

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4903 *Pleno. Sentencia 83/2013, de 11 de abril de 2013. Conflicto positivo de competencia 3157-2005. Planteado por la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de los Reales Decretos 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario; 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora. Competencias sobre ferrocarriles: interpretación conforme de diversos preceptos reglamentarios (STC 245/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 el conflicto positivo de competencia núm. 3157-2005, interpuesto por la Junta de Andalucía contra los arts. 4.2, 5.1, 6, 47.4, 48, 57, 71 a 77, 95, 147, 148, 152, 153, 154, 157, 160 y disposición transitoria cuarta del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario; contra la disposición adicional cuarta del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y el art. 3 g) de los estatutos que éste aprueba; y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles-Operadora. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 3 de mayo de 2005, tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Junta de Andalucía, actuando en representación de esta última, promoviendo conflicto positivo de competencia contra los preceptos citados en el encabezamiento del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario; del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y del Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles-Operadora (RENFE Operadora).

Comienza la demanda recordando que el Estado reconoció, en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, de 29 de julio de 2004, que la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, había vulnerado las competencias de la Junta de Andalucía, y se comprometió a adoptar las normas necesarias para permitir a la Comunidad Autónoma el

ejercicio de sus competencias en la materia, razón por la cual la Junta de Andalucía no interpuso entonces recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. Sin embargo, con la aprobación posterior de los tres reglamentos impugnados, se han reiterado las vulneraciones competenciales que el Estado reconoció se habían producido, lo que explica la interposición del presente conflicto positivo de competencia. En los Antecedentes, la demanda se refiere al acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de febrero de 2005, por el que se requiere de incompetencia al Gobierno del Estado, al acuerdo de 11 de abril de 2005, del Consejo de Ministros por el que se da contestación al requerimiento previamente efectuado, y a los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 22 de febrero y 3 de mayo de 2005, autorizando el planteamiento del conflicto.

En cuanto a los argumentos en los que basa el conflicto, la demanda explica el nuevo eje vertebrador de la ordenación del sistema ferroviario, condicionado por el derecho europeo, consistente en la separación de las actividades de administración de la infraestructura, que se encomienda a la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras ferroviarias (en adelante ADIF) y la explotación de los servicios que se encomienda a otra entidad pública empresarial, RENFE Operadora.

Tras rechazar que el derecho europeo sea un título atributivo de competencias al Estado (STC 141/1993, de 22 de abril), expone la representación de la Junta que, a pesar de que el art. 149.1.21 CE no diferencia entre infraestructuras y ordenación del transporte, ambas funciones deben analizarse separadamente (STC 65/1998, de 16 de marzo, FJ 7). Corresponde al Estado, ex art. 149.1.21 CE, cuando se trata de infraestructuras, la competencia legislativa y ejecutiva para administrar vías ferroviarias que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Y respecto a los transportes, el Estado tiene competencia legislativa sobre los servicios de transporte por ferrocarril, cuando el itinerario no se desarrolle íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de infraestructuras ferroviarias, la competencia exclusiva sobre las que transcurren íntegramente por su territorio. Cuando se trata de transporte, le corresponde además la competencia exclusiva sobre los servicios de transporte cuyo itinerario se desarrolla íntegramente por su territorio, y las competencias ejecutivas sobre los transportes ferroviarios que tienen inicio y destino en la Comunidad Autónoma, aun cuando se lleven a cabo sobre la infraestructura estatal (arts. 13.10 y 17.8 de su Estatuto de Autonomía, en adelante EAAAnd).

Continúa la demanda afirmando que se han obviado los principios de territorialidad y de exclusividad que presiden el reparto competencial, pues aparecen sustituidos por el principio de titularidad de la estructura e interés general. Descarta la Letrada de la Junta la aplicación del título competencial del art. 149.1.1 CE, –pues las condiciones básicas se predicen únicamente de los derechos y deberes constitucionales pero no de los sectores materiales en los que estos se insertan– y recuerda la limitación del título contemplado en el art. 149.1.13 CE, que no permite eliminar las competencias autonómicas. Por último, en relación con la competencia del Estado sobre obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE), considera que no puede operar como un título transversal que anule el exclusivo de la Comunidad Autónoma sobre transportes.

Entra a continuación en el análisis de los concretos preceptos impugnados. En cuanto a los arts. 4.2, 5.1 y 6 del Reglamento ferroviario, entiende que la inconstitucionalidad se produce por invasión de las competencias en materia de ferrocarriles intracomunitarios y obras públicas de interés autonómico. El art. 4, después de definir en su primer apartado la red ferroviaria de interés general, refiere en su apartado segundo la integración de las infraestructuras existentes en dicha red con base en un criterio circunstancial y con desconocimiento de la justificación material recogida en el primer apartado. La misma norma contiene dos criterios, uno para el futuro y otro para el presente, cuando resulta claro que, si el interés general se justifica por los condicionantes establecidos en el apartado primero, los supuestos del apartado segundo no integran el interés general así definido. No cabe a la vez una cosa y su contraria. Pero, además, ello resulta contradictorio con la circunstancia de que existen líneas en Andalucía que no han sido cerradas al

tráfico –que se integrarían en la red ferroviaria de interés general– que se han sostenido y conservado por la Comunidad Autónoma, en ejecución de convenios firmados con RENFE, porque se trataba de líneas intracomunitarias que han permanecido abiertas por y para el ejercicio de competencias autonómicas.

En cuanto al art. 5.1, que regula la inclusión en la red ferroviaria de interés general de nuevas infraestructuras ferroviarias, considera que se introduce una justificación de interés general de alcance indeterminado que contradice el antes mencionado art. 4.1, sin distinguir tampoco entre el carácter intra o extracomunitario de la línea ni exigir, en todo caso, el consentimiento de la Comunidad Autónoma cuando la infraestructura discurre íntegramente por su territorio, pues ello solo está previsto para el supuesto en que la infraestructura no tenga conexión con la red, lo que contradice los preceptos constitucionales atributivos de competencias y lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 44).

