia estatal sobre las infraestructuras ferroviarias realizadas con anterioridad a la aprobación de la Constitución, y que son, en principio, salvo los traspasos que se hayan efectuado hasta la fecha actual, todas las administradas por RENFE y por FEVE en 1978. La disposición adicional novena LSF se puede contemplar como trasunto de la disposición transitoria octava, apartado 2, LOTT, la cual determinaba que «en tanto se produce la determinación expresa por el Gobierno de los servicios que componen la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario, se considerarán comprendidos en la misma la totalidad de los servicios ferroviarios que en el momento de entrada en vigor de esta Ley explota RENFE». En efecto, dicha disposición, formalmente transitoria, vino a perpetuarse en el tiempo de manera indefinida, pues en dieciséis años el Gobierno no llevó a cabo la necesaria determinación expresa de cuáles eran los servicios ferroviarios que componían la red nacional integrada de transporte ferroviario. Y la vigente Ley 39/2003 no contiene ya mandato alguno de determinación expresa por el Gobierno de las infraestructuras que integran la red ferroviaria de interés general. En suma, en el momento presente se sigue careciendo de una relación o catálogo de las líneas ferroviarias que el Estado considera que pertenecen a su esfera de competencias, con la inseguridad jurídica resultante tanto para las distintas Administraciones públicas concernidas como para quienes intervienen en la actividad ferroviaria. La titularidad de las infraestructuras ferroviarias debe ajustarse a los criterios constitucionales de distribución de competencias, y si bien no puede pretenderse la acomodación del conjunto de las infraestructuras ferroviarias existentes en el momento de la entrada en vigor de la Constitución a la estructura del Estado autonómico de un día para otro pues ello exige tomar decisiones complejas a través de los cauces correspondientes, no se puede aceptar como buenos criterios, ideas o prácticas normativas que perpetúan indefinidamente una situación de claro desajuste con el bloque de constitucionalidad.

La representación del Gobierno ha argumentado en sus alegaciones que el art. 149.1.24 CE constituye un título competencial concurrente por lo que respecta a la generalidad de las infraestructuras ferroviarias integradas o integrables en la red ferroviaria de interés general, de forma que el criterio del interés general plasmado en el art. 149.1.24 CE en relación con las obras públicas de interés general vendría a atenuar la rigidez del criterio territorial que acoge el art. 149.1.21 CE en relación con los ferrocarriles y transportes.

Según nuestra doctrina, no existe obstáculo para que, en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución, el legislador estatal pueda proceder «a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia» cuando la ejercita al aprobar las leyes que les corresponden (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12; y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7). En este caso la Constitución reserva al Estado las competencias sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.21 CE), así como sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.24 CE), ambas de indudable relación con las infraestructuras ferroviarias. Lo relevante para nuestro enjuiciamiento ha de ser examinar si los preceptos de la Ley 39/2003 que han sido impugnados atribuyen al Estado las actuaciones que la Constitución le reconoce, de manera que al llevarlas a cabo no realice ninguna interpretación ni alteración indebidas del sistema constitucional de distribución de competencias (STC 18/2011, FJ 7). Como venimos reiterando, el criterio del interés general puede complementar y modular el criterio territorial, pero sin excluirlo esencialmente.

A fin de analizar las pretensiones esgrimidas por las partes, conviene que recordemos un caso similar abordado por nuestra jurisprudencia. En el fundamento jurídico 12 de la

STC 65/1998, de 18 de marzo, examinamos la constitucionalidad de los criterios utilizados por el legislador estatal para la definición de las carreteras estatales en los apartados 1, 2 y 3 del art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras. Entonces señalamos que el criterio de integración de una carretera en un itinerario de interés general no podía «considerarse inconstitucional simplemente por apelar al concepto de “interés general”, ya que, como hemos indicado, tal criterio no es ajeno a la distribución de competencias trazada en esta materia por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y no excluye la consideración simultánea del criterio territorial». También rechazamos que la especificación legal de las circunstancias previstas en el art. 4.3 de la Ley de carreteras y que permiten calificar un «itinerario de interés general» fuera contraria al orden constitucional de competencias, aunque sobre la base de argumentos específicos para cada circunstancia legalmente prevista impugnada en aquel proceso constitucional. Así, destacamos que en las circunstancias «formar parte de los principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios» (supuesto 3.1.) y «enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido» (supuesto 3.2.) «se produce una combinación adecuada de los dos criterios que, según se ha indicado, presiden el reparto de competencias en la materia. En efecto, en ambos casos se trata de itinerarios supracomunitarios, selectivamente escogidos o cualificados en virtud de determinadas circunstancias que los hacen merecedores de la consideración de interés general». Con respecto a las dos otras circunstancias —«constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general» (supuesto 3.3.) y «servir de acceso a los principales pasos fronterizos» (supuesto 3.4.)— recordamos que el criterio del interés general puede permitir la consideración como carretera estatal de una carretera de itinerario íntegramente comunitario, sin que a este Tribunal le corresponda determinar *a priori* cuáles puedan ser esas razones de interés general y que, en consecuencia, no cabía entender que el margen de libertad de que goza el legislador a este respecto había sido sobrepasado en relación con ninguna de dichas circunstancias. Las razones fueron estas:

«Considerando, de este modo, como principal circunstancia delimitadora de la Red de carreteras del Estado la indicada en el apartado 3.4, nada cabe objetar a las recogidas en los apartados 3.2 y 3.3, dado el propio sentido limitativo con el que están expuestas y la presencia de otras competencias que corresponden en exclusiva al Estado.

En efecto, nada cabe oponer a que otra de las funciones de interés general de la Red de Carreteras del Estado sea la de asegurar el acceso a los “principales” pasos fronterizos (apartado 3.3), completando así los “principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios” (apartado 3.1). El interés general puede justificarse, además, en razón de la competencia exclusiva del Estado en materia de “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 C.E.), como se evidencia, en el caso que nos ocupa, en las responsabilidades que en virtud de la misma corresponden al Estado en garantía de la libre circulación de personas y mercancías en el seno de la Unión Europea (art. 93 C.E.), y muy particularmente en relación con el transporte internacional de mercancías y viajeros, de lo que es reflejo la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, sobre protección de medios de transporte extranjeros que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional.

Tampoco cabe oponer ningún reparo a la otra de las circunstancias definitorias de lo que constituye un itinerario de interés general, esto es, “constituir el acceso a un puerto o aeropuerto de interés general” (apartado 3.2), pues refleja otra de las funciones que pueden legítimamente corresponder, en principio, a la Red de Carreteras del Estado, cual es la de asegurar la conexión o salida a las vías de comunicación terrestre de esas otras grandes infraestructuras de transporte de titularidad estatal, como son los puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 C.E.), desde una perspectiva combinada de los transportes sobre los que

el Estado ostenta competencia exclusiva. Hay que tener presente, además, que este tipo de accesos, por el propio emplazamiento de tales infraestructuras portuarias y aeroportuarias, normalmente formarán parte de tramos urbanos o redes arteriales, sometidos a un régimen específico de acuerdo con el Capítulo Cuarto de la Ley 25/1988.»

Con arreglo a nuestra doctrina hemos de rechazar con carácter general la comprensión de los títulos competenciales que parece proponernos la representación del Gobierno, pues en una materia en la que el constituyente ha establecido con meridiana claridad el territorio como criterio delimitador fundamental de competencias se pretende ahora, no ya una utilización «combinada» y equilibrada del criterio territorial (art. 149.1.21 CE) y del criterio del interés general (art. 149.1.24 CE) que asumió nuestra Sentencia 65/1998, según la cual el segundo complementa y modula el primero, sino más bien la sustitución pura y simple del criterio territorial por el del interés general.

Dicho lo anterior, debemos dar respuesta a la pregunta de si el art. 149.1.24 CE puede amparar los criterios de adscripción de infraestructuras ferroviarias utilizados en el art. 4.1 LSF y en la disposición adicional novena y que son distintos al territorial del art. 149.1.21 CE. Nuestra jurisprudencia ha rechazado que el interés general que sustraiga determinadas infraestructuras de transporte radicadas en el territorio de una Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva de las instituciones de esa Comunidad tenga que formalizarse a través de ley (SSTC 65/1998, FJ 12; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). En la STC 65/1998, a propósito de la conformidad del criterio según el cual se puede modificar la red estatal en virtud de la construcción por el Estado de una nueva carretera «cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma», señalamos lo siguiente:

«Lo primero que hay que hacer notar es que este criterio, a diferencia del anterior, no recibe concreción ulterior por parte de la Ley, a pesar de que en sí mismo se vale de conceptos con cierto grado de indeterminación como los de “sistema de transporte” y “afección”, ni tampoco resulta evidente *a priori* qué otras circunstancias distintas de las ya incluidas en el primer criterio podría cobijar.

No obstante, la simple indeterminación del criterio no es causa de inconstitucionalidad, al no existir reserva de Ley para el ejercicio por el Estado de esta competencia y quedar siempre a salvo la posibilidad de impugnación de su aplicación práctica (en este sentido, STC 40/1998, fundamento jurídico 19); de ahí que lo único que cabe resolver en este momento es si tal criterio se vale en sí mismo y de forma manifiesta de conceptos contrarios al reparto de competencias en la materia. Sin embargo, no es éste el caso. Dado que la existencia de una Red de Carreteras del Estado tiene asiento constitucional en el art. 149.1.24 C.E., nada cabe objetar en principio, desde esta perspectiva, que es a la que principalmente se refiere la parte impugnante, al mencionado criterio para la eventual inclusión de nuevas carreteras en dicha Red.»

Es cierto que los conceptos utilizados por el art. 4.1 LSF («esencialidad», «administración conjunta necesaria») no tienen límites precisos y no trazan una línea clara sobre la realidad a la que se refieren. Esos conceptos no reciben concreción ulterior por parte de la Ley. Pero, como hemos declarado en la Sentencia que se acaba de reproducir, la simple indeterminación de un criterio no es causa de inconstitucionalidad, al no existir reserva de ley para el ejercicio por el Estado de esta competencia y quedar siempre a salvo la posibilidad de impugnación de su aplicación práctica. Lo único que cabe resolver en este momento es si los criterios utilizados por el art. 4.1 LSF se valen en sí mismos y de forma manifiesta de conceptos contrarios al reparto de competencias en la materia. Pues bien, no es éste el caso. Dado que la existencia de una red ferroviaria de interés general tiene asiento constitucional en los arts. 149.1.21 y 24 CE, nada cabe objetar, en principio, a que el legislador estatal recurra a los mencionados criterios para la configuración de dicha red.

El mismo razonamiento puede aplicarse al apartado 3 del mismo precepto, que prevé la facultad del Ministro de Fomento de acordar la exclusión de la red ferroviaria de interés general de determinadas infraestructuras «siempre que hayan desaparecido los motivos de interés general que justificaron su inclusión en aquella».

Asimismo, desde la perspectiva de la competencia estatal ex art. 149.1.24 CE debemos rechazar la impugnación contra la inclusión *ope legis* en la red ferroviaria de interés general de las «conexiones y accesos... a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional» (art. 4.1), pues de una interpretación sistemática del precepto cabe deducir que se trata de instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional que constituyan obras públicas de interés general cuyas infraestructuras ferroviarias estén conectadas con la red ferroviaria de interés general. Esta interpretación se apoya en el régimen previsto en el art. 36 LSF —precepto que no ha sido impugnado por las Comunidades Autónomas recurrentes— en relación con las infraestructuras ferroviarias que existan en el ámbito de los puertos y aeropuertos de interés general. En efecto, los apartados 1 y 5 del art. 36 LSF establecen que las infraestructuras ferroviarias que, en cada momento, existan en el ámbito de los puertos de interés general o en las zonas de servicio de los aeropuertos de interés general y estén conectadas con la red ferroviaria de interés general formarán parte de esta, si bien, con respecto a las infraestructuras que se hallen en el ámbito de los puertos de interés general, se requiere a tal fin una orden del Ministerio de Fomento.

En cuanto al apartado 2 del art. 4, que prevé la facultad del Ministro de Fomento de acordar la inclusión en la red ferroviaria de interés general de nuevas infraestructuras «cuando razones de interés general así lo justifiquen», debemos comenzar con una referencia al alcance del propio precepto antes de examinar su constitucionalidad. Del art. 4.2 se desprende con claridad que la facultad de inclusión de nuevas infraestructuras ferroviarias se extiende también a las infraestructuras que discurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, pues dicho apartado distingue nítidamente dos supuestos a los efectos de determinar el alcance de la participación autonómica con respecto a la decisión ministerial de inclusión: por un lado, el supuesto de que las infraestructuras ferroviarias que se pretenda incluir en la red ferroviaria de interés general discurrieran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma y sin conexión con el resto de la red (párrafo segundo); por otro lado, los demás casos (párrafo primero). Sólo en el primer supuesto se exige el previo consentimiento de la Comunidad Autónoma correspondiente para efectuar la inclusión de la infraestructura ferroviaria de que se trate. En efecto, se contempla que una parte de las infraestructuras ferroviarias que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma —las que tengan conexión con el resto de la red— pueda quedar integrada en la red ferroviaria de interés general por decisión del Ministerio de Fomento, exigiéndose únicamente el informe previo de la Comunidad Autónoma afectada, por lo cual esta no podrá oponerse eficazmente a dicha inclusión.

