

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7301 *Pleno. Sentencia 124/2016, de 23 de junio de 2016. Conflicto positivo de competencia 4722-2015. Planteado por el Gobierno vasco frente a la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general. Competencias sobre ferrocarriles: nulidad de la orden ministerial en cuanto incluye sendas líneas intracomunitarias en la red de ferrocarriles de interés general (STC 245/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4722-2015, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero («BOE» núm. 97, del 23 de abril), por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 5 de agosto de 2015, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, interpuso conflicto positivo de competencia contra la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general (Orden FOM/710/2015).

2. El conflicto de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco se basa en los motivos que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) El conflicto está relacionado con el recurso de inconstitucionalidad núm. 6866-2013, interpuesto por el Gobierno Vasco, contra el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero («BOE» núm. 47, del 23 de febrero), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo que, en su art. 37, modificó la disposición adicional novena de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (LSF), fijando un plazo de seis meses para la aprobación por el Ministerio de Fomento del «catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general».

El Real Decreto-ley 4/2013, fue convalidado por la Ley 11/2013, de 16 de julio, por lo que, en la demanda del recurso de inconstitucionalidad núm. 6866-2013, se solicitó que la Sentencia de éste, proyectase sus efectos sobre los arts. 37 y 38 y el anexo de la Ley 11/2013.

La Orden FOM/710/2015 aprobó el catálogo previsto en el art. 37 del Real Decreto-ley 4/2013, por lo que, en su momento, la representación del Gobierno Vasco pidió la acumulación de este conflicto al recurso de inconstitucionalidad.

b) Según la distribución competencial en materia de ferrocarriles derivada del bloque de constitucionalidad, el Estado ostenta competencia legislativa y ejecutiva sobre infraestructuras ferroviarias que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. También, sobre la ordenación de los servicios de transporte ferroviario que no tengan su origen y destino dentro de la Comunidad. No es óbice para el ejercicio de la competencia autonómica que el servicio discurra sobre infraestructura de titularidad estatal, sin perjuicio que el Estado se reserve su ejecución directa (art. 149.1.21 CE) o que se trate de obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE).

La Comunidad Autónoma del País Vasco [arts. 10.32 y 12.9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV)] tiene competencia legislativa y ejecutiva plena sobre la infraestructura ferroviaria que discurra dentro de su territorio y competencia de ejecución de la legislación estatal sobre ordenación del transporte de mercancías y viajeros con origen y destino en su territorio, aunque discurra por la red de ferrocarriles de interés general, sin perjuicio de la gestión directa que se reserve el Estado. También tiene competencia plena legislativa y ejecutiva sobre obras públicas no calificadas de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios (art. 10.33 EAPV).

c) La doctrina constitucional sobre las competencias en materia de infraestructuras y servicios de transporte ferroviario, se sintetiza en la STC 83/2013 (FJ 3). De la misma, resulta que el criterio territorial es el criterio básico de reparto competencial en la materia, mientras que el interés general de la infraestructura, es criterio modulador (arts. 149.1.21 y 149.1.24 CE).

El criterio territorial se basa en el «itinerario» como punto de conexión. A partir de éste y de los arts. 148.1.5 y 149.1.21 CE, se distingue entre itinerarios intraautonómicos y supraautonómicos. La competencia sobre los primeros, corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que el Estado necesita su consentimiento para incorporarlos a la red de ferrocarriles de interés general.

En cuanto a los itinerarios supraautonómicos, la doctrina constitucional (STC 245/2012, FJ 6), mantiene una interpretación laxa del adverbio «íntegramente». Así, permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre ellos, salvo que sean de interés general.

El criterio de interés general se basa en el art. 149.1.24 CE. Permite una adecuada racionalización de la red ferroviaria mediante la interconexión e interoperabilidad de las distintas redes férreas autonómicas y su integración en redes estatales e internacionales.

Los principios de cooperación y coordinación entre Administraciones competentes son imprescindibles, según la misma doctrina constitucional, para la integración de las redes ferroviarias. El Estado puede adoptar medidas de coordinación en virtud del art. 149.1.13 CE, pero no puede vaciar las competencias autonómicas (STC 65/1998, FJ 7; STC 245/2012, FJ 8).

La jurisprudencia constitucional ha rechazado un criterio subjetivo de atribución de competencias en esta materia. Por ello, la STC 245/2012, consideró inconstitucional la disposición adicional novena LSF, que declaró de interés general las infraestructuras que, a su entrada en vigor, eran administradas por entes públicos como la entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

En definitiva, las competencias autonómicas sobre ferrocarriles versan sobre tramos que discurren dentro de la Comunidad, aunque nazcan o mueran fuera de ella (condición positiva) y que no formen parte de infraestructuras consideradas de interés general por el Estado (condición negativa). El interés general pretende garantizar la interconexión e interoperabilidad de las redes, a partir de los principios de coordinación y cooperación citados, por lo que, la gestión centralizada de las infraestructuras ferroviarias solo procederá con este fin.