En lo relativo al art. 6, considera la demanda que la integración o permanencia de una infraestructura ferroviaria en la red de interés general se asienta en criterios de pura rentabilidad económica y no en atención a la funcionalidad para la propia red, esto es, la garantía de un sistema común de transporte en todo el territorio del Estado. Si las infraestructuras no cumplen los requisitos del art. 4.1 no serán de interés general y se excluirán de la red ferroviaria de interés general pero nada tiene que ver el interés general con criterios de mera rentabilidad.

En un segundo bloque, se impugnan los arts. 47.4, 48, 57, 71 a 77, 95, 147, 148, 152, 153, 154, 157 y 160 del Reglamento ferroviario.

El art. 47.4 se limita a reconocer a las Comunidades Autónomas, equiparándolas con cualquier operador de transporte, la posibilidad de ser adjudicatarias de capacidad de infraestructura, pero no así de conceder capacidad de infraestructura. Con ello se les impide la ordenación del servicio de transporte que discurre sobre su territorio para lo que tiene competencia exclusiva sea estatal o autonómica la infraestructura por la que discurre.

El art. 95 regula la declaración de servicios de transporte ferroviario de interés público sobre las líneas o tramos que integran la red ferroviaria de interés general, permitiendo que servicios de transporte ferroviario que transcurran íntegramente por Andalucía sean declarados de interés público por el Consejo de Ministros, incluso en supuestos en que la declaración lo es a instancias de la Comunidad Autónoma. En estos casos, la Comunidad Autónoma quedaría desposeída de las facultades naturales de ordenación del transporte que le corresponde por razón del territorio en el que se desarrollan y el interés autonómico que le lleva a solicitar dicha declaración, impidiéndosele la concesión de la autorización y las restantes potestades de ordenación del transporte que garanticen la suficiencia, continuidad, regularidad del servicio que se pretende conseguir y el régimen que lleva aparejado. Con ello se incumple el Reglamento CEE 1893/91, en lo relativo a las garantías de prestación de servicios públicos, mediante la celebración de contratos de servicios públicos con empresas de transportes por las autoridades públicas competentes dada la conexión que guarda con este precepto, se impugna también, el art. 48 que contempla la posibilidad de establecer reservas de capacidad de infraestructura sobre dicha red para la prestación de servicios ferroviarios de interés público, con exclusión de la competencia autonómica.

Los arts. 57.4, 59 y 71 a 77 del Reglamento ferroviario limitan la prestación de servicios ferroviarios a las entidades empresariales que cuenten con una licencia, atribuyen al Estado el otorgamiento de la licencia de empresa ferroviaria que será única para toda la red ferroviaria de interés general y regulan las incidencias relativas al régimen de licencias. La atribución de esta competencia ejecutiva al Estado imposibilita la existencia de licencias autonómicas, por lo que elimina la competencia autonómica para la ordenación del transporte que transcurra íntegramente por su territorio, o aquel que tiene sus puntos de origen y destino en la propia Comunidad. No justifica esta competencia estatal que el art. 17.8 EAAAnd permita al Estado reservarse la competencia ejecutiva, pues ésta debe ser concreta, expresa y motivada, especificando los trayectos a los que

afecta, lo que no ocurre en este caso. Tampoco el derecho europeo puede en este caso actuar como título atributivo de competencias, pues la validez de las licencias a que se refiere el derecho europeo no contradice la existencia de títulos autonómicos referidos a servicios de transporte regionales sobre la red ferroviaria de interés general, ni justifica la reserva al Estado de esta competencia.

Los arts. 147, 148, 152, 153, 154, 157 y 160 del Reglamento ferroviario regulan el comité de regulación ferroviaria, órgano colegiado integrado en la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento, sus fines, delimitación de sus funciones, competencia para resolver las reclamaciones de las empresas ferroviarias respecto a cualquier queja de trato discriminatorio en el acceso al mercado de los servicios del transporte, la resolución de conflictos entre el administrador de infraestructuras y las empresas ferroviarias, sus funciones en relación con los títulos habilitantes para la prestación de los servicios y en relación con los órganos de defensa de la competencia y, por último, la posible adopción de medidas cautelares en el seno del procedimiento. La vulneración invocada se produce porque sus funciones se extienden también a los servicios de transporte ferroviario competencia de las Comunidades Autónomas.

Se impugna, en tercer lugar, la disposición transitoria cuarta del Reglamento ferroviario en cuanto que insiste en la exclusividad de RENFE para la prestación del transporte sobre la red ferroviaria de interés general. En concreto, se señala que los capítulos II y III del título IV de la Ley del sector ferroviario (LSF), no serán de aplicación al transporte de viajeros, en tanto la Unión Europea no establezca el régimen de apertura al mercado. Hasta entonces RENFE Operadora tendrá derecho a explotar los servicios de transporte de viajeros sobre la red ferroviaria de interés general, lo que impide el ejercicio de las competencias autonómicas sobre transportes intracomunitarios aunque se desarrollen sobre la infraestructura estatal.

En cuarto lugar se impugna la disposición adicional cuarta del estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y el apartado g) del art. 3 de los estatutos contenidos en este Reglamento, pues vulneran las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles intracomunitarios, tanto desde el punto de vista de la infraestructura como del servicio, y en materia de obras públicas de interés autonómico. La atribución al Administrador de Infraestructuras ferroviarias de la administración de toda la red que, con arreglo a la Ley del sector ferroviario, sea de titularidad estatal y que, en el momento de su entrada en vigor, esté siendo administrada por RENFE, supone atribuir al Estado una competencia por meros criterios circunstanciales, careciendo de virtualidad la referencia que se hace a esta Ley a los efectos de exonerar al Estado del cumplimiento de las normas de reparto competencial, habida cuenta de su imprecisión, pues la referencia lo puede ser tanto al párrafo 1 del art. 4, como al párrafo 2 del mismo artículo. Si es esta última la opción elegida, es evidente la inconstitucionalidad, pues también contiene criterios puramente circunstanciales. El apartado 3 g) impide cualquier disposición de la capacidad de infraestructura para la prestación de los servicios por la Comunidad Autónoma, lo que vulnera la competencia autonómica en materia de servicios de transporte.