Pues bien, en este punto debemos dar la razón al Abogado del Estado cuando implícitamente interpreta que el precepto impugnado no se refiere a cualquier tipo de conexión con la red ferroviaria de interés general sino solo a una conexión física y no meramente funcional, así como cuando afirma que el simple hecho de la conexión física es condición necesaria pero no suficiente para eliminar la necesidad de consentimiento autonómico. En efecto, el precepto exige para la integración de una infraestructura ferroviaria en la red ferroviaria de interés general un requisito adicional, esto es, que existan razones de interés general que así lo justifiquen, y ya hemos declarado que este criterio puede permitir la consideración como obra pública de interés general de una infraestructura de itinerario íntegramente comunitario (STC 65/1998, FJ 12). Por lo demás, como a este Tribunal no le corresponde determinar *a priori* cuáles puedan ser esas razones de interés general, debemos señalar que será en el momento en que se produzca la integración en la red ferroviaria de interés general de una determinada infraestructura ferroviaria cuando, si así lo insta la Comunidad Autónoma afectada, se tendrá que enjuiciar si la concreta decisión de integración resulta o no conforme con el

orden constitucional de competencias. Así interpretado, el apartado 2 del art. 4 no resulta inconstitucional.

En cambio, debe considerarse inconstitucional la definición de la red ferroviaria de interés general por relación a las infraestructuras ferroviarias explotadas actualmente por organismos dependientes de la Administración General del Estado que se contiene en la disposición adicional novena. Este precepto se vale de forma manifiesta de conceptos contrarios al reparto de competencias en la materia. El criterio subjetivo de la delimitación de las infraestructuras que integran la red ferroviaria de interés general establecido en la disposición adicional novena no respeta los criterios de delimitación competencial en materia de ferrocarriles plasmados en los arts. 149.1.21 y 149.1.24 CE y en los correspondientes preceptos estatutarios. En efecto, una vez que el legislador estatal ha definido unos criterios para la integración de infraestructuras ferroviarias en la red ferroviaria de interés general, no resulta lógico ni tampoco constitucional que la definición del interés general que la red ferroviaria de interés general expresa se singularice simplemente por remisión a las infraestructuras que, en el momento de la entrada en vigor de la ley, venían siendo gestionadas por el Estado.

En cuanto a la impugnación de la denominación de la red estatal ferroviaria como «red ferroviaria de interés general» no puede prosperar. Si bien la denominación puede parecer más o menos adecuada, esa denominación no supone invasión u obstaculización competencial alguna y por sí sola no puede determinar la inconstitucionalidad del precepto que recoge esa denominación.

En definitiva, y tras examinar el conjunto de títulos competenciales estatales que podrían incidir en la materia, procede declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional novena, en cuanto que utilizan criterios que no tienen amparo en el art. 149.1 CE para delimitar las infraestructuras que se integran en la red ferroviaria de interés general o que pueden integrarse posteriormente mediante decisión del Ministro de Fomento.

11. Tampoco puede prosperar la impugnación del art. 81.1 b) LSF que nos plantean los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y por el Gobierno de Cataluña. El citado precepto atribuye al Ministerio de Fomento la siguiente competencia: «La ordenación general y regulación del sistema que incluye el establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa que sea necesaria para su correcto desenvolvimiento». Debemos comenzar señalando que la referencia al «sistema» debe entenderse con el sentido y alcance que hemos precisado al analizar las impugnaciones relativas a los arts. 2 a) y 4 LSF, y que se debe vincular estrictamente con el ámbito de las competencias estatales. Por otro lado, el precepto se limita en principio a reconocer al Ministerio de Fomento una amplia potestad reglamentaria dirigida al «establecimiento de las reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa que sea necesaria para su correcto desenvolvimiento», lo que concuerda con lo dispuesto en otros preceptos de la Ley del sector ferroviario y no desplaza la general y originaria potestad reglamentaria del Consejo de Ministros, como reconoce la disposición final primera de la propia Ley. Los recurrentes expresan en realidad el temor de que el precepto recurrido constituya una habilitación en blanco, desprovista de pautas orientativas, y favorable de normas reglamentarias de rango ministerial, para dictar normativa básica («reglas básicas») con arreglo al art. 149.1.13 CE. Esa no es la única interpretación posible del precepto, como hemos indicado antes. Pero tampoco aquello resultaría siempre y en todo caso incompatible con la Constitución. Nuestra doctrina sobre las exigencias de orden formal que debe cumplir la normativa básica rechaza la reformulación sucesiva, a través de órdenes ministeriales, de las bases contenidas en leyes o reales decretos, aunque no excluye que excepcionalmente el Estado pueda dictar normas básicas en el ámbito del art. 149.1.13 CE con rango inferior a la ley o al real decreto. Posibilidad excepcional pues «la planificación general de la actividad económica, en efecto, no es algo que, salvo en elementos puntuales, tenga lugar mediante órdenes ministeriales» (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10; y también, recientemente, SSTC 77/2004, de 29 de abril, FJ 4; 212/2005, de 21 de julio, FJ 8; 156/2011, de 18 de octubre,

FJ 7; y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 6), pero no excluida *a priori*. De forma general y abstracta no podemos ni debemos pronunciarnos sobre la naturaleza de las cuestiones y las circunstancias que excepcionalmente pueden justificar el recurso a normas básicas de rango ministerial, por lo que debemos rechazar la impugnación del art. 81.1 b) LSF.

12. El Gobierno de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias extiende la impugnación también al apartado 1 del art. 5 y a la disposición transitoria quinta desde dos consideraciones: por un lado, el alegato ya examinado de desconocimiento del criterio territorial; y por otro, el rechazo de la integración de FEVE en la red ferroviaria de interés general. Ambas impugnaciones deben ser rechazadas. Por lo que respecta al art. 5.1 LSF, cabe señalar que el precepto atribuye al Ministerio de Fomento la potestad de planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general, incluyendo expresamente «el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas» así como de «otros elementos que deban formar parte de la [red ferroviaria de interés general]». El recurrente impugna el precepto por entender que el objeto de la potestad estatal de planificación incluye tanto líneas supracomunitarias de competencia estatal como líneas intracomunitarias de competencia autonómica. Sin embargo, el precepto se limita a establecer una potestad administrativa de planificación y nada dice sobre la extensión o alcance objetivo de dicha potestad. Como ya se ha indicado, la delimitación de las infraestructuras ferroviarias que se incluyen o que podrán integrarse en la red ferroviaria de interés general viene establecida en los preceptos antes examinados y que ya hemos considerado parcialmente inconstitucionales, y no en el propio art. 5.1 LSF. En consecuencia, una vez precisado el alcance constitucionalmente conforme de la red ferroviaria de interés general, ninguna objeción resta oponer a una potestad estatal de planificación que, por consiguiente, solo podrá recaer sobre infraestructuras ferroviarias sobre las que el Estado sí tiene competencias.

En cuanto a la impugnación de la disposición transitoria quinta cabe señalar, por un lado, que dicha disposición se limita a establecer el régimen jurídico transitorio aplicable a FEVE en tanto no se dicte un reglamento específico que establezca su régimen específico y, por otro, que la integración de FEVE en la red ferroviaria de interés general viene prescrita en realidad por la disposición adicional novena, cuya impugnación ya hemos resuelto en el fundamento jurídico anterior.

Por ello debemos rechazar la impugnación del apartado 1 del art. 5 y de la disposición transitoria quinta que efectúa el Gobierno del Principado de Asturias.

13. El art. 11 LSF, relativo a la clausura de líneas, es impugnado en los seis recursos de inconstitucionalidad presentados, si bien un recurrente limita su impugnación al apartado 2 (Gobierno de Extremadura), dos la extienden también al apartado 1 (Parlamento de Cataluña y Gobierno del Principado de Asturias) y los demás se refieren a los tres apartados (Gobierno de Cataluña) o al precepto en su conjunto (Ejecutivos aragonés y castellano-manchego). En síntesis, los recurrentes dirigen varios reproches al precepto: su carácter «economicista»; que permita cerrar líneas intraautonómicas apelando al criterio del interés general; que opte por repercutir a las Comunidades Autónomas la financiación de una línea estatal que no es de interés general, en lugar de proceder a su transferencia inmediata a la Comunidad Autónoma correspondiente, a quien debe corresponder decidir si la línea se cierra o no; y que implique una imposición unilateral de condiciones gravosas para las Comunidades Autónomas, que de esta forma financian líneas deficitarias que no les han sido transferidas. Por su parte, el Abogado del Estado rechaza la tacha de economicismo y arguye que el precepto permite en todo momento traspasar el servicio a la Comunidad Autónoma, que ya puede mostrar su interés al respecto al informar en el proceso de exclusión (art. 4.3 LSF); que el traspaso será siempre con la voluntad conforme de la Comunidad Autónoma correspondiente y con sujeción a las condiciones fijadas por la normativa, y que la asunción de la financiación es necesaria para su administración y compromiso de mantenimiento del servicio, pues no tendría sentido pretender un traspaso automático y forzoso para que la Comunidad

Autónoma decida si clausura o no la línea, tras unos meses o años de pérdidas a cargo de la hacienda autonómica.

El apartado 1 del citado precepto es constitucional en cuanto que se limita a facultar al Consejo de Ministros a clausurar líneas ferroviarias cuyo resultado económico de la explotación sea altamente deficitario, pues debe interpretarse en consonancia con lo previsto en el art. 4.3 LSF, al que el propio apartado se remite. Según el art. 4.3, una vez constatado que han desaparecido los motivos de interés general que justificaron la inclusión de una determinada infraestructura en la red ferroviaria de interés general, «dicha infraestructura ferroviaria podrá ser traspasada a la comunidad autónoma correspondiente. El expediente de traspaso se promoverá a instancia de la comunidad autónoma o del Ministerio de Fomento, y será resuelto por el Consejo de Ministros».

El apartado 2, sobre clausura por el Estado de líneas ferroviarias o tramos de la misma altamente deficitarios, es igualmente constitucional siempre que se interprete que la opción autonómica de financiarlos no excluye el derecho de la Comunidad Autónoma de que se trate a recibir el traspaso de la infraestructura correspondiente, una vez que por decisión del Estado dicha infraestructura haya sido excluida de la red ferroviaria de interés general por desaparición de los motivos de interés general que justificaron previamente su inclusión. Así interpretado, el apartado 2 del art. 11 no es inconstitucional.

Una vez declarada la constitucionalidad del apartado 2 del art. 11, es posible interpretar el apartado 3 del mismo precepto en un sentido conforme con el orden competencial, pues la clausura de elementos distintos de las líneas y tramos solo podrá efectuarse de la forma que se ha mencionado anteriormente, esto es, una vez que la Comunidad Autónoma que resultara competente hubiera declinado la oferta de traspaso de tales elementos. Así interpretado, el apartado 3 del art. 11 no es inconstitucional.

14. El art. 28, que habilita la potestad reglamentaria para establecer el estatuto de ADIF, es impugnado por los órganos legislativo y ejecutivo de Cataluña por desconocimiento del precepto autonómico relativo a la presencia de representantes autonómicos en las empresas públicas estatales «cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso» (antiguo art. 53 EAC 1979). De acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens*, la constitucionalidad del precepto impugnado debe ser examinada con arreglo al art. 182.2 EAC 2006, que establece que «La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros... de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable», por una parte, y con arreglo al art. 140.6 EAC 2006, que establece que «corresponde a la Generalitat, en materia de red ferroviaria... la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal», por otra.

El punto de partida de nuestro enjuiciamiento debe ser el fundamento jurídico 111 de la STC 31/2010, en el cual declaramos que la participación orgánica y procedimental de la Generalitat en la toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias «habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales». Ese mismo criterio (que, por otra parte, viene a completar lo que habíamos apuntado en la STC 118/1996, FJ 48, a propósito precisamente del art. 53 EAC 1979, pues ya entonces señalamos que «de acuerdo con dicho precepto —art. 53 EAC 1979—, la intervención de la Generalidad en los órganos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado tendrá lugar «de acuerdo con lo que establezcan “las Leyes del Estado”») presidió nuestra interpretación de los arts. 140.6 y 182.2 EAC, y para ello nos remitimos expresamente al mencionado fundamento jurídico 111.