De la doctrina expuesta se deduce que el criterio del «interés general» del art. 149.1.24 CE, no puede ser invocado para modular el criterio territorial si las Comunidades Autónomas pueden garantizar la interoperabilidad y la interconexión con la red de ferrocarriles de interés general ya que, éstas son las finalidades que dicho criterio trata de garantizar y el mismo tiene un carácter excepcional.

d) El marco legislativo vigente se contiene en la Ley del sector ferroviario. Su art. 4 reconoce la competencia del Estado para declarar la existencia de una red ferroviaria de interés general y centralizar su gestión, para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio, o cuando sea necesaria su administración conjunta para el correcto funcionamiento de ese sistema. El art. 4.1 LSF considera de interés general, los tramos o líneas vinculadas a itinerarios de tráfico internacional; los que supongan conexión y acceso principal a las distintas Comunidades Autónomas o a sus principales núcleos de población y, los que sean acceso principal a instalaciones esenciales para la economía o defensa nacional.

El art. 4.2 LSF, desarrollado por el Real-Decreto 2387/2004, que aprueba el Reglamento del sector ferroviario, exige informe previo de las Comunidades Autónomas para la inclusión de nuevas infraestructuras en la red de ferrocarriles de interés general y su consentimiento si la infraestructura discurre íntegramente por su territorio, sin conexión con el resto de la red, o si fuese de su titularidad. La STC 83/2013, FJ 4, realizó una interpretación conforme a la Constitución de estos preceptos entendiendo que el consentimiento autonómico será necesario, cuando las infraestructuras «no estén conectadas físicamente a la red aunque tengan con ella una conexión funcional».

El citado art. 4.2 LSF debe interpretarse sistemáticamente con la disposición adicional novena LSF, modificada por el Real Decreto-ley 4/2013 y la Ley 11/2013, para dar cumplimiento a la STC 245/2012, que se reproduce. A partir de ella, se afirma que el catálogo es el acto que configura la red de ferrocarriles de interés general y la distingue de las líneas y tramos que, al no incluirse en él, podrán ser transferibles a las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta lo dicho sobre necesario consentimiento autonómico para la inclusión en él de las líneas que discurran íntegramente por su territorio.

Existe una Directiva 2008/57/CE sobre condiciones técnicas para garantizar la interoperabilidad e interconexión de la red europea, incorporada al ordenamiento español por el Real Decreto 1434/2010, de 5 de noviembre. En materia de seguridad del sistema ferroviario, se dictó la Directiva 2004/49/CE, traspuesta por el Real Decreto 810/2007. Esta normativa obliga a todas las Administraciones disponiendo el Gobierno Vasco, del ente público Euskal Trembide Sarea/Red Ferroviaria Vasca (ETS), creado por Ley del Parlamento Vasco 6/2004, como administrador de la infraestructura ferroviaria transferida. Respecto de ésta, se aprobó en 2009, conforme al Derecho comunitario, una «Declaración de Red», sobre normas, plazos, procedimientos y criterios de los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad.

e) En el marco normativo expuesto, se dicta la Orden FOM/710/2015 que no respeta las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Comunidad Autónoma del País Vasco) en materia de transporte ferroviario ex arts. 10.32 y 33 y 12.9 EAPV puesto que establece nuevos criterios, no recogidos en la Ley del sector ferroviario, que permiten al Estado, unilateralmente, integrar un tramo o línea en la red de ferrocarriles de interés general. Estos criterios no están basados en la nota de esencialidad que exige la Ley del sector ferroviario, sino en la conveniencia. En particular, la orden se refiere (art. 1) a «la conveniencia de contemplar ciertos tramos en el análisis para reflejar adecuadamente el sentido económico del conjunto y asegurar la racionalidad de la red ferroviaria». Después, declara en general y sin motivación que, en la singularización de las líneas y tramos de la red de ferrocarriles de interés general, se ha comprobado el cumplimiento de los requisitos del art. 4 LSF.

La Orden FOM/710/2015, detalla en su anexo las líneas y tramos del catálogo de la red de ferrocarriles de interés general que se dividen, a partir del art. 1, en tres bloques: el de las líneas y tramos que persiguen garantizar un sistema común de transporte ferroviario;

los tramos incluidos en las redes portuarias de interés general y sus accesos; el tramo Figueras-frontera francesa.