Se impugna, finalmente, la disposición transitoria segunda del RENFE Operadora. Esta disposición contempla que RENFE Operadora, hasta que finalice la transitoriedad prevista en la Ley, tendrá derecho a explotar los servicios de transporte de viajeros que se presten en el momento de entrada en vigor de la Ley. Nuevamente se recurre a un criterio puramente circunstancial como título atributivo de competencias al Estado, con abandono de los criterios de distribución competencial.

En consecuencia, solicita la Letrada de la Junta que se declare que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía y se anulen los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la Sección Primera, de 24 de mayo de 2005, se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Andalucía contra los preceptos mencionados en el encabezamiento; dar traslado de la demanda y

documentos presentados al Gobierno de la Nación para la realización de alegaciones; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y, finalmente, publicar el conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

3. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 27 de junio de 2005, el Abogado en la representación que ostenta, presentó alegaciones con el siguiente contenido.

Tras rechazar que en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 29 de julio de 2004, se reconocieran vulneradas las competencias autonómicas por la Ley y concluir que, en todo caso, este conflicto solo puede fallarse teniendo en cuenta las normas del bloque de la constitucionalidad, recuerda que la determinación de los títulos competenciales de la disposición final tercera del Reglamento ferroviario, no impugnada, no impide la aplicación de otros títulos competenciales no citados en la misma, si así lo estimara el Tribunal Constitucional.

Destaca el papel central que ocupa la red ferroviaria de interés general en la economía ferroviaria y que la administración de las infraestructuras ferroviarias se limita a la red ferroviaria de interés general, sin desconocer que existen redes de titularidad autonómica y sin que sea necesario introducir innecesarias cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas al dictar normas en la esfera de las estatales. Pone de manifiesto, además, que ni el art. 3 ni el 4.1 del Reglamento ferroviario han sido impugnados cuando, siendo traslación del art. 4.1 LSF, éste precepto ha sido uno de los más discutidos en los recursos contra la Ley. Su constitucionalidad resulta de la concurrencia de los dos títulos contemplados en los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE que permiten flexibilizar el criterio de la territorialidad tomando en consideración el del interés general. La rígida aplicación del principio de territorialidad puede generar disfunciones en el logro de una política adecuada de infraestructuras presidida por la idea de red, que denota la interconexión y reducción a la unidad sistemática de las infraestructuras estatales, y en la consecución del correcto funcionamiento del sistema de transporte ferroviario (SSTC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 11; 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 34 y 44 y 132/1998, de 18 de junio, FJ 3).

Partiendo de estas premisas, pasa a analizar los títulos autonómicos competenciales: obras públicas (art. 13.9 EAAAnd), ferrocarriles (art. 13.10 EAAAnd), y ordenación del transporte (art. 17.8 EAAAnd). El título de obras públicas solo opera cuando se trata de obras públicas que no afecten a otra Comunidad Autónoma y no ostenten la calificación legal de interés general. La red ferroviaria de interés general es obra pública de interés general y de competencia exclusiva del Estado. El título de ferrocarriles es traslación del art. 148.1.5 CE, por ello los ferrocarriles autonómicos son los de la red ferroviaria de la que es titular la Junta de Andalucía, esto es, ferrocarriles no integrados en la red ferroviaria de interés general, y el transporte es el desarrollado en los mismos términos, es decir, el efectuado en la red autonómica, no en la red ferroviaria de interés general. En cuanto al título de ordenación del transporte, confiere una competencia de ejecución de la legislación del Estado, debiendo tenerse en cuenta que el propio art. 17.8 EAAAnd atribuye la ejecución a la Comunidad Autónoma si el origen y destino del transporte quedan dentro de la Comunidad Autónoma, salvo que el Estado decida reservarse la ejecución directa.

Realizadas las anteriores precisiones, se analizan las concretas vulneraciones invocadas. El art. 4.2 del Reglamento ferroviario es reiteración de la disposición adicional novena LSF. Esta disposición establece la composición inicial de la red ferroviaria de interés general y determina las infraestructuras que se entenderán integradas en el momento de entrada en vigor de la Ley. Ahora bien, la propia disposición adicional novena, consciente de que la inicial determinación de la red ferroviaria de interés general puede comprender líneas en las que no concurren razones de interés general, dispone que el Ministerio de Fomento podrá realizar la determinación concreta de qué líneas han de estimarse integradas con arreglo al art. 4.2, de dónde resultará, a sensu contrario, las que han de ser excluidas. La constitución inicial de la red ferroviaria de interés general no puede ser objetada pues todas las infraestructuras mencionadas están actualmente

administradas por la administración estatal. La atribución al Ministerio de Fomento de la competencia para rectificar esa integración en bloque, aunque no se diga, podrá ser solicitada por las Comunidades Autónomas, tanto para que se incluyan como para que se excluyan de la red ferroviaria de interés general, siendo esta la única solución posible para evitar las perturbaciones de la continuidad del servicio, siendo así que la Junta de Andalucía solo podría solicitar que se declare nula la inclusión inicial en la red ferroviaria de interés general de líneas ferroviarias que no pueden ser subsumidas en el art. 4.1 LSF.

El art. 5.1 del Reglamento ferroviario es el correlato del art. 4.2 LSF. La expresión «razones de interés general que así lo justifiquen» no puede interpretarse como vehículo de una discrecionalidad conferida al Ministerio de Fomento, habiéndose escogido esta expresión por la denominación dada a la red ferroviaria de interés general y por algunos pasajes del fundamento jurídico 12 de la STC 65/1998, de 18 de marzo. Aunque la expresión «y sin conexión con el resto de la red» plantea algún problema, pues el propio art. 4.4 LSF manda favorecer la interconexión entre la red estatal y las autonómicas, debe entenderse que no es necesario el consentimiento autonómico cuando la infraestructura que discurre íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma resulte esencial desde el punto de vista de toda la red ferroviaria de interés general.

Con la impugnación del art. 6 del Reglamento ferroviario se ataca realmente el art. 11 LSF. La administración de infraestructuras ferroviarias es un servicio de interés general y esencial y ha de fijar sus cánones atendiendo a los criterios de los apartados 3, 4 y 5 del art. 73. El Derecho europeo exige que se incentive a los administradores para que reduzcan costes y consigan una gestión eficaz; de ahí que el carácter deficitario de la línea es un signo evidente de que ésta no sirve al interés general, sin que exista un traspaso automático a la Comunidad Autónoma.