Por un lado, en el fundamento jurídico 85 de la STC 31/2010 interpretamos el alcance de la participación autonómica en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña que prevén varios apartados del art. 140 EAC. Así, en cuanto al apartado 2 del art. 140 EAC, que dispone la participación de la

Generalitat «en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras del transportes situadas en Cataluña que son de titularidad estatal», señalamos que dicho apartado «tiene como referencia un objeto de concurrencia competencial en el mismo espacio físico, el de las competencias estatales del art. 149.1.20 y 24 CE con las autonómicas correspondientes (al menos las de ordenación del territorio y las correlativas a las infraestructuras que no sean de titularidad estatal)» y que «partiendo de ello, la participación de la Generalitat en los organismos estatales de ámbito supraautonómico enuncia una modalidad de cooperación con estos organismos sin contornos concretos que, de acuerdo con lo que se dirá en el fundamento jurídico 111, aparte de tener que ser establecida y regulada por el Estado, no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede sustanciarse en organismos estatales de carácter decisorio». Y en cuanto al apartado 6 del art. 140 EAC, que asigna a la Generalitat, «en materia de red ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal», dijimos entonces que, al igual que ocurría con el apartado anterior, la impugnación no podía prosperar puesto que «el precepto dispone expresamente que dicha participación se realizará “de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal”, de suerte que será esta la que determine si procede dicha participación y, en el caso, su modalidad y alcance (en los términos del fundamento jurídico 111).»

Y por lo que respecta al art. 182.2 EAC, señalamos que «es evidente que la legislación aplicable a la que remite cada uno de los apartados del precepto no puede ser otra que la estatal, pues estatales son los órganos y organismos a los que se refiere, y que en virtud de esa remisión corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo remitirnos aquí a lo ya expresado en el fundamento jurídico 111, en el que hemos dicho que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio.» (STC 31/2010, FJ 114).

De lo anterior se desprende que la participación autonómica orgánica en la toma de decisiones del Estado, en general, y en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, en particular, no puede condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias, y es exclusivamente al Estado a quien le corresponde hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación de que se trate, su concreto alcance y su específico modo de articulación, y ello a través de organismos que no tengan carácter decisorio. Por todo ello, no puede acogerse el motivo de inconstitucionalidad esgrimido contra una disposición legal que habilita al Consejo de Ministros para aprobar el estatuto de ADIF, y en el cual deben incluirse cuestiones tales como su estructura organizativa básica, sus órganos de dirección, su composición y atribuciones y su régimen jurídico.

En consecuencia, debemos rechazar la impugnación del art. 28 que efectúan el Parlamento y el Consejo de Gobierno de Cataluña.

II. Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre transporte.

15. Un segundo bloque de impugnaciones de preceptos de la Ley 39/2003, ubicados en el título IV, «El transporte ferroviario», tiene como finalidad la defensa de las competencias que en materia de transporte ostentan las Comunidades Autónomas recurrentes. Como ya hicimos anteriormente en relación con la materia de ferrocarriles, debemos comenzar precisando el alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de transporte ferroviario. En cuanto a las competencias estatales, cabe recordar que el inciso primero del art. 149.1.21 CE reserva al Estado, como es sabido, la competencia exclusiva sobre la materia de «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma». Por otro lado, el art. 148.1.5 CE establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las materias de «los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte por estos medios o por cable». Como ya afirmamos en la STC 118/1996 (FJ 7), «todas las

Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de transportes intracomunitarios... Lo cual forma parte de la lógica institucional del modelo de Estado diseñado por el Título VIII de la Constitución, ya que esta competencia se encuentra expresamente recogida en su art. 148.1, que enumera las competencias que forman con naturalidad el núcleo del ámbito de autonomía reconocido constitucionalmente a todas las Comunidades Autónomas».

Por lo que respecta en concreto a las Comunidades Autónomas recurrentes, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería» (art. 10.1.5 EAAst), así como la competencia de ejecución de la legislación estatal sobre «transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio del Principado de Asturias, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (art. 12.15 EAAst). De forma similar, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a esa Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Región» (art. 31.1.4 EACM), así como la función ejecutiva sobre «transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (art. 33.15 EACM).

En el caso de las otras tres Comunidades Autónomas recurrentes, como ya se ha señalado, se ha producido una modificación de sus competencias en esta materia respecto al momento en que se interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad. En la actualidad, y a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene las competencias en materia de transportes ferroviarios previstas en el art. 169 de su Estatuto, que ya reproducimos en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia y que deberán ser interpretadas de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 105 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dicha Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «transporte terrestre de viajeros y mercancías por carretera, por ferrocarril y por cable, así como el transporte fluvial, que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros y operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, logística y distribución situadas en Aragón» (art. 71.15 EAAr). Además, se establece que «la Comunidad Autónoma de Aragón participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o el tránsito internacional, de acuerdo con la normativa estatal» (art. 88.5 EAAr).

Por su parte, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dicha Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en el mismo ámbito los transportes terrestres y fluviales con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros de transporte, logística y distribución situados en Extremadura...» (art. 9.39 EAE 2011).

Tal como ya se ha señalado, con arreglo a nuestra doctrina del *ius superveniens* los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Extremadura deberán ser resueltos a partir de los preceptos estatutarios vigentes en el momento presente.

De todo ello resulta una sustancial identidad en el canon de constitucionalidad aplicable a las impugnaciones de los recursos de inconstitucionalidad basadas en las competencias autonómicas sobre transportes ferroviarios, si bien a los recursos de Asturias y Castilla-La Mancha les es de aplicación, además del indicado canon general,

un canon específico como consecuencia de las competencias de ejecución de la legislación estatal que dichas Comunidades Autónomas ostentan en relación con los transportes con origen y destino en la Comunidad Autónoma.

16. Este Tribunal ha precisado en diversas Sentencias tanto la delimitación del ámbito material que engloba el concepto de transporte como el deslinde competencial en esta materia. En cuanto al primer aspecto indicado, la delimitación del ámbito material que engloba el concepto de transporte utilizado en los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE, este Tribunal ha manifestado que «el núcleo fundamental de la materia del transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas u cosas de un lugar a otro» (SSTC 203/1992, FJ 2; y 118/1996, de 27 de junio FJ 1). Por otra parte, como ya hemos señalado en esta misma Sentencia, debe partirse de la diferenciación entre la infraestructura ferroviaria y el transporte que se desarrolla sobre ella, pues el transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia y, por tanto, diferenciable de la infraestructura o de la vía natural sobre la que ha de realizarse, de acuerdo con lo señalado en las ya mencionadas SSTC 40/1998, FJ 45, y 138/2010, FJ 5. Con arreglo a nuestra jurisprudencia [STC 65/1998, FJ 7 b)], en esta misma Sentencia hemos declarado ya que la competencia para la ordenación del transporte ferroviario debe diferenciarse de la relativa a la infraestructura ferroviaria.

Por lo que respecta a la distribución de competencias en materia de transportes, debemos reiterar la doctrina que ya recopilamos en la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 1), que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad contra tres leyes relativas al transporte (entre ellas, la Ley de ordenación de los transportes terrestres):

«[E]l criterio territorial se configura como elemento esencial en sistema de distribución de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (SSTC 86/1986, fundamento jurídico 3 y 180/1992, fundamento jurídico 3). Así, pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 C.E. y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido “es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva... sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma 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 C.E.)” (SSTC 53/1984, fundamento jurídico 7 y STC 180/1992, fundamento jurídico 3, que reiteran la doctrina de las SSTC 37/1981, fundamento jurídico 1 y 97/1983, fundamento jurídico 4). Si bien, se ha precisado, desde la STC 37/1981, en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, sobre Centros de Contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. De ello se desprende, como consecuencia inmediata, especialmente trascendente en el presente caso, que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (v. g., SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2 y 203/1992, fundamentos jurídicos 2 y 3) Finalmente, el Tribunal ha subrayado la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez

(“desarrollo íntegro” del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de esta (STC 86/1988, fundamento jurídico 3).»

Dicha doctrina fue sintetizada aún más en la misma Sentencia, indicando que «hemos de partir del carácter fundamental y de la rigidez del territorio, en el ámbito del transporte, lo que implica la atribución del desarrollo íntegro, por las Comunidades Autónomas, de la competencia sobre transportes intraterritoriales, desarrollo íntegro que comprende la facultad de dictar todas las normas relativas a la materia de su competencia» (STC 118/1996, FJ 10). En la misma Sentencia nos referimos al criterio de territorialidad como «el único criterio constitucionalmente legítimo para ordenar la atribución de competencias en la materia» (STC 118/1996, FJ 64). Del carácter fundamental (único) del criterio territorial y de la diferenciación entre transporte e infraestructura se infiere que la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia plena sobre los transportes que transcurran íntegramente por su territorio es independiente de la titularidad de la infraestructura sobre la que se realicen tales transportes. Así se ha plasmado también en los Estatutos de Autonomía de tres de las Comunidades Autónomas recurrentes, las cuales han asumido explícitamente la competencia autonómica sobre transporte ferroviario «con independencia de la titularidad de la infraestructura» (arts. 169.1 EAC, 71.15 EAAr y 9.39 EAE). Y de la rigidez del criterio territorial se desprende que la competencia autonómica es plena respecto a los transportes ferroviarios que transcurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, en tanto que al Estado le corresponde la competencia sobre los transportes ferroviarios que discurran por más de una Comunidad Autónoma.

Ahora bien, nuestra doctrina sobre el carácter fundamental y rígido del criterio territorial que subyace a la distribución de competencias en materia de transportes ha sido acompañada de dos precisiones importantes. La primera es que el carácter fundamental del criterio territorial tiene como consecuencia inmediata que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios «excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (v.g., SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2.º y 203/1992, fundamentos jurídicos 2 y 3)» (STC 118/1996, FJ 1). En efecto, en la reiterada STC 118/1996 señalamos que «si [el transporte] es un hecho económico de gran importancia, la posibilidad de que el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (STC 96/1984, fundamento jurídico 3) y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único (STC 64/1990, fundamento jurídico 3), establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico, es constitucionalmente legítima» (FJ 10).

La segunda precisión que se extrae de nuestra doctrina se refiere específicamente a los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular supracomunitaria o a los recorridos intracomunitarios de los servicios de transporte discrecional que se hallan integrados en redes de alcance nacional (SSTC 53/1984, de 3 de mayo, FJ 8; y 118/1996, FFJJ 34 y 56). En efecto, respecto a los transportes discretionales hemos declarado lo siguiente (STC 118/1996, FJ 34):

«La singularidad de los transportes puramente discretionales, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discretivos. Por el contrario, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución.»

Igualmente hemos declarado que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los servicios parciales comprendidos en líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (STC 118/1996, FJ 56).

Por último, por lo que respecta a la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal en materia de transportes, este Tribunal ha subrayado «la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez (“desarrollo íntegro” del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de esta (STC 86/1988, fundamento jurídico 3)» (STC 118/1996, FJ 1). En suma, el objeto de la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal de transportes es en principio algo más amplio que el de la competencia autonómica exclusiva sobre transportes intracomunitarios pues mientras la primera se refiere a los transportes ferroviarios cuyo origen y destino se hallen dentro de la Comunidad Autónoma, con independencia de que en su recorrido rebase en algún momento el territorio autonómico, la segunda se circunscribe a los transportes que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

17. A partir de la delimitación competencial efectuada debemos abordar la impugnación que los seis recursos de inconstitucionalidad dirigen de forma coincidente contra la regulación de la licencia de empresa ferroviaria contenida en el art. 44, en particular los apartados 1 y 2, los cuales confieren al Ministerio de Fomento la competencia para su otorgamiento y establecen que dicha licencia será única para toda la red ferroviaria de interés general, así como en los arts. 49; 50 y 51, que atribuyen al Ministerio de Fomento determinadas competencias para la verificación del cumplimiento de los requisitos de la licencia, para su suspensión y su revocación. Las Comunidades Autónomas recurrentes aducen a este respecto tanto sus competencias exclusivas en materia de transportes intraautonómicos como su competencia de ejecución de la legislación estatal en relación con los transportes con origen y destino en la Comunidad Autónoma. Para el Abogado del Estado, la licencia de empresa ferroviaria se limita a permitir el acceso de una empresa a la actividad de transporte con vehículos que circulen por la red ferroviaria de interés general, por lo que no se afecta a la competencia autonómica exclusiva sobre transportes ferroviarios intraautonómicos, pues el art. 44 LSF no impide que las Comunidades Autónomas regulen a la actividad de transporte que se desarrolle en su propia red ferroviaria, en la que podrán otorgar, en su caso, las correspondientes licencias de empresas ferroviarias; y, por otra parte, cabe entender que el Estado ha decidido reservarse en materia de licencias de empresas ferroviarias la ejecución directa, esto es, su otorgamiento, por lo que tampoco se vulnera la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal en relación con los transportes con origen y destino en la Comunidad Autónoma que «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» ostentan las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Castilla-La Mancha (arts. 12.15 EAAst y 33.15 EACM).