En el anexo de la orden se incluyen infraestructuras ferroviarias ubicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco que deberían excluirse, pues no concurre en ellas, interés general según el art. 4 LSF.

f) La Orden FOM/710/2015 invade las competencias autonómicas del art. 10.32 y 33 EAPV y vulnera la disposición adicional novena LSF. Según ésta, el catálogo de red de ferrocarriles de interés general debe constar de un anexo con las redes y líneas que se integran en dicha red de ferrocarriles de interés general por cumplir los requisitos del art. 4 LSF y, otro, con las líneas y tramos que, sin reunir esos requisitos, continúen temporalmente bajo administración estatal hasta que, previa solicitud de la Comunidad Autónoma respectiva, se traspasen a ésta.

Sin embargo, la Orden FOM/710/2015 no incluye el anejo sobre líneas y tramos que pueden ser transferidos a las Comunidades Autónomas, aunque en su parte expositiva se refiere a él. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, todas las líneas y tramos se incorporan a la red de ferrocarriles de interés general, con lo que se mantiene la gestión centralizada y se vulnera la doctrina de la STC 245/2012.

La disposición adicional novena LSF, además, impone al Estado, para incorporar a la red de ferrocarriles de interés general un tramo o línea que atravesase una Comunidad Autónoma, dar audiencia a ésta y contar con su consentimiento previo en determinados casos. De la interpretación conjunta de la disposición y de los arts.4.2 LSF y 5 del reglamento ferroviario, resulta que estos casos, son: a) los tramos y líneas intraautonómicos, cuyos puntos de origen y destino estén dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y, b) los tramos y líneas supraautonómicos que discurran por la Comunidad Autónoma, sobre los que no concorra razón de interés general para su inclusión en la red de ferrocarriles de interés general, o que se integren en ella siendo gestionados por la Administración autonómica, sin que ello perjudique el funcionamiento del sistema.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no ha consentido la incorporación a la red de ferrocarriles de interés general de los tramos, intraautonómicos y supraautonómicos, que transcurren por su territorio.

g) La Orden FOM/710/2015 hace una interpretación extensiva y desproporcionada del criterio de interés general, que vacía la competencia autonómica. Omite los principios de cooperación y coordinación previstos en el art. 4.4 LSF y añade dos criterios a los previstos en el art. 4 LSF (necesidades de la planificación estatal y conveniencia de asegurar la racionalidad de la red), sin respetar la naturaleza complementaria del criterio del interés general.

La respuesta del Consejo de Ministros al requerimiento del Gobierno Vasco sobre la orden, pone en evidencia que el Estado no concibe que las funciones de los administradores de las infraestructuras ferroviarias puedan ser compartidas por las Administraciones autonómicas.

De facto, la Orden FOM/710/2015, mantiene el criterio subjetivo de reparto competencial declarado inconstitucional en la STC 245/2012, en lugar de limitar la gestión centralizada a lo que sea esencial para garantizar la interconexión de la red ferroviaria y establecer los mecanismos precisos para la gestión autonómica del resto de líneas y tramos.

h) La singularización de líneas y tramos de la red de ferrocarriles de interés general del anexo de la Orden FOM/710/2015, en lo que atañe al País Vasco, vulnera las competencias autonómicas y es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

La orden materializa la integración de las líneas y tramos en la red de ferrocarriles de interés general. Debería haber excluido, a falta de consentimiento de la Comunidad Autónoma, los tramos intraautonómicos que se citan, cuya transferencia ha reclamado el País Vasco. También debería haber excluido, los tramos supraautonómicos impugnados,

pues la Comunidad Autónoma del País Vasco puede garantizar la interoperabilidad. Se adjuntan documentos con mapas identificativos de los distintos trazados.

Además, la Orden FOM/710/2015 no ha sido sometida al preceptivo dictamen del Consejo de Estado (art. 22 LOCE).

i) La Comunidad Autónoma del País Vasco puede garantizar una adecuada coordinación y funcionamiento del sistema ferroviario común estatal a través del ente público ETS y los instrumentos de interoperabilidad.

Entre la red gestionada por el Estado y la red de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no existen problemas de interoperabilidad. Desde 1996 se han suscrito sucesivos convenios marco en materia ferroviaria, lo que demuestra que el traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los tramos y líneas incorporados a la red de ferrocarriles de interés general no perjudicaría el funcionamiento del sistema.

j) El análisis de las líneas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco del anexo de la Orden FOM/710/2015, revela que no son esenciales, ni es necesaria su administración conjunta.

La línea de Santurtzi a Bilbao Abando (01-720) que, según el Estado, es acceso al puerto exterior de Bilbao, podría ser transferida al Gobierno Vasco sin detrimento para dicho acceso. El propio Ministerio de Fomento ha previsto un acceso distinto al puerto (variante Sur de mercancías de Bilbao y túnel de Serantes) que es el que debería, en su caso, incluirse en la red de ferrocarriles de interés general. Por tanto, dado el carácter de su explotación (mayoritariamente de cercanías); su desarrollo integral dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco y su provisionalidad como acceso al puerto de Bilbao, esta línea debe ser excluida del anexo e incluirse en otro relativo a líneas transferibles.