La impugnación del art. 47.4 del Reglamento ferroviario reposa en un mal entendido. La adjudicación de la capacidad se refiere a la red ferroviaria de interés general, como resulta de los arts. 19.1 y 30 LSF, 46 del Reglamento ferroviario y la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, que se refiere a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria de competencia estatal, sin que afecte a la adjudicación de la capacidad en las infraestructuras autonómicas salvo por aplicación supletoria. La solución elegida por el precepto impugnado ha sido legitimar a las Administraciones con atribuciones en materia de prestación de servicios de transporte y que estuvieran interesadas en la prestación de determinados servicios para solicitar la adjudicación de capacidad. Por ello, desde el punto de vista de las funciones de adjudicación de capacidad desarrolladas por ADIF, la Administración andaluza es un demandante más de capacidad, aunque especial pues formula una solicitud de capacidad de infraestructura de naturaleza agregada, aunque limitada exclusivamente a los tráficos cuyo origen y destino están en la propia Comunidad Autónoma, que luego redistribuirá entre las empresas que vayan a llevar a cabo los transportes *intra* autonómicos, por el momento de mercancías. No hay razón ninguna para privilegiar esos tráficos autonómicos sobre los internacionales o nacionales *inter* autonómicos, siendo posible, por otra parte, los acuerdos marco.

Los arts. 48 y 95 del Reglamento ferroviario se impugnan conjuntamente. En concreto, la impugnación versa sobre la competencia otorgada al Consejo de Ministros por el art. 95.1 del Reglamento ferroviario para declarar de interés público la prestación de servicios de transporte ferroviario sobre líneas o tramos de la red ferroviaria de interés general, aunque llama la atención que no se haya impugnado la obtención de la autorización prevista en el art. 95.2 del Reglamento ferroviario. En todo caso, si se plantea conflicto sobre lo primero, habrá que extenderlo a lo segundo. Sin embargo, no existe la conexión pretendida entre el art. 95 y el 48, pues la competencia de ADIF relativa a la reserva de capacidad para prestación de servicios ferroviarios de interés público es independiente de cuál sea el ejecutivo que haga la declaración. Pues bien, el Estado se ha reservado la potestad de ejecución relativa la declaración de interés público de un determinado servicio de transporte y la selección, mediante autorización, de las empresas que hayan de prestarlo, reserva que es perfectamente posible al admitirlo el art. 17.8 EAAnd y está plenamente justificada en cuanto su objetivo es garantizar la comunicación entre diversas localidades

del territorio español, y el sometimiento de autorización conlleva exclusividad en la prestación del servicio y puede dar lugar a la percepción de fondos públicos. No cabe alegar infracción del Reglamento europeo, pues ello no es canon de constitucionalidad y se trata de una cuestión ajena a la jurisdicción de este Tribunal.

Los arts. 57.4 y 71 a 77 del Reglamento ferroviario se impugnan por atribuir al Ministerio de Fomento el otorgamiento de las licencias de empresas ferroviarias, por lo que se imposibilita la existencia de licencias autonómicas para los servicios de transportes intracomunitarios. La licencia de empresa ferroviaria es única para la red ferroviaria de interés general y es válida en toda la Unión Europea, no siendo las Comunidades Autónomas competentes para otorgar licencias de estas características. La pretensión de la recurrente de que queden excluidos los transportes intracomunitarios de la licencia única, está reñida con la idea misma de red de interés general. Las finalidades a las que sirve la licencia única son claras; el legislador nacional atribuye el máximo valor a la promoción del desarrollo de la actividad de transporte y la eficiente ordenación y explotación de la red ferroviaria de interés general, habiendo 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. No obstante, si se entendiera que la regulación citada no respeta la competencia autonómica, no cabría anular la licencia única –limitada a los transportes autonómicos e internacionales– sino exigir, además, las correspondientes licencias autonómicas para los transportes intracomunitarios.

Se impugnan los arts. 147, 148, 152, 153, 154, 157 y 169 del Reglamento ferroviario, que regulan los fines y funciones del comité de regulación ferroviaria, por entender que afectan a todo el sector ferroviario y por tanto también a los servicios de transporte que sean competencia de las Comunidades Autónomas. Esta aseveración carece de cualquier argumentación que levante la carga que le incumbe de alegar las razones por las que considera que se ha producido la vulneración denunciada. Todo ello sin perjuicio de que el art. 148.1 del Reglamento ferroviario diga que las funciones de este órgano se realizarán sin menoscabo de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas.

La impugnación de la disposición transitoria cuarta del Reglamento ferroviario, que es el trasunto de la disposición transitoria tercera LSF, se ciñe a la reserva a RENFE Operadora del transporte de viajeros de la red ferroviaria de interés general, hasta la que la Unión Europea no liberalice este servicio. Nuevamente señala el Abogado del Estado que la demandante no ha cumplido con la carga de alegar, pues se limita a señalar que impide el ejercicio de sus competencias, pero no añade razón alguna, ello sin perjuicio de que el propio Estado se ha reservado para su ejecución los transportes de viajeros sobre infraestructuras ferroviarias estatales, sin que ello impida la cooperación por vía convencional con las Comunidades Autónomas. No tiene sentido que la continuidad de RENFE Operadora en la prestación de servicios en los términos en que venía haciéndolo, quede subordinada a una justificación dada por el legislador a partir de la importancia de cada itinerario. Antes al contrario, lo que habría debido justificarse, en su caso, habría sido, precisamente, el levantamiento de la reserva.

Se impugna el art. 3 g) y la disposición adicional cuarta del estatuto de la entidad pública empresarial ADIF. Esta última disposición encomienda a ADIF la administración de la red ferroviaria de titularidad estatal, que en el momento de la entrada en vigor de la Ley del sector ferroviario esté administrada por RENFE, por lo que no afecta a las infraestructuras ferroviarias autonómicas. Por su parte, en cuanto a la cuestión planteada por el art. 3 g) del estatuto de la entidad pública empresarial ADIF, cuyo tenor no es el reproducido en la demanda, el Abogado del Estado se remite a los argumentos expuestos con motivo de la impugnación del art. 47.4 del Reglamento ferroviario.