Los propios recurrentes admiten implícitamente que nada hay que objetar desde el punto de vista del sistema de distribución de competencias a la previsión de una licencia administrativa para la realización de transportes ferroviarios supracomunitarios. La impugnación del art. 44 y, por conexión, de los arts. 49; 50 y 51, se fundamenta exclusivamente en el carácter único de la licencia de empresa ferroviaria que establece la Ley y cuyo otorgamiento se atribuye al Ministerio de Fomento. En este concreto punto debemos acoger los argumentos del Abogado del Estado y proceder a desestimar la impugnación de los arts. 44; 49; 50 y 51, siempre que se interprete que la licencia de empresa ferroviaria que con carácter único para la red ferroviaria de interés general se regula en el art. 44 LSF solo se refiere a los transportes ferroviarios que sean competencia del Estado, que según nuestra doctrina son tanto los que discurren por más de una Comunidad Autónoma como los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario, con independencia de que los puntos de carga y descarga de las mercancías se ubiquen dentro de la misma Comunidad Autónoma. Así interpretado el art. 44, los arts. 49; 50 y 51 no vulneran las competencias sobre transporte ferroviario de las Comunidades Autónomas recurrentes.

Como refuerzo de la anterior interpretación cabe traer a colación lo que expresamente establece el art. 4 del Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios. El art. 4 dispone que «aquellas Comunidades Autónomas que, a la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley, tuvieran traspasadas las funciones de la Administración General del Estado correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y regionales sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general, podrán disponer la prestación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y regionales sobre la red de ancho ibérico de la red ferroviaria de interés general, de conformidad con lo establecido en la normativa de aplicación al respecto y en el Reglamento (CE) 1370/2007, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo.» Así pues, el precepto legal reproducido corrobora nuestra conclusión anterior de que la regulación de la licencia de empresa ferroviaria prevista en el art. 44 LSF, interpretada en el sentido anteriormente indicado, no se opone a que las Comunidades Autónomas que hayan recibido los correspondientes traspasos pueden disponer la prestación de servicios de transporte ferroviario intraautonómico sobre la red ferroviaria de interés general.

A la misma conclusión desestimatoria debemos llegar desde la perspectiva del canon específico aplicable a los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Castilla-La Mancha. En el momento presente solo estas dos Comunidades Autónomas ostentan la competencia de ejecución de la legislación estatal en relación con los transportes que tengan origen y destino dentro de la propia Comunidad Autónoma pues las demás Comunidades Autónomas recurrentes han visto desaparecer esa competencia como consecuencia de las modificaciones introducidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pues bien, la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal de transportes, como hemos recordado anteriormente, se reconoce en los correspondientes preceptos estatutarios «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (arts. 12.15 EAAst y 33.15 EACM). Desde esta perspectiva cabe apreciar que una regulación como la contenida en los arts. 44; 49; 50 y 51 de la Ley 39/2003, que establece una licencia única de empresa ferroviaria y atribuye a la Administración estatal las potestades para su otorgamiento, verificación, suspensión y revocación, representa un supuesto de constitución legal de una reserva estatal de la ejecución directa en la materia, por lo que la referida regulación debe entenderse enteramente conforme al bloque de constitucionalidad.

18. Un segundo grupo de impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre transportes ferroviarios se dirigen contra el art. 53, si bien un recurrente limita su impugnación al apartado 2 (Parlamento de Cataluña), dos la extienden también al apartado 1 (Gobiernos de Extremadura y del Principado de Asturias), otro combina el apartado 2 con el apartado 4 (Gobierno de Cataluña) y, finalmente, los demás se refieren

al precepto en su conjunto, sin mayor especificación (ejecutivos aragonés y castellano-manchego).

El art. 53 faculta al Consejo de Ministros a declarar de interés público la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario sobre las líneas o los tramos que integran la red ferroviaria de interés general, momento a partir del cual tales servicios se prestarán en régimen de exclusividad por las empresas ferroviarias previa obtención de una autorización que deberá otorgar el Ministro de Fomento. Cuando la declaración de interés público del servicio de transporte ferroviario se realice a instancia de las Comunidades Autónomas o de las corporaciones locales, estas serán responsables de su financiación, para lo cual el Ministro de Fomento podrá celebrar los oportunos convenios. En esencia, los recurrentes cuestionan, por un lado, que a través de los citados convenios el Ministro de Fomento actúe de intermediario financiero entre la empresa ferroviaria que haya de prestar el servicio declarado de interés público y la Comunidad Autónoma responsable de su financiación; y que, por otro, el Ministro de Fomento sea el órgano competente para el otorgamiento de la correspondiente autorización a la empresa ferroviaria. A juicio de los recurrentes, si el servicio de transporte ferroviario que se declare de interés público se tiene que prestar sobre infraestructuras de titularidad estatal pero en un tramo de la red que transcurra íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma que tenga competencia de ordenación del transporte, a la declaración de interés público, unida a la responsabilidad de la financiación del servicio, ha de acompañar también la potestad autonómica de otorgamiento de la autorización para poder prestarlo. Por otro lado, la regulación prevista en el precepto impugnado no deja libertad a las Comunidades Autónomas para establecer el procedimiento que crean conveniente respecto a la gestión y financiación del servicio de transporte ferroviario (creación de empresa pública, convenios con otros organismos o entidades, etc.).

A la impugnación del art. 53 algunos recurrentes añaden también la del art. 54, bien de forma íntegra como es el caso de Castilla-La Mancha, bien de forma parcial, en relación con su apartado 2, como es el caso del Parlamento de Cataluña. El art. 54 habilita en su apartado 1 al Gobierno, con carácter excepcional y transitorio, a acordar la asunción estatal de la gestión directa de determinados servicios de transporte por ferrocarril o la explotación de ciertas infraestructuras ferroviarias para garantizar la seguridad pública y la defensa nacional; y en su apartado 2 prevé que, en caso de declararse desierto el procedimiento de licitación para el otorgamiento de una autorización para la prestación de servicios de interés público, el Ministro de Fomento podrá imponer tales servicios como obligación de servicio público a una empresa ferroviaria que tenga medios adecuados y suficientes y que explote otros servicios ferroviarios en el área geográfica en cuestión. El Parlamento de Cataluña aduce en su recurso que la norma no tiene en cuenta la posibilidad de que la empresa ferroviaria a la que se pretende imponer la prestación obligatoria del servicio público esté actuando en virtud de autorización concedida por la Administración autonómica, por tratarse de actividades que se desarrollan dentro del territorio de una determinada Comunidad Autónoma: en tal caso la actuación ministerial así como la forma y cuantía del resarcimiento que perciba la empresa ferroviaria tendrían que estar condicionadas al acuerdo previo con la respectiva Comunidad Autónoma. Por su parte, el Gobierno de Castilla-La Mancha considera que la imposición directa a una empresa por el Ministro de Fomento de la obligación de prestar el servicio de interés público solo será constitucional en la medida en que se ciña a las líneas o tramos de su competencia.

Por su parte, el Abogado del Estado, contestando conjuntamente a la impugnación de los arts. 53 y 54 LSF, señala que la declaración de interés público regulada en el art. 53.1 LSF se ciña a servicios de transporte sobre líneas o tramos de la red ferroviaria de interés general y que la prestación deficitaria o que no reúna las adecuadas condiciones de calidad y frecuencia que contempla el precepto legal es la ofrecida por una empresa con licencia otorgada por el Ministerio de Fomento. A su juicio, la impugnación de los citadas disposiciones debe ser desestimada con arreglo a los siguientes argumentos: a) las competencias autonómicas en la ordenación del transporte —materia a la que

corresponden la declaración de interés público y la consiguiente selección de la empresa ferroviaria para prestar el servicio de interés público— están condicionadas a que el Estado no se reserve su ejecución directa, que es lo que ha hecho en los apartados 1 y 2 del art. 53 LSF en relación con las líneas y tramos integrados en la red ferroviaria de interés general que puedan discurrir exclusivamente por una Comunidad Autónoma; b) la simple previsión de un convenio interadministrativo como instrumento de cooperación para la financiación de un servicio deficitario no puede ser contraria al orden de competencias, pues la suscripción será siempre voluntaria; c) basta que las Comunidades Autónomas no insten la declaración de interés público del servicio de transporte ferroviario deficitario para que no tengan que asumir el coste de su financiación; y d) en todo caso, la financiación autonómica del servicio deficitario no lleva consigo la competencia para organizar el servicio, como se desprende de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 7.

Pues bien, debemos declarar que, interpretados conforme al bloque de constitucionalidad, los arts. 53 y 54 LSF no vulneran las competencias autonómicas sobre transportes ferroviarios de las Comunidades Autónomas recurrentes. En efecto, las citadas disposiciones legales solo son constitucionales si se interpreta que cuando atribuyen al Estado funciones públicas como son la declaración de interés público de servicios de transporte ferroviario (art. 53.1), la adjudicación del servicio de transporte ferroviario de interés público a una empresa ferroviaria (art. 53.2) o la imposición a una determinada empresa ferroviaria de la obligación de prestar el servicio público de transporte ferroviario (art. 54.2), dichas funciones se circunscriben a servicios de transporte ferroviario que discurran por más de una Comunidad Autónoma (ello, como ya hemos señalado, con independencia de la titularidad de las vías por las que circulen) y que, consiguientemente, requieren la licencia de empresa ferroviaria que establece el art. 44 LSF. Si, por el contrario, los servicios de transporte ferroviario discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma, la entera ordenación de esos transportes ferroviarios debe corresponder a dicha Comunidad Autónoma, la cual tiene plena libertad para organizar la gestión y la financiación de los servicios de transporte ferroviario de interés público.

Así interpretadas las disposiciones legales impugnadas, nada cabe objetar a la previsión contenida en el art. 53 de que aquellos servicios de transporte ferroviario de interés público que discurran por más de una Comunidad Autónoma sean cofinanciados por las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales interesadas, siempre que medie el oportuno acuerdo de esas entidades públicas, lo cual viene implícitamente reconocido por el texto de la disposición impugnada, al contemplar que a tal efecto se celebren los oportunos convenios entre el titular de la competencia sobre el transporte supracomunitario y las entidades territoriales interesadas en la financiación del concreto servicio de transporte ferroviario. Tampoco puede acogerse la objeción que nos plantea el Parlamento de Cataluña de que la norma impugnada no tiene en cuenta la posibilidad de que la empresa ferroviaria a la que se pretende imponer la prestación obligatoria del servicio público esté actuando ya en virtud de autorización concedida por la Administración autonómica: la existencia de una autorización autonómica previa, de la naturaleza que sea, no resulta obstáculo desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias para que la empresa en cuestión pueda ser titular así mismo de una autorización estatal para prestar un servicio de transporte ferroviario supracomunitario de interés público o para ser el sujeto pasivo de una obligación de servicio público de transporte ferroviario supracomunitario impuesta por el órgano estatal competente.

La impugnación debe ser desestimada también desde la perspectiva de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal sobre transportes en relación con los transportes que tengan origen y destino en la Comunidad Autónoma. Como hemos recordado anteriormente, la competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal de transportes se reconoce en los correspondientes preceptos estatutarios «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (arts. 12.15 EAAst y 33.15 EACM). En consecuencia, las competencias autonómicas para la ejecución de la legislación estatal de transportes están condicionadas a que el Estado no se reserve

su ejecución directa. A la vista de lo dispuesto en los arts. 53 y 54 LSF, por tanto, se puede afirmar que el Estado, a través de dichos preceptos, se ha reservado las facultades de ejecución relativas a la declaración de interés público del servicio deficitario, de selección y autorización de la empresa que debe prestar dicho servicio público en exclusiva así como de imposición, en su caso, de una obligación de servicio público a la empresa ferroviaria que se considere oportuno.

Por todo ello, los arts. 53 y 54 LSF no vulneran las competencias autonómicas si se interpreta que no se aplican a los servicios de transporte ferroviario que discurran íntegramente por una Comunidad Autónoma. Por la misma razón, debemos desestimar la impugnación del art. 81.1 f) que, por conexión con el art. 53, efectúan los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Gobierno de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, pues el precepto se limita a reiterar la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia sobre «el otorgamiento de las autorizaciones de servicios ferroviarios declarados de interés público» cuya impugnación ya sido analizada y descartada anteriormente.

III. Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre urbanismo.

19. Un tercer bloque de impugnaciones de preceptos de la Ley 39/2003 relacionados con las infraestructuras ferroviarias tienen como finalidad la defensa de las competencias urbanísticas que ostentan las Comunidades Autónomas recurrentes. Por tanto debemos abordar ahora los problemas que se suscitan como consecuencia de la compleja articulación de las competencias sobre ferrocarriles con las de ordenación del territorio y urbanismo. Este Tribunal se ha tenido que pronunciar de forma reiterada sobre la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una Comunidad Autónoma de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos (SSTC 77/1984, de 3 de julio, puertos; 56/1986, de 13 de mayo, defensa; 227/1988, de 29 de noviembre, plan hidrológico; 36/1994, de 10 febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, Ley del suelo; 141/1991, de 4 de julio, costas; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general; 65/1998, de 18 de marzo, carreteras; 164/2001, de 11 de julio, régimen del suelo y valoraciones).