La línea de Muskiz a Desertu-Barakaldo (01-722), se incluye en el catálogo de red de ferrocarriles de interés general porque, en el futuro, podrá ser acceso al puerto exterior de Bilbao, a través del nuevo túnel de Serantes. Sin embargo, no existe enlace actual de esta línea con el puerto y aunque fuera transferida al Gobierno Vasco, el acceso ferroviario seguiría garantizado. Esta línea además fue originariamente construida y explotada por la Diputación de Bizkaia e incautada en 1941.

La línea Bilbao-mercancías a Santurtzi (01-724), dada su escasa longitud, no es esencial.

La línea de Ariz a Basurto-hospital (08-782), discurre íntegramente en el área Metropolitana de Bilbao y se incluye en la red de ferrocarriles de interés general por ser acceso a la factoría de Arcelor Mittal en Etxebarri. Sin embargo, este no es uno de los supuestos previstos en el art. 4 LSF y además, la entrada a la fábrica, no se verifica por dicha línea sino por otra ya transferida a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que enlaza luego con una línea de ADIF, lo que demuestra la interoperatividad entre ambas redes.

La línea Lutzana-Barakaldo a Irauregi (08-784), se incorpora, según el Consejo de Ministros, a la red de ferrocarriles de interés general, por servir para la carga de mercancías de la Acería Compacta de Bizkaia, del grupo siderúrgico Arcelor-Mittal. Sin embargo, la línea no llega a esa factoría, lo que exige un acarreo por carretera de unos cuatro kilómetros. Se adjunta documentación al respecto.

k) El Gobierno Vasco entiende que las líneas y tramos supracomunitarios que discurren en parte por la Comunidad Autónoma del País Vasco, incorporados a la red de ferrocarriles de interés general, tampoco son de interés general.

Son las líneas Bilbao La Concordia-Santander (08-780) y la Asunción Universidad-Aranguren (08-790), con capacidad reducida y en las que el transporte de viajeros es de poca entidad. Por ello, tras describirlas en detalle, se concluye que podrían adscribirse a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

l) Tras todo lo anterior, el suplico del escrito solicita que se declare que la titularidad de la competencia controvertida sobre las líneas y tramos que se singularizan mediante los códigos 01-720, 01-722, 01-724, 08-782, 08-784, 08-780 y 08-790, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, acordando la nulidad de la Orden FOM/710/2015,

en lo que afecta a dichas líneas y tramos y se ordene su incorporación al anexo de tramos y líneas transferibles a las Comunidades Autónomas que debe incorporar la orden objeto del conflicto.

3. Por providencia de 20 de octubre de 2015, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de 20 días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó también comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si se impugnara o estuviese impugnada ante ella la orden objeto del conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

4. El 28 de octubre de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se personó en el proceso, solicitando prórroga del plazo concedido para hacer alegaciones. Dicha prórroga le fue concedida, por plazo adicional de diez días, mediante providencia de 29 de octubre de 2015.

5. El 3 de diciembre de 2015, tuvo entrada en el Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicitó la desestimación del conflicto con base en los siguientes argumentos:

a) Tras exponer el objeto y antecedentes del conflicto, destaca que, el aspecto decisivo para calificar una línea férrea de interés general y, por tanto, de competencia estatal, es la conexión y no tanto el criterio territorial. Cita la STC 245/2012.

La conexión, como elemento funcional que define el interés general, se regula en el art. 4 LSF, cuya adecuación al régimen constitucional de distribución de competencias, fue declarada por la STC 245/2012, a partir del art. 149.1.21 y 24 CE. La Orden FOM/710/2015, tiene en cuenta explícitamente los criterios del art. 4 LSF.

La competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de la red ferroviaria de interés general, como ha indicado la misma STC 245/2012, se funda no solo en los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE, sino también en otros títulos, especialmente el del art. 149.1.13 CE, puesto que se trata de garantizar un sistema común de transporte ferroviario. Por tanto, el art. 149.1.13 CE, también complementa y modula el criterio territorial estricto del art. 149.1.21 CE.

La misma doctrina ampara la potestad del Ministerio de Fomento de acordar, mediante orden, tanto la integración de nuevas infraestructuras en la red ferroviaria de interés general cuando aprecie razones de interés general que lo justifiquen (art. 4.2 LSF) como, en su caso, la exclusión de dicha red (art. 4.3 LSF). Vuelve a citarse aquí la STC 245/2012.

La potestad del Ministro de Fomento en este ámbito, es de carácter discrecional, sobre la base de los criterios establecidos en el art. 4 LSF. Ello supone que, solo a esta autoridad administrativa, le corresponde valorar la concurrencia de las circunstancias de interés general. A los tribunales de justicia, en su función revisora, solo les corresponde el control externo. Así resulta de las SSTC 245/2012 y 40/1998.