Finalmente, la disposición transitoria segunda del RENFE Operadora, también impugnada, es reiteración de la transitoria cuarta del Reglamento ferroviario, desarrollo a

su vez de la transitoria tercera LSF, remitiéndose el Abogado del Estado a los argumentos expuestos con motivo de la impugnación de la disposición transitoria cuarta del Reglamento ferroviario.

Como consecuencia de lo expuesto, el Abogado del Estado suplica la desestimación total del conflicto planteado, con declaración de que las competencias controvertidas corresponden al Estado. Asimismo solicita la tramitación del conflicto en la forma prevenida para los recursos de inconstitucionalidad.

4. Por providencia de 20 de diciembre de 2005, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tramitar el presente conflicto, al amparo de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, dando traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, para personación y formulación de alegaciones.

5. La Mesa del Senado acordó, el 17 de enero de 2006, con entrada en el Registro General de este Tribunal el 19 de enero de 2006, dar por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración. La Mesa del Congreso de los Diputados adoptó el acuerdo, el 24 de enero de 2006, de no personarse en el procedimiento, lo que puso en conocimiento de este Tribunal, mediante escrito registrado el día 31 de enero de 2006.

6. Por providencia de 9 de abril de 2013, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Junta de Andalucía impugna en el presente conflicto positivo de competencia los arts. 4.2, 5.1, 6, 47.4, 48, 57, 71 a 77, 95, 147, 148, 152, 153, 154, 157, 160 y disposición transitoria cuarta del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario; la disposición adicional cuarta del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y el art. 3 g) de los estatutos que éste aprueba; y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial RENFE Operadora.

Considera la Comunidad recurrente que se han vulnerado las competencias que, sobre ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolla íntegramente por territorio andaluz y sobre ordenación del transporte, le atribuyen los arts. 13.10 y 17.8, ambos del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAAAnd), aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que los preceptos impugnados encuentran plena cobertura en los títulos competenciales que otorgan al Estado los apartados 13, 14, 21 y 24 del art. 149.1 CE, por lo que solicita la desestimación íntegra del conflicto planteado.

2. Tras la interposición de este conflicto positivo de competencia, ha sido aprobada la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que habremos de tener en cuenta para resolver este conflicto, de acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens* (STC 83/2012, de 18 de abril, FJ 2 y doctrina en ella citada).

El art. 64 EAAAnd se refiere a los transportes y comunicaciones, atribuyendo a la Comunidad Autónoma, entre otras, las competencias que se señalan a continuación. En primer lugar, la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas sobre la «red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, carreteras y caminos, y cualquier otra vía cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz» (ap. 1.1) y en materia de «transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle» (ap. 1.3), sin perjuicio de recordar aquí que, según afirmamos en la STC 31/2010, de 28 de junio,

FJ 59, la atribución de competencias autonómicas exclusivas, no impide el ejercicio de las exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta, además, la competencia de ejecución de «ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura» (art. 62.2.2), en materia de red ferroviaria, la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Andalucía en los términos previstos en la legislación del Estado (art. 64.2.3), la participación en los organismos de ámbito supra autonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Andalucía que son de titularidad estatal, en los términos previstos en la legislación del Estado (art. 64.2.4 de transporte situada en Andalucía en cuya gestión podrá participar, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes; aunque cuando se trate de una infraestructura de titularidad de la Comunidad Autónoma, se requerirá informe previo de ésta, y se ejecutará mediante convenio de colaboración (art. 64.2.5); la emisión de informe previo para la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito supramunicipal (art. 64.2.7); y la participación 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 IX (art. 64.2.8).

3. El presente proceso constitucional guarda una estrecha relación con el analizado en la STC 245/2012, de 18 de diciembre, que resolvió los cinco recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (LSF), a cuya doctrina nos remitiremos en aquello que resulte de aplicación a este proceso constitucional. Pues bien, señalamos entonces que el art. 149.1.21 CE, así como los preceptos de los Estatutos de Autonomía que han atribuido competencias en términos similares al vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, recogen el criterio territorial como elemento esencial del sistema de distribución de competencias en materia de ferrocarriles, pues toman como punto de referencia si los itinerarios discurren o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas. No obstante, este criterio debe ser completado o modulado con el del interés general o autonómico que subyace en la noción de obra pública, en los términos establecidos en la STC 65/1998, de 22 de abril (STC 245/2012 FJ 4). Señalamos, en segundo lugar, que resulta necesario diferenciar entre la infraestructura y la actividad de transporte que se realiza sobre ella (STC 245/2012 FJ 5). Y concluimos, también, que el adverbio «íntegramente» no debe interpretarse en sentido literal, pues ello conduciría a limitar las competencias de las Comunidades Autónomas a las infraestructuras ferroviarias que, por tener sus puntos de origen y destino en la Comunidad Autónoma, carecieran de conexión con las de otra Comunidad, de modo 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. En definitiva, el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles debe ser acotado por la concurrencia de la doble condición de que se trate de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad Autónoma en su itinerario total, discurren dentro de la Comunidad Autónoma, condición positiva, siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura considerada de interés general por el Estado, condición negativa (STC 245/2012 FJ 5).

En cuanto a las competencias en materia de transportes ferroviarios, en la STC 245/2012, FJ 16, afirmamos: (i) que como consecuencia del criterio territorial, el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos; (ii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las actividades de transporte que actúen integradas en una red de alcance nacional; independientemente del lugar de carga y descarga, siempre que se trate de recorridos discrecionales pues la competencia no puede atribuirse con base en recorridos concretos

que se ignoran, sino conforme al carácter supracomunitario de la red; (iii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los servicios parciales comprendidos en líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discorra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y, (iv) que aunque el criterio territorial debe aplicarse con rigor cuando se trata de competencias normativas, las competencias de ejecución de la legislación estatal quedan, en cierto modo, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte no discorra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga origen y término en el territorio de ésta.