Especialmente relevante para el caso actual es la STC 40/1998, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante (Ley 27/1992, de 24 de noviembre), y también, aunque en menor medida, las SSTC 149/1991 y 65/1998, que resolvieron respectivamente diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.

En la Sentencia 40/1998 señalamos que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, y cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el correspondiente sector material (STC 40/1998, FJ 29). En estos casos, entre los cuales mencionamos expresamente que se encuentra la competencia estatal sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21 CE), «el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)» (STC 40/1998, FJ 29).

En la misma STC 40/1998 señalamos algunos principios generales sobre la articulación de los títulos competenciales que concurren sobre el mismo espacio. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que «la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que

inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal», y que es «un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia». En segundo lugar, «este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas». En tercer lugar, «al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación», «pudiéndose elegir, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: El mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.». En cuarto y último lugar, cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir», este Tribunal ha señalado que «en última instancia... cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.» (STC 40/1998, FJ 30).

Después de exponer los principios anteriores descendimos al caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general y señalamos que «la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que “la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto... la competencia de ordenación del territorio y urbanismo... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, fundamento jurídico 2)» (STC 40/1998, FJ 30).

20. De acuerdo con estos principios generales debemos examinar los concretos preceptos impugnados, en primer lugar, los arts. 7.1 y 10.1 LSF. La Junta de Extremadura sostiene que dichos preceptos vulneran las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y eventualmente también las de comercio e industria, por cuanto que dichos artículos permiten que aquellas actividades que no constituyen infraestructuras ferroviarias y cuyas instalaciones están sujetas al planeamiento se puedan desarrollar al margen del mismo y virtualmente sin control administrativo. Con ello se desapoderaría a las Administraciones competentes en materia de planeamiento para que puedan efectuar determinaciones en los planes especiales de ordenación, para, por ejemplo, limitar la ubicación de industrias o zonas comerciales en la denominada «zona de servicio ferroviario o equivalente». Por su parte, el Abogado del Estado señala que los preceptos impugnados se inspiran en el art. 18.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos y marina mercante, y que este Tribunal ya ha examinado dicho precepto en la STC 40/1988, de 19 de febrero, FJ 37, así como un precepto similar en materia aeroportuaria en la STC 204/2002, de 31 de octubre, FFJJ 9 y 10.

En cuanto que poseen un contenido muy parecido, las impugnaciones relativas a los arts. 7.1 y 10.1 LSF se pueden examinar de forma conjunta. Basta su lectura para concluir que nada hay en dichos preceptos que vulnere las competencias autonómicas en materia

de urbanismo. La mera previsión de que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que ocupen las infraestructuras ferroviarias y los destinados a la zona de servicio ferroviario como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias no se traduce necesariamente en una invasión de las competencias urbanísticas. Por el contrario, se trata de una previsión imprescindible para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio que ocupan las infraestructuras ferroviarias y los terrenos destinados a la zona de servicio ferroviario, previsión que es desarrollada en los apartados subsiguientes de ambos preceptos legales —que no han sido impugnados— y que se concreta en que en la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a las infraestructuras ferroviarias y a la zona de servicio ferroviario incidirán tanto las competencias urbanísticas de los entes encargados de tramitarlos y aprobarlos como las competencias del Estado sobre las infraestructuras ferroviarias de su titularidad.

Además, como recuerda el Abogado del Estado, en la STC 40/1998 ya rechazamos la inconstitucionalidad de un precepto idéntico (el art. 18.1 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante), aunque referido a los puertos estatales y a la calificación urbanística de zona de servicio portuario, señalando entonces lo siguiente:

«[E]s claro que la afirmación de que las autoridades urbanísticas no podrán perturbar el ejercicio de las competencias de explotación portuaria no supone, por sí misma, alteración del orden competencial ni excluye la posible intervención de los Tribunales, que serán los que en última instancia deberán resolver los conflictos que puedan surgir entre autoridades urbanísticas y portuarias.

En cuanto a la previsión de que los planes urbanísticos califiquen la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario tampoco cabe apreciar en ella una invasión competencial. Es cierto que la misma impone a las autoridades urbanísticas una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos, pero esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado —la competencia sobre puertos de interés general— y, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio.

... En el presente caso, la imposición de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen a la zona de servicio de los puertos estatales como sistema portuario tiene su apoyo en el art. 149.1.20 C.E., y la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un puerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo puerto de interés general, decisión que, por las razones apuntadas, y en las que no parece necesario insistir, corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los puertos que reúnan esa condición.

Además, con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo, antes bien —y como inmediatamente pasaremos a analizar— esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia tal y como dispone apartado 2 de este mismo art. 18 L.P.M.M.»

Ese mismo razonamiento fue citado y aplicado de nuevo en la STC 204/2002, de 31 de octubre (FFJJ 9 y 10) al examen de constitucionalidad de un precepto, en todo similar al de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, previsto en el art. 166.2 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y que regulaba la calificación de los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario. En consecuencia, tratándose de un precepto similar a los ya examinados en las SSTC 40/1998 y 204/2002 basta que las mismas razones se retomen aquí, para rechazar la concreta impugnación que ahora analizamos, sustituyendo

las alusiones contenidas en aquellas Sentencias a los puertos y aeropuertos estatales y a su calificación urbanística de zonas de servicio portuario o aeroportuario por la de infraestructuras ferroviarias y zonas de servicio ferroviario.

21. El apartado 1 del art. 9 LSF, que determina los terrenos y las actividades que podrán incluirse en las zonas de servicio ferroviario, es impugnado por la Diputación General de Aragón, por cuanto que, bajo la cobertura de la competencia estatal sobre ferrocarriles y transportes ferroviarios, se pretenden ordenar los usos urbanísticos más allá de los límites propios de dicha competencia sectorial, posibilitando la extensión de la zona de servicio ferroviario controlada por la Administración estatal en detrimento de las competencias autonómicas. Por su parte, el Abogado del Estado rechaza dicha interpretación con base en la doctrina de los fundamentos jurídicos 32, 33 y 38 de la STC 40/1998.

Cabe notar que la Comunidad Autónoma recurrente solo razona la inconstitucionalidad de su segundo párrafo, aunque dada la conexión de sentido con el párrafo primero del mismo precepto debemos aclarar previamente el significado de aquel para resolver la duda de inconstitucionalidad sobre el párrafo segundo del precepto que nos plantea la entidad recurrente. Aquí de nuevo el punto de partida ha de ser la STC 40/1998, pues como alega el Abogado del Estado entonces resolvimos sobre unos preceptos (los arts. 3.6 y 15.1 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante) con una redacción similar a la del art. 9.1 LSF. En efecto, en dicha Sentencia señalamos que «la competencia sobre puertos se extiende a la realidad física de éstos y a las actividades portuarias (STC 77/1984), pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el recinto portuario y, en consecuencia, no se entiende por qué deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades (pesca, organización de ferias, etc.) pueden corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas. En cualquier caso... la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias o equipamientos quedará siempre supeditada a las determinaciones del plan especial del puerto que tramita y aprueba la Administración urbanística competente» (STC 40/1998, FJ 33). Pues bien, aplicando el mismo criterio debemos concluir que la competencia estatal sobre ferrocarriles se extiende a la realidad física de estos y a las actividades ferroviarias, pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en las zonas de servicio ferroviario, por lo que no deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades (industriales, comerciales, de servicios, etc.) puedan corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas. En consecuencia, la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias quedará siempre supeditada a las determinaciones del plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario que tramita y aprueba la Administración urbanística competente.

En la STC 40/1998 también rechazamos la pretendida inconstitucionalidad de la inclusión en la zona de servicio portuario de espacios de reserva para el futuro crecimiento del puerto, señalando que «la competencia exclusiva del Estado sobre un determinado puerto justifica la adscripción al mismo de aquellos espacios que, previsiblemente, serán necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad portuaria; con esta regulación, el ejercicio de la competencia estatal se mantiene dentro de sus límites propios —pues la medida adoptada se justifica plenamente desde la perspectiva de la competencia sobre puertos, que abarca tanto la realidad física como la actividad portuaria— y no puede afirmarse que la misma se utilice para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que la competencia ha de ejercerse» (STC 40/1998, FJ 33). No obstante, advertimos a continuación que «la reserva de terrenos sí afecta directamente a la planificación territorial (y en este caso, más específicamente a la competencia de ordenación del litoral) y, por ello, debe limitarse a lo estrictamente necesario, siendo preciso dilucidar en su momento si una determinada reserva menoscaba o no competencias autonómicas (STC 227/1988, fundamento jurídico 20). Por otra parte, ese condicionamiento de una competencia autonómica hace especialmente necesario el respeto del deber constitucional de lealtad que debe presidir la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la búsqueda de soluciones

cooperativas, pero, *a priori*, no puede afirmarse que la simple previsión de que en la zona de servicio portuario se incluyan espacios de reserva suponga un ilegítimo menoscabo de las competencias autonómicas.» (STC 40/1998, FJ 33).

Refiriéndonos ya en concreto a la impugnación del párrafo segundo del art. 9.1 LSF, debe advertirse que reproche casi idéntico al que ahora es objeto de nuestro enjuiciamiento se dedicó a precepto en todo similar de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, el del art. 3.6 (se dice en él: «Los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio. Asimismo podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando estas tengan carácter complementario de la actividad esencial, o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario»), y tuvo su contestación en el fundamento jurídico 32 de la STC 40/1998, de 19 de febrero. Los términos de aquella contestación pueden trasladarse en su literalidad al actual enjuiciamiento, para responder, rechazándola, a la impugnación que ahora analizamos, mediante la sustitución de la alusión a los puertos de interés general, a los que se refería la Sentencia anterior, por la de zonas de servicio ferroviario. Dice así, en lo aquí pertinente, el referido fundamento jurídico:

«La mera previsión de espacios para el desarrollo de las actividades mencionadas, no tiene por qué traducirse necesariamente en una invasión de las competencias urbanísticas. Debemos, más bien, coincidir con el Abogado del Estado en que «el inciso impugnado se limita a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos; es decir, autoriza la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las impone. La posibilidad de que existan o no dependerá en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente.»

Podría, sin embargo, alegarse que, al corresponder al Estado la delimitación de la zona de servicio del puerto (art. 15.1 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante), resultaría esta zona artificialmente aumentada mediante la inclusión en ella de amplios espacios destinados a este tipo de actividades. Ahora bien, con independencia de que, como se ha dicho, los concretos espacios que se dedicarán a las actividades de carácter complementario de la actividad esencial o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, deberán ser definitivamente delimitados por la Administración con competencia urbanística y no por la autoridad portuaria, el citado precepto establece de forma clara que la zona de servicio incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades portuarias y las destinadas a tareas complementarias de éstas más los espacios de reserva, y el apartado segundo del mismo artículo dispone que la delimitación se hará mediante un plan de utilización que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto y «la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos», por lo que, si en un caso concreto el Estado realizara dicha delimitación extendiendo de manera injustificada la zona de servicio portuario, podrán las autoridades con competencia urbanística oponerse e impugnar jurisdiccionalmente esa concreta delimitación. Ya en la STC 149/1991 señalamos que para que el condicionamiento legítimo por parte del Estado de las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio «no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse». Ello obliga a atender «en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad de los preceptos impugnados» [FJ 1 b), *in fine*].

22. El apartado 3 del art. 16, según el cual el Ministro de Fomento «podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general, aplicable a determinadas líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, en zonas o áreas delimitadas», es impugnado por los ejecutivos extremeño, asturiano, aragonés y castellano-manchego (aunque el recurso de este se refiere al art. 16), además de por el Parlamento de Cataluña. Sintéticamente, los recurrentes alegan que el precepto vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que la línea límite que en su virtud se defina impedirá de forma absoluta cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación; e invocan el precedente del art. 23.2 de la Ley 22/1988, de 28 julio, de costas, abordado por la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2. Por su parte, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto, alegando que prevé suficientes garantías (solo «en zonas o áreas determinadas» e informe preceptivo de las Comunidades Autónomas y entidades locales concernidas) y que la STC 149/1991, FJ 3 b), salvó los títulos especiales de competencia estatal en ejercicio de los cuales se pueden imponer limitaciones o restricciones al dominio de los terrenos colindantes.