Los motivos discrecionales base del interés general de las vías o tramos ferroviarios incluidos en el anexo de la Orden FOM/710/2015, se mencionan en la propia orden.

b) No es correcta la conclusión que deduce la demandante de la STC 83/2013, FJ 4, según la cual, ésta flexibiliza el criterio de conexión física a la red a efectos de interpretar la exigencia del consentimiento de las Comunidades Autónomas para incluir en la red de ferrocarriles de interés general tramos que discurren por su territorio. Lo que dice la Sentencia (y el art. 4.2 LSF) es que, cuando la línea transcurra exclusivamente por el territorio de una Comunidad Autónoma, deberá recabarse su consentimiento cuando no haya conexión física con el resto de la red, no cuando haya conexión funcional.

En contra de lo que dice la impugnación, los itinerarios no son el aspecto decisivo para dilucidar la competencia estatal o autonómica, sino que lo son las líneas o tramos como

tales y su conexión a la red. Esto es lo determinante para tener que recabar o no el consentimiento autonómico a la hora de catalogar e incluir una línea en la red de ferrocarriles de interés general. Además, la jurisprudencia ha señalado como condición necesaria para atribuir la competencia autonómica sobre una línea circunscrita al territorio de una Comunidad Autónoma, que el tramo no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (STC 245/2012, FJ 10).

En cuanto a las líneas Basurto Hospital-Ariz e Irauregui-Lutxana-Barakaldo, existe conexión física y no solo funcional por lo que no es preciso el consentimiento de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Son líneas que forman parte de la red de ancho métrico (dígitos 08, según apartado primero de la orden impugnada), integradas en el sistema territorial general del Estado, ya que ésta es una medida de anchura general uniforme, interconectada en el plano de las infraestructuras.

Las líneas Desertu-Barakaldo-Muskiz y Bilbao Mercancías-Santurzi, se incluyen en el catálogo con los dígitos 01, que corresponde a los grandes ejes que garantizan el sistema común de transporte ferroviario; en el caso concreto del eje principal 01, es la Línea Madrid-Chamartín-Irún/Hendaya. Por tanto, en ambas líneas hay conexión física.

Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, de respuesta al requerimiento del Gobierno Vasco, expone razones específicas funcionales. Se trata de infraestructuras de interés general, amparadas en el art. 149.1.24 CE.

c) La posición del Gobierno Vasco en este conflicto contradice la que sostuvo en el RI 6866-2013, En aquel recurso mantenía la inconstitucionalidad de la disposición adicional novena LSF, modificada por el art. 37 del Real Decreto-ley 4/2013, por circunscribir el requisito legal del consentimiento de la Comunidad Autónoma a los casos en que el Estado no esgrima razones funcionales de interés general. En cambio, en este conflicto, afirma que la Orden FOM/710/2015 infringe las competencias autonómicas porque incluye las líneas y tramos en la red de ferrocarriles de interés general, sin haber dado el Gobierno Vasco el consentimiento que exige la disposición adicional novena, que ahora se interpreta para concluir que exige dicho requisito aunque el Estado esgrima razones funcionales de interés general. La contradicción es patente con independencia de que sea el criterio funcional el escogido por el legislador básico para determinar la competencia estatal, como ha corroborado la STC 245/2012, FJ 14.

La modificación de la disposición adicional novena LSF, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 4/2013, convalidado por la Ley 11/2013, en la que se añade la obligación de oír a las Comunidades Autónomas sobre la determinación del catálogo, incluso en el caso en que las líneas o tramos se comprendan totalmente en su territorio, hace que el art. 4.2 LSF deba hoy interpretarse en el sentido de que basta esa audiencia a la Comunidad Autónoma, salvo que la infraestructura no tenga conexión con el resto de la red. La redacción del art. 4.2 de la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario que ha derogado la Ley del sector ferroviario de 2003, es igual que la que tenía este artículo tras la reforma del Real Decreto-ley 4/2013. Se considera por todo ello, que el conflicto ha perdido validez pues versa sobre la interpretación del art. 4.2 LSF, sin tener en cuenta la reforma de la disposición adicional novena en el 2013.

d) La motivación explícita de las razones de interés general que, con base en el art. 4 LSF, justifican la integración en la red de ferrocarriles de interés general de las concretas líneas impugnadas, está en el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, de contestación al requerimiento del Gobierno Vasco. El Abogado del Estado se remite íntegramente a este acuerdo, sin perjuicio de ulterior referencia a sus aspectos esenciales. Además, aporta un informe del Ministerio de Fomento, de noviembre de 2015, explicativo de la orden.