Para concluir con este título competencial, debemos recordar que la atribución competencial que, en materia de transporte ferroviario, contiene el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, parte del criterio territorial, esto es, la Comunidad Autónoma asume competencias sobre los transportes intracomunitarios, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se llevan a cabo, habiendo desaparecido la reserva de la competencia ejecutiva que el anterior Estatuto de Autonomía reconocía al Estado.

4. Expuestos los títulos competenciales que asisten a las partes en materia de ferrocarriles, estamos en condiciones de abordar las concretas vulneraciones que se invocan en la demanda. Se impugnan, en primer lugar, los arts. 4.2, 5.1 y 6 del Reglamento ferroviario, por invasión de las competencias autonómicas en materia de infraestructuras ferroviarias.

El art. 4.2 del Reglamento ferroviario reza así:

«La Red Ferroviaria de Interés General se compondrá, en el momento de entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario, de todas las infraestructuras ferroviarias que en esa fecha estén siendo administradas por RENFE o cuya administración haya sido encomendada al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias o ejerza la Autoridad Portuaria correspondiente en los puertos de interés general. Igualmente y con arreglo a lo previsto en la disposición adicional novena de la citada Ley, la Red de ancho métrico de titularidad del Estado y administrada por FEVE, integrará la Red Ferroviaria de Interés General.»

Este precepto es prácticamente una reiteración del apartado primero de la disposición adicional novena LSF que declaramos inconstitucional en la STC 245/2012, de 18 de diciembre, pues consideramos que, una vez determinados los criterios conforme a los cuales debían integrarse las infraestructuras ferroviarias en la red ferroviaria de interés general, no resultaba constitucional que la definición de interés general se singularizara, simplemente, por remisión a las infraestructuras que, en el momento de entrada en vigor de la Ley, venían siendo gestionadas por el Estado (FJ 10).

El art. 37.1 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, ha dado una nueva redacción al precepto legal anulado, encomendando al Ministerio de Fomento la realización del catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general conforme a los criterios establecidos en el art. 4 LSF, por lo que el precepto reglamentario impugnado, contrario a lo ahora establecido en la disposición adicional novena LSF, ha quedado derogado en aplicación de la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley citado. Debemos concluir, por tanto, que el conflicto ha perdido objeto en lo que se refiere al art. 4.2 del Reglamento ferroviario.

Se impugna el art 5.1 del Reglamento ferroviario a cuyo tenor:

«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. El acto formal de aprobación del estudio informativo por el Ministerio de Fomento, realizado conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario y en el artículo 10 de este Reglamento y previo cumplimiento de lo previsto en este artículo, determinará, en todo caso, la

inclusión de la línea o del tramo de la red correspondiente en la Red Ferroviaria de Interés General. El informe de las comunidades autónomas afectadas deberá ser evacuado en un plazo de un mes. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido el informe solicitado, se entenderá producida la conformidad de la comunidad autónoma con la inclusión de las infraestructuras ferroviarias de que se trate en la Red Ferroviaria de Interés General. Si la infraestructura ferroviaria que se pretenda incluir en la Red Ferroviaria de Interés General discurriera, íntegramente, por el territorio de una sola comunidad autónoma y sin conexión con el resto de la Red o fuera de titularidad de ella, será necesario para tal inclusión su previo consentimiento.»

Los reparos que opone la recurrente, relativos a la indeterminación del concepto de interés público, y la falta de consentimiento de las Comunidades Autónomas cuando son infraestructuras ferroviarias autonómicas las que se incorporan a la red ferroviaria de interés general, fueron rechazados por este Tribunal, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del art. 4.2 LSF (STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 10). Así pues, siguiendo la doctrina entonces establecida debemos señalar, en primer lugar, que no le corresponde a este Tribunal determinar *a priori* cuáles puedan ser esas razones de interés general a las que se refiere el precepto impugnado, sin perjuicio de que ese control podrá llevarse a cabo con motivo de la integración de una concreta infraestructura en la red ferroviaria de interés general. Y, en segundo lugar, que el precepto impugnado es constitucional, siempre que se interprete que cuando concurren razones de interés general que justifiquen la incorporación a la red ferroviaria de interés general de infraestructuras que discurran íntegramente por la Comunidad Autónoma, será necesario, en todo caso, consentimiento de la Comunidad Autónoma cuando no estén conectadas físicamente a la red aunque tengan con ella una conexión funcional.

El art. 6 del Reglamento ferroviario que se transcribe a continuación es desarrollo de los apartados 1 y 2 del art. 11 LSF:

«1. Cuando el resultado económico de la explotación de una línea ferroviaria sea altamente deficitario, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento, podrá acordar su clausura.

2. En todo caso, con carácter previo a la adopción del acuerdo de clausura de la línea ferroviaria o de un tramo de línea, en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley del Sector Ferroviario, el Ministerio de Fomento habrá de acordar su exclusión de la Red Ferroviaria de Interés General conforme a lo previsto en el artículo anterior. Asimismo, deberá ponerlo en conocimiento de las Comunidades Autónomas o entidades locales que pudieran resultar afectadas y ofrecerá el traspaso de la línea ferroviaria o del tramo objeto de clausura a las comunidades autónomas por cuyo territorio transcurran, siempre que éstas asuman la financiación necesaria para su administración y se comprometan a mantener la prestación del servicio ferroviario en dicha la línea o tramo de la misma durante los cinco años siguientes a la fecha en que se efectúe el traspaso.

3. Si las comunidades autónomas o entidades locales asumieran la financiación para la administración de la línea ferroviaria o del tramo de línea, comprometiéndose a mantener la prestación del servicio ferroviario durante el plazo establecido en el apartado anterior, podrá, en su caso, acordarse su traspaso a la comunidad autónoma correspondiente conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este Reglamento.

4. Si, en el plazo de dos meses, las comunidades autónomas o entidades locales no asumieran la financiación para la administración de la línea ferroviaria o del tramo de línea o no manifestaran su voluntad de mantener la línea en servicio, el Consejo de Ministros acordará su clausura.»