Antes de abordar la impugnación conviene que precisemos el significado y alcance de la norma impugnada. Como señala el Abogado del Estado, la línea límite de edificación implica una restricción en el régimen de usos de los terrenos afectados y, por ende, de las facultades dominicales de los titulares de esos terrenos en aras a la protección de la obra pública e, indirectamente, en defensa de la seguridad de quienes sean usuarios de esa obra pública. La figura existe asimismo en el marco de la legislación de carreteras (con arreglo al art. 25 de la Ley de carreteras de 1998). Por lo que respecta al ámbito ferroviario, la línea límite de edificación supone la prohibición de cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, en el espacio comprendido entre la línea ferroviaria y la línea límite de edificación, incluido el establecimiento de nuevas líneas eléctricas de alta tensión, con la única excepción de las obras que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la ley (art. 16.1 LSF). La Ley sitúa la línea límite de edificación, con carácter general, a 50 metros de la arista exterior más próxima de la plataforma, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista (art. 16.2 LSF). No obstante, se prevén diversas excepciones o derogaciones que deberán ser establecidas siempre por vía reglamentaria: por un lado, la posibilidad de distancias inferiores, bien para zonas urbanas aunque de forma compatible con el planteamiento urbanístico correspondiente (art. 16.4 LSF) bien en función de las características de las líneas (art. 16.2, párrafo segundo, LSF); por otro, la posibilidad —cuya constitucionalidad debemos analizar— de establecer, en atención a «razones geográficas o socioeconómicas», una línea límite de edificación «diferente a la establecida con carácter general» —y por ende, a una distancia tanto superior como inferior— «aplicable a determinadas líneas... en zonas o áreas delimitadas».

Los recurrentes no discuten la competencia del Estado para establecer límites de edificación en toda la longitud de las líneas ferroviarias, ni para establecer incluso límites inferiores en atención al carácter urbano o a las características de las líneas: sólo atacan la potestad de modificar dicho límite y, de forma implícita, de incrementar eventualmente la distancia mínima de edificabilidad por encima de los 50 metros, para las líneas ferroviarias de determinadas zonas, en atención a «razones geográficas o socioeconómicas». Conviene destacar que el supuesto y los reproches planteados son distintos de los que analizamos en la STC 65/1998, de 18 de marzo (FFJJ 15 y 16). Entonces se impugnaba el establecimiento por ley de una línea límite de edificación aplicable a las variantes o carreteras de circunvalación, por cuanto el órgano ejecutivo autonómico recurrente aducía que la distancia fijada como límite era excesiva y que en ese concreto supuesto la concurrencia de competencias en el espacio físico imponía la necesidad de arbitrar mecanismos de coordinación. Ambos reproches fueron descartados.

Igualmente cabe recordar que en la STC 149/1991, FJ 3 b), señalamos que las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley de costas traía razón de ser de «la propia naturaleza, características y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del art. 149.1.23 C.E.», aunque ello no excluía «la posibilidad de que el Estado pueda utilizar otras competencias sectoriales» para dar cobertura a servidumbres y limitaciones sobre terrenos que no forman parte del dominio público, y específicamente aludimos a la competencia ex art. 149.1.4 CE.

El Abogado del Estado considera que los títulos estatales relativos a los ferrocarriles y obras públicas permiten al Estado, en concurrencia con el art. 149.1.1 CE, establecer un régimen especial de restricciones a la propiedad como el del art. 16.3 LSF, fundado en la protección de la obra pública y de sus usuarios cuando se den especiales circunstancias geográficas o socioeconómicas en los terrenos colindantes a la infraestructura estatal. Desde la perspectiva del canon aplicable en esta materia, esto es, las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, debe rechazarse la impugnación del art. 16.3 LSF siempre que se interprete que la facultad de fijar, en atención a razones geográficas o socioeconómicas, una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general que dicho precepto legal atribuye al Ministerio de Fomento sirve exclusivamente a la protección de la obra pública y de sus usuarios en zonas o áreas delimitadas.

IV. Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre seguridad industrial.

23. Un cuarto bloque de impugnaciones de preceptos de la Ley 39/2003 relacionados con el transporte ferroviario tiene como finalidad la defensa de las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial. Todos los recurrentes defienden que el otorgamiento del certificado de seguridad, que el art. 57.4 LSF atribuye el Ministerio de Fomento o, en su caso, el administrador de infraestructuras ferroviarias u otro ente facultado por aquel, es un acto de ejecución en materia de seguridad industrial que corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias sobre industria. Si bien el recurso interpuesto por el Gobierno de Castilla-La Mancha dirige su impugnación al art. 57 sin especificar un apartado en concreto, sus alegaciones se centran exclusivamente en el apartado 4 del precepto, por lo que nos limitaremos a examinar la constitucionalidad de dicho apartado. Los recurrentes, por tanto, no cuestionan la posibilidad de que, en lugar del Ministerio de Fomento, un organismo estatal distinto otorgue el certificado de seguridad, sino que no sean las Comunidades Autónomas las competentes para otorgarlo. Frente a las alegaciones de los recurrentes, el Abogado del Estado sostiene que el otorgamiento del certificado de seguridad se inserta dentro de la competencia estatal sobre tráfico y ordenación de vehículos de motor, partiendo de la premisa de que los ferrocarriles constituyen «vehículos de motor»; aunque sugiere que, de no aceptarse dicha premisa, habría que considerar que, a semejanza de lo que ocurre con la seguridad en la navegación y el título «marina mercante» y la seguridad aérea y el título «tránsito y transporte aéreo», la competencia estatal sobre ferrocarriles incluye todo lo relativo a la circulación por vía férrea, al menos cuando esta es estatal. Cabe destacar que la disposición final segunda de la Ley 39/2003 no excluye ninguna de las dos posibilidades de encuadre material, pues entre los títulos competenciales que la amparan a dicha ley menciona el art. 149.1.21 CE, precepto que, como es sabido, menciona tanto el título competencial «ferrocarriles» como el de «tráfico y circulación de vehículos a motor».

Comenzaremos delimitando el ámbito material de los conceptos «seguridad industrial» y «tráfico y circulación de vehículos a motor», según nuestra jurisprudencia, para poder encuadrar materialmente la función pública de otorgamiento del certificado de seguridad que se controvierte en este proceso constitucional, lo cual, finalmente, nos permitirá

determinar si existe un título estatal que proporcione cobertura competencial a la norma impugnada o si, por el contrario, esta vulnera competencias autonómicas.

Especialmente relevante para el caso actual es la STC 332/2005, de 15 de diciembre, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad contra varios preceptos legales relativos a la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos, y que recapitula nuestra doctrina sobre la distribución competencial en materia de inspección técnica de vehículos. En el fundamento jurídico 10 de la STC 332/2005 señalamos lo siguiente:

«[E]ste Tribunal ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores respecto a la dimensión competencial de materias relacionadas con vehículos de transporte (SSTC 59/1985, de 6 de mayo; 181/1992, de 16 de noviembre; 203/1992, de 26 de noviembre; 14/1994, de 20 de enero; 118/1996, de 27 de junio; y 183/1996, de 14 de noviembre). En todos estos pronunciamientos hemos reconocido que en este ámbito concurren dos títulos competenciales distintos: el relativo al tráfico y a la circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE), y el relativo a la seguridad industrial, materia esta que estatutariamente se atribuye a las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a la delimitación de ambos títulos la jurisprudencia constitucional ha ido desarrollando un cuerpo doctrinal del que, como se ha encargado de recordar la STC 183/1996, de 14 de noviembre (FJ 2), «resulta una clara diferenciación entre la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes, que pertenece a la materia de tráfico, competencia exclusiva del Estado... y... la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que pertenece a la materia de industria y, por lo tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas en la medida en que esté contemplada tal competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía.»

En aplicación de esta doctrina hemos considerado integrados en el título relativo al tráfico y a la circulación de vehículos a motor, no solo lo que el fundamento jurídico 2 de la STC 203/1992, de 26 de noviembre, ha calificado como su «núcleo fundamental» (esto es, «las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales»), sino también aquellas otras «actividades conexas» que, «por razones de finalidad con las primeras, tienden a garantizar de forma directa e inmediata la seguridad vial». Este sería el caso, como reconoce a continuación esta misma Sentencia, «de las actuaciones relativas al establecimiento de las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico y de los requisitos técnicos que deben incorporar para proteger a los usuarios de los diversos transportes». En este sentido, a partir de su relación con lo que la STC 181/1992, de 16 de noviembre, ha denominado «seguridad vial activa y pasiva» (FJ 3), hemos considerado integrados dentro del art. 149.1.21 CE la regulación del tacógrafo (SSTC 59/1985, de 6 de mayo, y 118/1996, de 27 de junio, FJ 67), así como la de las puertas automáticas, ventanas, seguridad de los asientos y pantallas de protección en vehículos de transporte escolar (STC 181/1992, de 16 de noviembre, FJ 4). Paralelamente, sin embargo, también hemos advertido (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2) que las conexiones finalistas que han llevado a incluir en el ámbito del tráfico las actividades directamente relacionadas con la seguridad vial «no permiten incluir en este título cualquier medida que tenga una incidencia más o menos remota sobre la circulación». En términos generales, pues, ha sido la incidencia directa en la seguridad vial el criterio empleado para delimitar el alcance material del art. 149.1.21 CE más allá del ya mencionado núcleo fundamental de esta competencia. De forma complementaria, sin embargo, también hemos aludido desde un principio a la necesidad de que estas garantías de seguridad sean uniformes en todo el territorio nacional para poder considerarlas integradas en este título competencial (SSTC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 3; 181/1992, de 16 de noviembre, FJ 3; y 118/1996, de 27 de junio, FJ 67). Frente a

esta interpretación del art. 149.1.21 CE, este Tribunal Constitucional ha considerado tradicionalmente, en cambio, que la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos, es decir, la ejecución material de las inspecciones técnicas de vehículos, así como la verificación del cumplimiento de las homologaciones tipo [STC 14/1994, de 20 de enero, FJ 4 b)], forman parte de las competencias autonómicas.

En síntesis, nuestra doctrina sostiene que «la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 C.E.» (STC 183/1996, de 14 de noviembre, FJ 2), y que el criterio para delimitar el alcance material del art. 149.1.21 CE es la incidencia directa e inmediata de la actividad que se trate en la seguridad vial (STC 332/2005, FJ 10). Así, por ejemplo, en la STC 332/2005 (FJ 12), descartamos que el título administrativo que permite la participación de los particulares en la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos se vinculara con la garantía de la seguridad vial y, por tanto, encontrara cobertura competencial en el art. 149.1.21 CE. Y un criterio similar aplicamos en la ya citada STC 40/1998, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en la que afirmamos que «la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques y sus condiciones de capacitación profesional... son aspectos que afectan a la seguridad en el mar, que no pueden considerarse ajenos al título de marina mercante» (FJ 46). En esa misma Sentencia señalamos que «la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera (SSTC 59/1985, fundamento jurídico 3 y 181/1992, fundamento jurídico 3), una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional» (STC 40/1998, 46).

24. Como hemos indicado, antes de proceder al encuadramiento material de la función pública regulada en la norma impugnada bien en la materia de «tráfico y circulación de vehículos de motor» o, alternativamente, en la de ferrocarriles, como defiende el Abogado del Estado, bien en la de seguridad industrial, como alegan los recurrentes, debemos examinar los concretos términos en los que la norma legal regula la finalidad, el contenido y la forma de obtención del certificado de seguridad así como otros instrumentos o mecanismos al servicio de la seguridad en el transporte ferroviario previstos en la misma ley que, por contraste, nos pueden ayudar a discernir las características del certificado de seguridad. Del examen de las disposiciones que la Ley 39/2003 dedica al certificado de seguridad se extraen las siguientes características relevantes: en primer lugar, el servicio ferroviario no puede ser prestado sobre una determinada línea sin la previa obtención del correspondiente certificado de seguridad (art. 57.1); en segundo lugar, quien debe solicitar el certificado, acreditar de forma suficiente que se prestará adecuadamente el servicio correspondiente y, una vez obtenido el certificado, cumplir las condiciones de seguridad que se establezcan en él es la empresa ferroviaria interesada en prestar el servicio (art. 57.2 y 3); en tercer lugar, el incumplimiento de las condiciones de seguridad que se establezcan en el certificado de seguridad habilita al órgano competente a revocarlo (art. 57.2); en cuarto lugar, el certificado se circunscribe a servicios sobre la red ferroviaria de interés general (art. 57.4); en quinto lugar, el contenido mínimo legal previsto para el certificado incluye tanto aspectos de seguridad vial activa y pasiva («sistema de control, de circulación y de seguridad ferroviaria», «conocimientos y requisitos exigidos al personal de conducción y acompañamiento») como aspectos atinentes a los vehículos («características técnicas del material rodante y... su mantenimiento»: art. 57.5); y en sexto y último lugar, el certificado de seguridad es independiente de la homologación del material rodante que vaya a utilizar la empresa ferroviaria (art. 58).