La inclusión de una línea o tramo en uno de los grandes ejes ferroviarios, aunque no transcurra por más de una Comunidad Autónoma, es una conexión física, no meramente funcional, con independencia de que el Estado, para incluir la línea o tramo en la red de ferrocarriles de interés general tenga que justificar, conforme a la Ley del sector ferroviario, dicha inclusión y sin que sea necesario en este caso el consentimiento de la Comunidad Autónoma del art. 4.2 LSF. No hay conexión física, en cambio, si la línea o tramo no forma

parte de una línea estatal pero, aun así, el Estado puede considerarla razonadamente de interés general y obtener el consentimiento autonómico.

Aparte de ello, se reproduce la justificación del acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015. En concreto, las líneas 01-720: Bilbao Abando Ind.Prieto-Santurzi y 01-724 Bilbao Mercancías Santurzi, sirven de acceso a los principales núcleos de población y transporte y a instalaciones esenciales para la economía, como el puerto de Bilbao, de interés general y estratégico a nivel europeo. Este puerto es nodo de la red básica que forma parte del corredor atlántico en la actual configuración de la Red transeuropea de transporte según los reglamentos comunitarios. Estas líneas son salida y entrada por ferrocarril de mercancías a dicho puerto. La línea 01-722 Desierto Barakaldo-Múskiz, se está conectando con el nuevo acceso al puerto de Bilbao (túnel de Serantes) en una obra casi concluida. En las líneas Basurto Hospital-Ariz e Irauregui-Lutxana-Barakaldo, dentro del eje red de ancho métrico (dígitos 08) existe conexión física y no solo funcional por formar parte del sistema territorial general del Estado.

La línea 08-782 Ariz-Basurto Hospital, es el ramal de mercancías de línea de ancho métrico que conecta la terminal de Ariz, de la que parte una vía de acceso a la factoría de Arcelor Mittal en Etxebarri, origen o destino de materias primas esenciales para las factorías de la cornisa cantábrica. La línea 08-784 Lutxana Barakaldo-Irauregui, carga mercancías de la Acería Compacta de Bizcaia que se distribuyen por la red de ancho métrico y es acceso a principales núcleos de transporte o a instalaciones esenciales para la economía. Las otras dos líneas de ancho métrico 08, que discurren por territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Santander-Bilbao La Concordia y Asunción Universidad-Aranguren) atraviesan más de una Comunidad Autónoma y su interés general se justifica en el acuerdo del Consejo de Ministros.

e) La demanda plantea además cuestiones de legalidad ordinaria, como una supuesta infracción de las Directivas 2004/49/CEE y 2008/57/CEE, que es ajena a este debate y una supuesta vulneración formal, por la Orden FOM/710/2015, de la disposición adicional novena LSF por no contener dos anexos que, igualmente, carece de trascendencia constitucional.

Lo mismo se hace extensivo a la alegación de omisión del dictamen, supuestamente preceptivo, del Consejo de Estado y a la omisión en la orden, de toda referencia a los principios de coordinación y cooperación del art. 4.4 LSF. Estos, son principios informadores de toda actuación administrativa (art. 105 CE) que no precisan mención explícita.

Se solicita la desestimación de las objeciones de legalidad ordinaria, por inadecuación del procedimiento de conflicto constitucional para sustanciarlas.

6. Por providencia de 21 de junio de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contra la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general.

De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el Gobierno del País Vasco afirma la inconstitucionalidad de la orden impugnada, en cuanto incorpora a su anexo, (denominado «Catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general»), las líneas y tramos que discurren por el País Vasco que relaciona lo que, a su juicio, vulnera los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE; 32 y 33 del art. 10 y art. 12.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Por el contrario, el Abogado del Estado, considera que la orden impugnada encuentra plena cobertura en los títulos competenciales de los apartados 13, 21 y 24 del art. 149.1 CE, por lo que solicita la desestimación íntegra del conflicto planteado.

2. Antes de iniciar el examen de los aspectos controvertidos en el presente conflicto competencial, hemos de referirnos a la evolución del contexto normativo y al recurso de inconstitucionalidad núm. 6866-2013 que es antecedente del mismo.

En efecto, la Comunidad Autónoma del País Vasco, promotora de este conflicto, recurrió inicialmente (en el recurso núm. 6866-2013) el art. 38, su anexo y, por conexión, el art. 37 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Estos preceptos se referían al mismo catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general finalmente aprobado por la orden objeto de este procedimiento. Así, el art. 37 de dicho Real Decreto-ley 4/2013, a raíz de la STC 245/2012 (a la que luego haremos referencia), modificó la disposición adicional novena de la Ley 39/2003, del sector ferroviario, estableciendo, entre otros aspectos, un plazo de seis meses para la aprobación por el Ministerio de Fomento, del catálogo finalmente recogido en la Orden FOM/710/2015. Por su parte, el art. 38, establecía que, hasta la aprobación del catálogo, la red de ferrocarriles de interés general se consideraría compuesta de las líneas y tramos relacionados en su anexo.