En la STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 13, hicimos una interpretación conforme del art. 11 LSF, que ha sido respetada por el precepto impugnado. Afirmamos entonces

que (i) el resultado económico deficitario permite considerar que han desaparecido los motivos de interés general, que justifican la inclusión en la red ferroviaria de interés general; (ii) que, constatada la desaparición de este interés general dicha infraestructura podía ser traspasada a la Comunidad Autónoma; (iii) que la opción autonómica de financiarlos no excluye el derecho a recibir el traspaso de la infraestructura una vez excluida de la red ferroviaria de interés general y, finalmente, (iv) que la clausura de elementos distintos de las líneas y tramos solo podrá realizarse una vez la Comunidad Autónoma haya rechazado la oferta de traspaso de tales elementos.

El precepto impugnado contempla que la clausura de la línea, motivada por el resultado económico de su explotación, debe ir precedida de su exclusión de la red ferroviaria de interés general y el preceptivo ofrecimiento de traspaso a las Comunidades Autónomas, que se realizará con la doble condición de que asuman su financiación y se comprometan a mantener el servicio durante un plazo determinado. En caso de que las Comunidades Autónomas acepten estas condiciones, señala el apartado tercero, «podrá» acordarse el traspaso, expresión que debe interpretarse en el sentido señalado en la STC 245/2012, esto es, que la financiación autonómica no permite mantener la gestión estatal de las líneas así financiadas y excluir el derecho al traspaso de estas líneas a las Comunidades Autónomas. Finalmente solo en el caso de que las Comunidades Autónomas no acepten el traspaso se podrá acordar su clausura. Así interpretado, debemos rechazar que el art. 6 vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

5. Han sido también impugnados los arts. 47.4, 48, 57, 71 a 77, 95, 147, 148, 152, 153, 154, 157 y 160 del Reglamento ferroviario, en este caso por vulneración de las competencias autonómicas en materia de transportes ferroviarios.

El art. 47.4 establece:

«Las empresas ferroviarias, los agentes de transportes, cargadores y operadores de transporte combinado habilitados y las Administraciones Públicas con atribuciones en materia de prestación de servicios de transporte y que estuvieren interesadas en la prestación de determinados servicios de transporte ferroviario tendrán derecho a solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura, según el procedimiento que establezca la correspondiente Orden del Ministro de Fomento. Asimismo, podrán, ocasionalmente, solicitar, en la forma establecida en dicha Orden, la adjudicación de aquella capacidad que no hubiera sido adjudicada con arreglo al procedimiento ordinario o que, habiéndolo sido, no fuese efectivamente utilizada.»

Entiende la recurrente que la Comunidad Autónoma se ve impedida para ordenar el transporte que discurre por su territorio, ello con independencia de quien sea el titular de la infraestructura, pues en lugar de poder adjudicar capacidad de infraestructura, es solicitante de la misma como si fuera una empresa de transporte más. Pues bien, el art. 30 LSF define la adjudicación de capacidad de infraestructura como la asignación de franjas horarias, definidas en la declaración sobre la red, a los correspondientes candidatos con el fin de que un tren pueda circular, entre dos puntos, durante un período de tiempo determinado. Aunque la recurrente entiende que la asignación de capacidad forma parte de la competencia en materia de transportes ferroviarios, debemos distinguir entre la infraestructura y el servicio de transporte que sobre ella se desarrolla. La asignación de capacidad es una facultad propia del administrador de la infraestructura que permite distribuir el tráfico de vehículos sobre la misma. Se trata, pues, de una facultad que corresponde a su titular, al Estado en lo que afecta a la red ferroviaria de interés general. Todo ello, sin perjuicio de que, como señala el Abogado del Estado, las Comunidades Autónomas, como adjudicatarias de capacidad de transporte, puedan a su vez adjudicarla a empresas ferroviarias cuando se trata de servicios de transporte intracomunitarios que se sirven como soporte de la red ferroviaria de interés general, y sin

que este precepto impida a las Comunidades Autónomas que adjudiquen la capacidad de la infraestructura cuando se trata de infraestructuras ferroviarias de titularidad autonómica no incluidas en la red ferroviaria de interés general.

Se impugnan conjuntamente los arts. 95 y 48 del Reglamento ferroviario, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Art. 95. *Servicios de transporte ferroviario de interés público.*

1. Mediante acuerdo de Consejo de Ministros podrá declararse 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, cuando su prestación resulte deficitaria o no se realice en las condiciones adecuadas de frecuencia y calidad y sea necesaria para garantizar la comunicación entre distintas localidades del territorio español. Esta declaración podrá realizarse de oficio o a instancia de las comunidades autónomas o de las entidades locales interesadas.

2. Declarada de interés público la prestación de un determinado servicio de transporte ferroviario, las empresas ferroviarias únicamente podrán prestarlo previa la obtención de la correspondiente autorización.

3. Conforme a lo previsto en el art. 53.5 de la Ley del Sector Ferroviario, por Orden del Ministro de Fomento se establecerá el régimen de las autorizaciones para prestar servicios de transporte ferroviario de interés público.»

«Art. 48. *Reservas de capacidad.*

1. El administrador de infraestructuras ferroviarias podrá establecer, en la forma que determine la Orden ministerial a la que se refiere el artículo anterior, reservas de capacidad para la realización de operaciones de mantenimiento o ampliación de la red, para resolver los eventuales problemas de infraestructura congestionada o para la prestación de servicios ferroviarios de interés público.