En suma, la finalidad prevalente del certificado de seguridad es, de acuerdo con su configuración legal, la seguridad vial activa y pasiva en la prestación del servicio ferroviario en una línea determinada. A tal fin, el órgano competente debe evaluar de forma integral

un conjunto de condiciones que la empresa ferroviaria debe satisfacer para reducir los potenciales peligros de la circulación ferroviaria para las personas y los bienes, y para poder pronosticar que la actividad de transporte de la empresa en una determinada línea será segura. El certificado de seguridad se otorgará a la empresa ferroviaria «respecto del conjunto de los servicios que vaya a prestar y de las líneas ferroviarias sobre las que pretenda realizar su actividad» (art. 16.3 del Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el reglamento sobre seguridad en la circulación de la red ferroviaria de interés general). El certificado de seguridad que deben obtener las empresas ferroviarias no concierne pues directa ni indirectamente a la ordenación de un sector industrial o de un proceso industrial o de fabricación, ni más precisamente a «la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas». A pesar de su denominación (que trae causa de la normativa europea, la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001), el certificado no es un mero acto informativo o de conocimiento ni tampoco encaja en la categoría de las homologaciones, sino que se corresponde más bien con la figura de la autorización operativa. En efecto, el certificado no se limita a una mera comprobación del cumplimiento de los requisitos de aptitud o idoneidad de un producto o proceso industrial, sino que, por el contrario, incluye consideraciones amplias y complejas sobre la adecuación al interés público —desde la perspectiva de la seguridad— del candidato a prestar el servicio de transporte ferroviario, como expresa el art. 16.2 del Real Decreto 810/2007 (en la redacción dada por el Real Decreto 641/2011, de 9 de mayo): «El certificado de seguridad acredita que la empresa ferroviaria ha establecido un sistema propio de gestión de la seguridad y está en condiciones de cumplir los requisitos fijados en las especificaciones técnicas que le afectan así como por otras disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria y de las normas nacionales de seguridad, con objeto de controlar los riesgos y prestar servicios de transporte en la red de forma segura». Y, por otro lado, el certificado es susceptible de actualización permanente, «siempre que se produzcan modificaciones sustanciales en las condiciones iniciales que la empresa ferroviaria acreditó para su otorgamiento» (art. 19.3 del Real Decreto 810/2007).

Esta comprensión de la naturaleza del certificado de seguridad extraída de su configuración legal resulta coherente también desde una perspectiva sistemática. El certificado de seguridad es un instrumento imprescindible para la ordenación de la circulación de vehículos por las infraestructuras ferroviarias de la red ferroviaria de interés general y, como tal, no es más que un eslabón más, aunque decisivo, dentro de una cadena escalonada de instrumentos y técnicas de intervención pública que condicionan la prestación efectiva del servicio ferroviario en una línea y franja horaria determinadas y cuyos momentos centrales son la licencia de empresa ferroviaria (art. 44), el certificado de seguridad en relación con una determinada línea (art. 57) y la adjudicación de capacidad de infraestructura en una determinada franja horaria (art. 30 y sigs.). Entre dichos instrumentos de control se establecen conexiones lógicas y funcionales. De un lado, sin la previa obtención del certificado de seguridad una empresa no puede prestar el servicio ferroviario sobre una determinada línea y, por regla general, sin la licencia de empresa ferroviaria no se puede obtener capacidad de infraestructura. De otro lado, el requisito de la competencia profesional necesario para la obtención de la licencia de empresa ferroviaria atiende a la disposición efectiva o, alternativamente, al compromiso de disposición, «en el momento de inicio de sus actividades», de medios personales y materiales adecuados y suficientes, en particular «personal, material rodante y organización aptos para garantizar el suficiente grado de seguridad en los servicios prestados» [art. 47.1 c)].

De todo ello cabe concluir que la función pública contemplada por la norma legal impugnada, el otorgamiento del certificado de seguridad, no se engloba dentro de la materia «seguridad industrial» esgrimida por los recurrentes. De la misma forma que hemos encuadrado aspectos de la seguridad en la navegación marítima en el título estatal relativo a la «marina mercante» (STC 40/1998, FJ 46), debemos concluir que los aspectos

de la seguridad relativos a la circulación de los ferrocarriles por la red ferroviaria de interés general se deben englobar en la materia de «ferrocarriles» y no en la de «tráfico y circulación de vehículos de motor», pues en esta última materia sólo se incardinan las normas de seguridad relativas a la circulación por carretera.

Llegados a este punto, podemos proceder al encuadramiento competencial del otorgamiento del certificado de seguridad. En la materia de «ferrocarriles... que transcurran por más de una Comunidad Autónoma» en la que se engloba el certificado de seguridad contemplado en la Ley 39/2003, el Estado tiene competencia exclusiva de acuerdo con el art. 149.1.21 CE, por lo que tanto la regulación del certificado de seguridad como la atribución a órganos estatales de la función pública de su otorgamiento se encuentran amparados por dicho título estatal. En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del art. 57.4 LSF.

Por la misma razón antes indicada, debemos desestimar la impugnación que, por conexión con lo dispuesto en el art. 57.4 y sobre la base de los motivos ya descartados, efectúan los recursos del Gobierno de Extremadura, del Parlamento y del Gobierno de Cataluña y del Gobierno de Castilla-La Mancha respecto al art. 81.1 g) LSF, y del último recurrente mencionado respecto al art. 83.1 d) LSF, los cuales se limitan, respectivamente, a reiterar la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia sobre «el otorgamiento de los certificados de seguridad, salvo que se la atribuya al administrador de infraestructuras ferroviarias o a otro ente distinto» y a atribuir al Comité de Regulación Ferroviaria la función de «resolver los conflictos que puedan plantearse entre el administrador de infraestructuras ferroviarias y las empresas ferroviarias» en relación con el «otorgamiento y uso del certificado de seguridad y el cumplimiento de las obligaciones que este comporte».

Asimismo debemos desestimar la impugnación del art. 81.1 m) LSF, que efectúan los recursos del Gobierno de Extremadura, del Parlamento de Cataluña, del Gobierno de Aragón y del Gobierno de Castilla-La Mancha. Si bien la letra m) del art. 81.1, que recoge la competencia del Ministerio de Fomento sobre la «homologación de los centros habilitados para certificar la idoneidad del material rodante y la formación del personal», se corresponde con lo dispuesto en los arts. 58 y 60.2 LSF, los recurrentes lo impugnan como consecuencia o por conexión de la impugnación del art. 57.4 LSF, cuyo correlato es más bien la letra g) del art. 81.1. Sin razones específicas que sustenten tal impugnación, y al haber respondido ya negativamente a los argumentos aducidos contra la constitucionalidad de aquel precepto, basta ahora que reiteremos las consideraciones ya realizadas sobre la inclusión de la seguridad ferroviaria en la competencia estatal sobre ferrocarriles.

V. Otras impugnaciones del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

25. Además de los motivos de impugnación anteriormente analizados, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha articula otros motivos de impugnación competenciales y no competenciales que se dirigen contra una amplia serie de preceptos de la Ley. En concreto articula tres motivos de impugnación.

a) El recurrente sostiene que los arts. 33; 47.2; 49; 51.3; 54.2; 58; 59.1 y 60.2 LSF violan el art. 97 CE, porque habilitan al Ministerio de Fomento para dictar disposiciones reglamentarias, mientras que aquel precepto constitucional establece que el Gobierno es el único titular de la potestad reglamentaria. Este motivo de impugnación debe ser rechazado con arreglo a la doctrina reiterada de este Tribunal [SSTC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 4; 135/1992, de 5 de octubre, FJ 3; 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 c); y 133/1997, de 16 de julio, FJ 7 b)]. En efecto, hemos declarado que «la habilitación al Gobierno de la Nación que contiene el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen»

(STC 135/1992, FJ 3) y, como es claro, quienes componen el Gobierno son el Presidente y los Ministros (art. 98.1 CE). En el mismo sentido hemos declarado que «La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio» [STC 185/1995, FJ 6 c)]. Y esto es cabalmente lo que hacen cada uno de los preceptos impugnados, que se limitan a atribuir al Ministro de Fomento, en cuanto titular del Departamento ministerial homónimo, un poder reglamentario derivado, resultado de una habilitación legal específica, para regular materias concretas y determinadas.

b) Asimismo, el Letrado de la Junta sostiene que los arts. 15.5; 37.4 y 53.2 LSF violan el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad proclamados por el art. 9.3 CE, debido al uso de ciertas expresiones. Sin embargo, como señala el Abogado del Estado, el recurrente se limita a efectuar afirmaciones categóricas que no solo no se razonan sino que pertenecen al plano de la técnica legislativa, acerca de lo que nada tiene que decir este Tribunal, Juez de la constitucionalidad y no de la perfección técnica de las leyes (SSTC 225/1998, de 23 de diciembre, FJ 2; 9/2001, de 18 de enero, FJ 17; 136/2011, de 13 de septiembre, FFJJ 3 y 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). No debe olvidarse que, como hemos afirmado reiteradamente y de nuevo, recientemente en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 8, «la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados», como sucede en el presente caso.

En efecto, el art. 15.5 LSF se recurre argumentando que, con la redacción que se la ha dado, puede interpretarse que la dicción «reglamentariamente» implica una atribución directa de potestades ejecutivas al Ministerio de Fomento. Sin embargo, a la expresión adverbial «reglamentariamente», de uso generalizado en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina españolas, la comunidad jurídica no atribuye el sentido particular alegado por el recurrente, sino el de «disposición general reglamentaria». Por otra parte, como ya se ha visto, la Ley 39/2003 establece con amplitud y claridad los supuestos en los que atribuye una potestad reglamentaria derivada al Ministro de Fomento, sin que esta posibilidad resulte incompatible con la Constitución. Igualmente se impugna el art. 37.4 porque utiliza el adjetivo «necesarios» cuando a juicio del recurrente debería haberse usado la locución «imprescindibles», sin que se advierta la relevancia constitucional de utilizar uno u otro adjetivo ni por qué la Constitución obligaría a usar el segundo en detrimento del primero. En cuanto al art. 53.2, se considera sin mayor argumentación que es incompatible con el principio de seguridad jurídica la utilización por partida doble de la forma verbal «podrá» en relación con los convenios a suscribir entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas y entidades locales. Tampoco aquí se advierte la relevancia constitucional de utilizar la indicada forma verbal, más aún en relación con un instrumento jurídico que depende única y exclusivamente de la voluntad concorde de dos o más partes y cuya existencia no puede garantizarse *a priori*.

c) Por último, el recurrente imputa a los arts. 34.1 y 46.5 LSF vulneraciones de competencias autonómicas. Se sostiene que el art. 34.1 vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil, pero, como señala el Abogado del Estado, sin dar razón constitucional alguna para ello y pese a reconocer que el precepto recurrido salvaguarda expresamente las competencias que se dicen lesionadas. A falta de argumentación, y por las razones indicadas antes en este mismo fundamento jurídico, debemos rechazar dicha impugnación. En cuanto al art. 46.5, se sostiene que vulnera el principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma y el art. 31.1 CE. Ello se fundamenta en que el precepto no precisa las deudas tributarias a la que se refiere, pudiendo ser de todo tipo —incluidas las de la Comunidad Autónoma— y sobre todo en que se dice que sólo serían relevantes las deudas del solicitante «debido a su actividad»: ello comportaría infracción del art. 31.1 CE al possibilitarse que la entidad titular de una

licencia de empresa ferroviaria pueda operar un servicio público sin estar al corriente de sus obligaciones tributarias. De nuevo se trata de afirmaciones categóricas que no se razonan. Sin duda la dicción empleada en el precepto recurrido comprende la totalidad de las deudas tributarias, incluidas las de las Administraciones autonómicas, por lo que no se entiende la primera parte del razonamiento aportado. Y si se quiere denunciar que el precepto no tiene en cuenta las deudas no tributarias que los solicitantes puedan tener con las Administraciones autonómicas o las deudas tributarias que no sean debidas a la actividad de los solicitantes, no se aprecia la relación que pueda tener con el principio de suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas o con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica (art. 31.1 CE) la circunstancia de que los más bien escasos solicitantes de una licencia de empresa ferroviaria que compete otorgar a la Administración estatal estén o no al corriente del pago de esos concretos tipos de deudas con la Administración de Castilla-La Mancha. Con independencia de que el precepto legal sea traslación casi literal de lo previsto en el apartado 1 del anexo de la Directiva 95/18/CE, de 19 de junio de 1995, lo cierto es que el no estar al corriente de las deudas tributarias o de Seguridad Social originadas por razón de su actividad representa un razonable y adecuado índice negativo de capacidad financiera del solicitante de una licencia de empresa ferroviaria, que es sobre lo que cabalmente versa el precepto.

26. Dados los términos en que en el fundamento jurídico 10, por un lado, se declara la constitucionalidad de los criterios de delimitación de la red ferroviaria de interés general basados en el interés general que utiliza el apartado 1 del art. 4 y, por otro, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1 de la disposición adicional novena, resulta existir una situación anómala que requiere que el Estado concrete los criterios generales de adscripción definidos en la Ley y determine de forma expresa las infraestructuras ferroviarias que pertenecen a la red ferroviaria de interés general utilizando para ello, por ejemplo, los instrumentos típicos de sectores del ordenamiento español que guardan afinidad con el que se analiza aquí —como son los catálogos de carreteras de la red de interés general del Estado—; pues, de lo contrario, persistiría en esta materia una situación no conforme con la Constitución. Una vez determinadas de forma expresa e individualizada las infraestructuras ferroviarias que integran la red ferroviaria de interés general, procederá efectuar en su caso el traspaso a las Comunidades Autónomas correspondientes de las infraestructuras ferroviarias que no se integren en la red ferroviaria de interés general.