Los preceptos citados del Real Decreto-ley 4/2013 fueron convalidados por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que entró en vigor antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 6866-2013 y que, sin embargo, no fue recurrida. Por esta razón y porque el art. 37 del Real Decreto-ley 4/2013, no se incluyó en el acuerdo de inicio de las negociaciones entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Gobierno del art. 33.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), el recurso de inconstitucionalidad núm. 6866-2013, fue resuelto por la STC 197/2015, de 24 de septiembre, en el sentido de inadmistrarlo contra el citado art. 37 y entenderlo limitado, en cuanto al art. 38 y su anexo, únicamente a la alegada vulneración del art. 86.1 CE, por supuestas falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y vulneración del límite material del Real Decreto-ley, extremos éstos en los que el recurso fue desestimado.

Después de la STC 197/2015, se produjo una ulterior modificación normativa de relevancia para este proceso pues la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (LSF 2003), en que se basa la demanda, fue derogada por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF 2015), en vigor desde el 1 de octubre de ese año.

Por ello, si bien el bloque de constitucionalidad *stricto sensu* (art. 149.1, apartados 13, 21 y 24 CE y Estatuto de Autonomía del País Vasco) conforme al cual debe realizarse el control de la norma que incurre en posible exceso competencial, no ha sufrido reforma alguna desde la interposición de este recurso hasta su resolución, la Ley estatal que debemos tomar en consideración en este proceso como elemento de análisis, es la citada LSF 2015, vigente en la fecha de esta Sentencia. Al contenido de esta Ley nos referiremos más adelante.

La LSF 2015, sin embargo, no deroga expresamente el Reglamento del sector ferroviario, aprobado por el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre por lo que, conforme a su disposición derogatoria, se ha de considerar vigente el mismo en todo lo que no se oponga expresamente a ella.

3. Los títulos competenciales que se invocan en este conflicto como supuestamente vulnerados, son, en cuanto a las competencias estatales, el inciso primero del art. 149.1.21 CE, que reserva al Estado 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, que le otorga la competencia exclusiva sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

Respecto a las competencias autonómicas, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, atribuye a esta Comunidad, la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles (y) transportes terrestres... sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución» (art. 10.32) y sobre «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios» (art. 10.33) así como, competencia para ejecutar

la legislación del Estado sobre: «Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (art. 12.9).

Aunque, según lo expuesto, la Comunidad Autónoma invoca como infringidas, tanto sus competencias sobre ferrocarriles, como las relativas a la ordenación del transporte, el debate planteado se centra en el primero de los ámbitos citados puesto que, la orden recurrida, tiene por objeto la definición del catálogo de infraestructuras que se integran en la red de ferrocarriles de interés general y no la regulación del transporte que discurre sobre ellas. Como ya dijimos en el fundamento jurídico 5 de la STC 245/2012, de 18 de diciembre, en la que resolvimos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LSF 2003: «el concepto de la red ferroviaria de interés general plasmado en el art. 4 LSF solo incluye infraestructuras y deja fuera los servicios de transporte» (FJ 9) y «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)».

La competencia sobre ferrocarriles se encuentra también íntimamente relacionada con la competencia sobre obras públicas de interés general, la cual sí entra en juego a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la Orden FOM/710/2015 pues, como señalamos en la STC 118/1996, FJ 43, citada luego en la STC 245/2012, FJ 4: «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». Asimismo, la STC 65/1998, FJ 8, en referencia a las carreteras, pero con afirmaciones trasladables a la red ferroviaria, declaró que «la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación y que no permita comprender...la 'planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales', cuestiones todas ellas íntimamente vinculadas a la obra pública».

Hemos pues de recordar, siquiera brevemente, la doctrina constitucional relativa a los títulos competenciales de los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE, la cual se recoge en la STC 245/2012, de reiterada cita (FJ 4), en los términos siguientes:

«[E]l 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... 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... 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).»

A partir de las consideraciones expuestas, nuestra doctrina sobre el criterio del interés general en relación con la competencia estatal sobre las infraestructuras ferroviarias, partiendo de la precitada STC 245/2012 y de la posterior STC 83/2013, de 11 de abril, en la que resolvimos el conflicto positivo de competencia formulado por la Junta de Andalucía contra varios artículos del Reglamento del sector ferroviario, se puede resumir, en lo que ahora interesa, como sigue:

a) Desde el punto de vista competencial, no hay nada que objetar a que el Estado establezca y regule una red de ferrocarriles de interés general (SSTC 118/1996; 245/2012, FFJJ 9, 10).