2. Las reservas de capacidad deberán incluirse en la declaración sobre la red.»

Considera la recurrente que cuando se declaran de servicio público servicios de transporte que transcurren íntegramente por la Comunidad Autónoma, aun cuando sea a instancias de la propia Comunidad Autónoma, se le está desposeyendo de las facultades de ordenación del transporte que ostenta por razón del territorio en que se desarrollan y el interés autonómico que le lleva a solicitar dicha declaración. Esta impugnación está directamente relacionada con la del art. 53 LSF sobre el que nos pronunciamos en nuestra STS 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 18, cuya doctrina resulta de aplicación. En ella afirmamos que los arts. 53 y 54 LSF son constitucionales si la declaración de interés público de servicios de interés ferroviario, su adjudicación a una determinada empresa ferroviaria o la imposición a una determinada empresa de prestar el servicio público de transporte ferroviario, se circunscriben a servicios que discurran por más de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, si discurren íntegramente por la Comunidad Autónoma, la entera ordenación de los transportes ferroviarios corresponde a la Comunidad Autónoma que tendrá plena libertad para organizar la gestión y financiación de los citados servicios de interés público. Así pues, interpretados de esta forma, los preceptos citados no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se impugnan los arts. 57.4, 59 y 71 a 77 del Reglamento ferroviario en cuanto limitan las prestaciones de servicios ferroviarios que circulen por la red ferroviaria de interés general, atribuyen al Estado la competencia para otorgar la licencia única de empresa ferroviaria para la Real Decreto y regulan las incidencias del régimen de licencias para resolver esta impugnación y una vez más debemos recurrir, a lo afirmado en la STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 17. En ella señalamos que siempre que se interprete que la licencia de empresa ferroviaria, que se exige con carácter único para la red ferroviaria de interés general, solo se refiere a los transportes ferroviarios que sean

competencia del Estado –los que discurren por más de una Comunidad Autónoma y los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario–, la regulación de la licencia única no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Interpretados de esta forma los preceptos reglamentarios impugnados, debemos rechazar que se hayan vulnerado las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.

Los arts. 147, 148, 152, 153, 154, 157 y 160 del Reglamento ferroviario ordenan el comité de regulación ferroviaria en desarrollo de lo establecido en los arts. 82 y ss. LSF, que han sido modificados por el apartado quinto de la disposición final vigésimo tercera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, aunque sin repercusión alguna sobre el conflicto aquí planteado. La recurrente considera que, como las funciones del órgano citado se extienden a los servicios de transporte de ámbito autonómico, los preceptos que lo regulan vulneran sus competencias en esta materia. No obstante, nada hay en los preceptos impugnados que permita concluir que las funciones del citado comité se extienden a los servicios de transportes ferroviarios de titularidad autonómica, pues el art. 148 del Reglamento ferroviario señala expresamente que las competencias que corresponden a este órgano colegiado de la Administración del Estado se ejercerán «sin menoscabo de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas». Así pues, en la medida en que las competencias de este órgano aparecen limitadas a los transportes ferroviarios de competencia del Estado no cabe apreciar vulneración de las competencias autonómicas.

6. Se impugna, finalmente la disposición transitoria cuarta del Reglamento ferroviario que, en desarrollo de la disposición transitoria tercera LSF, regula el régimen provisional aplicable a RENFE Operadora, aunque dicha impugnación, como señala acertadamente el Abogado del Estado, se ciñe a la reserva a RENFE Operadora de los servicios de transporte de viajeros que se presten sobre la red ferroviaria de interés general, en cuanto no se oponga al resto de lo establecido en la Ley del sector ferroviario. Por conexión, se impugna también la disposición transitoria segunda del estatuto de RENFE Operadora, que reitera lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Reglamento ferroviario.

Cabe deducir de las alegaciones de la Comunidad Autónoma recurrente que la reserva a RENFE Operadora de los servicios de transporte que se realicen sobre la red ferroviaria de interés general, sin excluir los servicios de transporte de competencia autonómica, vulnera la competencia autonómica sobre transportes que discurren por su territorio. Por el contrario, entiende el Abogado del Estado que no tiene sentido que la continuidad de RENFE Operadora en la prestación de los servicios en los términos en que venía haciéndolo, quede subordinada a una justificación dada por el legislador a partir de la importancia de cada itinerario. Pues bien, debemos rechazar que el criterio puramente circunstancial de la situación existente antes de la aprobación de la Ley, permita justificar que el Estado asuma una competencia sobre servicios de transportes intracomunitarios, aun cuando se presten sobre infraestructuras de titularidad estatal, que corresponde, como se señaló en el fundamento jurídico anterior, a la Comunidad Autónoma recurrente. Es por ello que debemos concluir que los preceptos impugnados no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente, siempre que se interprete que la reserva a RENFE Operadora de la explotación de los servicios de transporte de viajeros solo afecta a los que son de competencia del Estado, es decir, los que discurren por más de una Comunidad Autónoma y los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario (STC 245/2012, 18 de diciembre, FJ 17).

7. La Comunidad Autónoma recurrente impugna también la disposición adicional cuarta del estatuto de la entidad pública empresarial ADIF y el art. 3 g) de los estatutos que este aprueba. En efecto, la disposición adicional cuarta señala que «toda la red que, con arreglo a la Ley del Sector Ferroviario, sea de titularidad del Estado y que, en el momento de su entrada en vigor, esté siendo administrada por Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) queda encomendada, para su administración, al ADIF»,

mientras que el art. 3 g) le atribuye, entre sus funciones, «la adjudicación de capacidad de infraestructura a las empresas ferroviarias que lo soliciten y la celebración de acuerdos marco con aquéllas».

Modificada la disposición adicional novena LSF y derogado el art. 4.2 del Reglamento ferroviario tal y como se razonó anteriormente, y teniendo en cuenta que es función del ADIF la gestión de la infraestructura ferroviaria que compone la red ferroviaria de interés general, debemos concluir que la disposición adicional cuarta estatuto de la entidad pública empresarial ADIF no vulnera las competencias autonómicas en tanto en cuanto se interprete que se trata de una situación transitoria hasta que se proceda a determinar las infraestructuras que por su interés general deben incorporarse a la red ferroviaria de interés general. Por su parte, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 5, en relación con la impugnación del art. 47.4, debemos declarar que el art. 3 g) no vulnera las competencias autonómicas en materia de transportes ferroviarios.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que el conflicto ha perdido objeto en relación al art. 4.2 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario.

2.º Declarar que el art. 5.1, y 6 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que se interprete conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 4.

3.º Declarar que los arts. 48, 57.4, 59, y 71 a 77, 95 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario, no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que se interpreten conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 5.

4.º Declarar que la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento ferroviario, y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial RENFE Operadora no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que se interpreten conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 6.

5.º Declarar que la disposición adicional cuarta del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que se interprete conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 7.

6.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.