Tal como afirmamos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, «El Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización». Así pues, la situación de indeterminación de las infraestructuras que pertenecen a la red ferroviaria de interés general con arreglo a los criterios definidos en la Ley 39/2003 es provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. Como concluimos en la misma Sentencia antes mencionada, «La lealtad constitucional obliga a todos» (STC 209/1990, fundamento jurídico 4), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible».

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 parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados 908-2004, 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004, interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario y, en su virtud:

- 1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional novena, apartado 1.
- 2.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 908-2004, 909-2004, 917-2004, 918-2004, 930-2004 y 933-2004

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), respetando la opinión de la mayoría reflejada en la Sentencia, que he redactado según las directrices impartidas por mis compañeros Magistrados del Pleno, formulo el presente Voto, dejando constancia sucintamente de las razones de mi posición discrepante con algunos aspectos de la fundamentación y del fallo, basados en los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

En mi opinión, la mayoría del Pleno ha minimizado el sentido de algunas de las impugnaciones que, coincidentemente, cinco Comunidades Autónomas han planteado de forma razonada, por cuanto que ha optado, con la única excepción del apartado 1 de la disposición adicional novena, por efectuar una interpretación conforme de varios de los preceptos legales impugnados, interpretación conforme que además ha evitado que se lleve al fallo. Algunas de las interpretaciones conformes que realiza la Sentencia de la que discrepo no resultan coherentes y solo parecen obedecer a un exceso de celo por mantener la vigencia formal de unos preceptos, al precio de alterar radicalmente su significado y reducir su eficacia práctica, a pesar de que su eliminación del ordenamiento jurídico en absoluto afectaba a los objetivos y los principios de la regulación del sector ferroviario del Estado prevista en la Ley 39/2003.

Así, la Sentencia de la que discrepo debió, a mi juicio, declarar la inconstitucionalidad y nulidad, no solo de la disposición adicional novena, apartado 1, sino también de los siguientes artículos: 4, apartado 2, inciso «y sin conexión con el resto de la Red»; 11, apartado 2, inciso «Si las Comunidades Autónomas o Entidades Locales no asumieran la financiación para la administración de la línea ferroviaria o tramo de la misma, el Consejo de Ministros acordará su clausura»; y 16, apartado 3. Además, la Sentencia debió haber llevado al fallo las interpretaciones conformes que, de forma más o menos explícita, efectúa con respecto a diversos artículos: además de las interpretaciones conformes relativas a los preceptos mencionados, también se encuentran interpretaciones conformes en relación con los arts. 4, apartado 1; 11, apartado 3; 44; 53, apartados 1 y 2, y 54 LSF.

A continuación expongo sucintamente las razones de mi disenso.

1. Nuestro enjuiciamiento del art. 4.2 debía haberse limitado a aplicar nuestra propia doctrina recogida en la STC 118/1996, de 27 de junio, sobre el art. 155 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), que regulaba una facultad similar de integración de infraestructuras autonómicas en la red ferroviaria estatal. En efecto, entonces declaramos que no era conforme con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ferrocarriles el «imponer unilateralmente, sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma afectada, la integración a [una red ferroviaria de competencia estatal] de líneas y servicios que transcurran íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que, de acuerdo con el art. 148.1.5 C.E. y 9.15 del E.A.C.,

estos ferrocarriles son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma» (STC 118/1996, FJ 44).

Y con respecto a la previsión del art. 4.2 LSF sobre la potestad del Ministro de Fomento de incluir en la red ferroviaria de interés general nuevas infraestructuras ferroviarias íntegramente comprendidas en el territorio de una Comunidad Autónoma, sin previo acuerdo favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente «cuando razones de interés general así lo justifiquen», podemos reiterar la conclusión que alcanzamos en la STC 118/1996 en relación con el art. 155 LOTT que justificaba «en intereses superiores constitucionalmente garantizados» una potestad gubernamental similar de inclusión de nuevas líneas en la red estatal, entonces denominada red nacional integrada de transporte ferroviaria en el fundamento jurídico 44 de la citada Sentencia, como expuse detalladamente en el debate del Pleno, se abunda en aquella disconformidad con la distribución competencial «por cuanto tratándose de una cláusula genérica, que no concreta a qué tipo de intereses superiores se refiere, no resulta posible determinar si la excepción al necesario acuerdo previo de la Comunidad Autónoma titular de la línea de ferrocarril de cuya incorporación a la red nacional integrada de transporte ferroviario se trata es o no contraria a las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Por lo demás, tratándose de intereses constitucionalmente garantizados, su vigencia viene determinada por la propia Constitución sin que resulte necesario, ni procedente, por lo superfluo de su contenido, que una Ley estatal lo reitere». Conclusión que no podíamos sino ratificar con respecto al apartado 2 del art. 4 LSF, debiendo recordar además nuestra doctrina reiterada relativa a que «la persecución del interés general se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución» (por todas, STC 38/2012, de 18 de marzo, FJ 8). Así pues, en la Sentencia se abandona el criterio sentado por nuestra propia doctrina en materia de ferrocarriles, sin proporcionar razón alguna de dicho abandono.

2. Asimismo, considero que el apartado 2 del artículo 11 es inconstitucional porque introduce un condicionamiento de la decisión de clausura de una línea ferroviaria que no resulta conforme con el orden constitucional de competencias. En efecto, si se produce el supuesto de hecho contemplado por el art. 4.3 LSF (la desaparición de los motivos de interés general que justificaron en su día la inclusión en la red ferroviaria de interés general), y así se constata por el Ministro de Fomento, solo existen dos soluciones constitucionalmente conformes: a) por un lado, el traspaso de la infraestructura ferroviaria a la Comunidad Autónoma que resulte competente; b) por otro, la clausura de la infraestructura en el caso de que la Comunidad Autónoma no estuviera interesada en el traspaso. En cambio, resulta inconstitucional que se condicione la clausura de una línea a que se decline la invitación por parte del Estado a asumir su financiación, sin haber ofrecido previamente a la Comunidad Autónoma el correspondiente traspaso. De la misma forma que la opción autonómica de cofinanciar o no un programa estatal de subvenciones no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 11), la opción autonómica de financiar o no una infraestructura ferroviaria no puede alterar su derecho a recibir el traspaso de la infraestructura correspondiente. Por todo ello la Sentencia debería haber estimado la impugnación del apartado 2 del art. 11 por lo que respecta a su segundo inciso: «Si las Comunidades Autónomas o Entidades Locales no asumieran la financiación para la administración de la línea ferroviaria o tramo de la misma, el Consejo de Ministros acordará su clausura».

3. Finalmente, por lo que respecta al apartado 3 del artículo 16, el análisis de la constitucionalidad de la potestad de modificación de la línea límite de edificación que regula dicho precepto debe partir de una indagación previa sobre su finalidad, pues solo a la luz de su finalidad puede determinarse si se encuentra cobijado en algún título competencial estatal o si, por el contrario, constituye una extralimitación competencial. Ciertamente, el tenor literal de la disposición legal que regula la potestad de modificación

no sobresale por su precisión al respecto. Así lo reconoce implícitamente el Abogado del Estado cuando afirma que «el precepto enuncia en términos muy generales cuál puede ser el fundamento de esta excepción: razones geográficas (orográficas, geológicas, paisajísticas, etc.) o socioeconómicas (propensión a los asentamientos humanos irregulares, por ejemplo)». Ni el procedimiento de elaboración de la Ley en sede parlamentaria, ni su desarrollo reglamentario por el Gobierno ayudan a entender la finalidad y el alcance de la excepción. Y resulta llamativo que en el vigente desarrollo reglamentario lo que era posibilidad de ampliación de los 50 metros de línea límite de edificación se ha convertido en posibilidad de «reducción» de dicho límite, en base a las mismas razones geográficas o socioeconómicas (art. 34.3 del Real Decreto 2387/2004, por el que se aprueba el Reglamento del sector ferroviario). En cualquier caso, a tenor de las alegaciones formuladas por los recurrentes, la controversia competencial se centra en la posibilidad inherente al precepto legal impugnado de que el Estado amplíe por razones geográficas o socioeconómicas la línea límite de edificación en zonas determinadas.

El centro de gravedad de la justificación de la eventual modificación de la distancia mínima de edificabilidad ciertamente no se encuentra de forma expresa en el objetivo de protección de las instalaciones, bienes y equipos que integran las infraestructuras ferroviarias, ni en la preservación de sus características propias; tampoco se puede argumentar, como hemos considerado en relación con las limitaciones que afectan a los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, con la finalidad de aseguramiento del libre acceso público a dicho demanio (STC 149/1991, FJ 3.d) o la de protección y defensa de sus condiciones medioambientales (STC 87/2012, de 8 de abril, FJ 4). Las razones, aunque imprecisas, son otras, las «geográficas o socioeconómicas». Si bien en relación con las limitaciones en general que afectan a los terrenos colindantes con las costas hemos aceptado que «la variedad de las condiciones físicas de la costa hace razonable, e incluso impone, que no sean idénticas las normas que hayan de aplicarse en uno u otro sitio para la protección del medio ambiente litoral y para asegurar la utilización del demanio, o tal vez, más precisamente, que la estructura jurídicamente uniforme de la protección y de la libertad de acceso (limitaciones a la propiedad, servidumbres de acceso y tránsito) se haga compatible con una acomodación de las determinaciones normativas a la diversidad natural» [STC 149/1991, FJ 3 c)], en el presente supuesto no se trata de asegurar la utilización del dominio ni la libertad de acceso al dominio público ferroviario, ni por descontado existen servidumbres de acceso y tránsito. Con todo, el precepto aquí analizado parece combinar las condiciones físicas de los terrenos colindantes con condiciones sociales y económicas que, más que de los terrenos en sí, serán predicables de los núcleos de población que se hallen en su entorno más próximo. Pero por un imperativo lógico-sistemático esas razones no pueden consistir en la circunstancia de que la línea ferroviaria atraviesa una zona urbana, pues esta circunstancia ya está expresamente contemplada en el supuesto previsto en el art. 16.4 LSF. Por último, cabe subrayar que la delimitación prevista de cada concreta zona de servicio ferroviario puede incluir legítimamente «espacios de reserva que garanticen el desarrollo del servicio ferroviario», por la que la habilitación para modificar la línea límite de edificación tampoco puede responder a la necesidad de proteger el eventual crecimiento ferroviario.

Examinadas las circunstancias que habilitan al Estado para modificar la línea límite de edificación contemplada en el precepto analizado, debemos examinar ahora su encuadre competencial. El Abogado del Estado considera que los títulos estatales relativos a los ferrocarriles y obras públicas permiten al Estado, en concurrencia con el art. 149.1.1 CE, establecer un régimen especial de restricciones a la propiedad como el del art. 16.3 LSF, fundado en la protección de la obra pública y de sus usuarios cuando se den especiales circunstancias geográficas o socioeconómicas en los terrenos colindantes a la infraestructura estatal. Ahora bien, tal como hemos expuesto anteriormente, la habilitación para modificar la línea límite de edificación en los términos previstos en el art. 16.3 LSF no tiene como finalidad la protección de las instalaciones y elementos que integran la obra pública, las infraestructuras ferroviarias o el dominio público ferroviario, sino la

protección de otros elementos o aspectos (el propio Abogado del Estado se refiere a razones orográficas, geológicas, paisajísticas, o relacionadas con los asentamientos humanos irregulares), todos ellos dignos de protección sin duda, pero que se hallan extramuros de los títulos competenciales estatales previstos en los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE. Las circunstancias habilitantes o la consecuencia prevista por el legislador estatal tampoco pueden fundamentarse aislada o residualmente en el apartado 1 del mismo art. 149.1 CE, pues no se vislumbra por qué, o cómo, la modificación de la línea límite de edificación en atención a razones no generales sino peculiares de ciertas zonas habría de servir a garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por otra parte, hemos declarado que la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, FJ 2). Pues bien, resulta evidente que la elevación de la distancia mínima de edificabilidad supone no solo una reducción del espacio físico sobre el que se ejerce la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, sino también la asunción y la ponderación de un conjunto de criterios que subyacen propiamente a la competencia autonómica de ordenación del territorio y de urbanismo, como son las razones geográficas y socioeconómicas. Por todo ello, creo que la Sentencia debió haber concluido que la habilitación para la modificación de la línea límite de edificación prevista en el art. 16.3 LSF afecta, invadiéndola, la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas recurrentes, por lo que procedía declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.