b) En dicha red de ferrocarriles de interés general cabe integrar infraestructuras que se consideren esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado, o cuya administración conjunta sea necesaria para el correcto funcionamiento de dicho sistema. Entre ellas, las que sirvan de conexión o acceso a los principales núcleos de población y de transporte, o a instalaciones esenciales para la economía o defensa nacional, como los puertos y aeropuertos de interés general (STC 245/2012, FJ 10).

c) En cambio, es inconstitucional, por vulnerar los criterios de delimitación competencial en materia de ferrocarriles recogidos en los arts. 149.1.21 y 149.1.24 CE, la definición de la red de ferrocarriles de interés general a partir de un criterio subjetivo consistente en integrar en la misma las infraestructuras explotadas hasta ese momento por determinados órganos estatales (STC 245/2012, FJ 10).

d) 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 los supuestos en que concurren las circunstancias que permiten calificar una infraestructura de interés general (SSTC 65/1998, FJ 10, y 245/2012, FJ 4) siendo así que, los límites del legislador a este respecto, deben extraerse, en primer lugar, del propio bloque de constitucionalidad (STC 65/1998, FJ 11, y 245/2012, FJ 4).

e) A este Tribunal le corresponde 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. El control del Tribunal se realiza *a posteriori* de forma que, una vez producida la integración en la red de ferrocarriles de interés general, si así lo insta la Comunidad Autónoma afectada, se tendrá que enjuiciar la concreta decisión en comparación con el orden constitucional de competencias (SSTC 40/1998, FJ 19; 65/1998, FJ 10; 245/2012, FFJJ 4, 10, y 85/2013, FJ 4).

f) La facultad del Estado de inclusión de nuevas infraestructuras ferroviarias en la red de ferrocarriles de interés general se extiende a las que, considerándose de interés general, discurran íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma aunque, si no tienen conexión física con el resto de la red (aunque tengan con ella conexión funcional), se exige el previo consentimiento autonómico. Si existe conexión física, pueden quedar integradas en la red de ferrocarriles de interés general por decisión del Ministerio de Fomento, previo informe de la Comunidad Autónoma (SSTC 245/2012, FJ 10, y 85/2013, FJ 4).

En cuanto al art. 149.1.13 CE, que se invoca también por el Abogado del Estado como fundamento de la Orden FOM/710/2015, en la STC 245/2012, FJ 8, dijimos que «la formulación de una finalidad genérica o abstracta como la enunciada en el art. 2 a) LSF –“garantizar un sistema común ferroviario en el territorio del Estado”– encuentra fundamento suficiente en la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE». Ello no obstante, siendo más específicos los títulos de los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE, a los efectos del presente conflicto, centraremos en ellos nuestro análisis.

4. Una vez sintetizada la doctrina constitucional relativa a los títulos competenciales aplicables al caso, procede hacer referencia al tenor de la norma impugnada y a la LSF 2015.

El apartado primero de la Orden FOM/710/2015 explica el contenido de su anexo (en el que se incluyen las líneas objeto de este conflicto a las que nos referiremos más adelante) señalando, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

«El Catálogo de líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General, detallado en el anexo que se acompaña a esta orden, está integrado por tres bloques diferentes de líneas y tramos:

1. Conjunto de líneas y tramos que garantizan un sistema común de transporte ferroviario y cuya administración conjunta resulta necesaria para su correcto funcionamiento.

Se incluyen en este grupo las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlazan 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. No se consideran en este bloque las redes portuarias y sus accesos.

Se agrupan tramos y subtramos de diversa longitud, según los casos, de manera que se presentan itinerarios completos de la red, en la mayoría de los casos coincidentes con la denominación comúnmente utilizada. En cada uno de estos itinerarios se consideran incluidos aquellos pequeños tramos que aunque no tienen una función principal en el sistema de transporte, como conexiones, accesos a apartaderos y otros, son asimismo necesarios para el buen funcionamiento global del sistema.

Los grandes ejes se codifican con dos dígitos a los que se agregan tres dígitos más para codificar los diferentes tramos que los componen:

01-Madrid Chamartín-Irún/Hendaya.

...

08-Red de Ancho Métrico (excepto línea Cercedilla-Los Cotos).

...

2. Redes portuarias y accesos.

Se incluyen las redes situadas en el interior de los puertos así como los tramos de acceso exteriores a las mismas que cumplen únicamente con esa función.

El código que se ha asignado está formado por el siguiente esquema: la letra P seguida de tres dígitos...

3 ...

Todas las líneas y tramos de estos tres bloques han sido analizados pormenorizadamente para comprobar que en la actualidad cumplen los requisitos previstos en el artículo 4 de la ley del Sector Ferroviario. También se ha tenido en cuenta la posible existencia de actuaciones previstas en la planificación ferroviaria, que imponen la necesidad de mantener un determinado tramo en la RFIG, así como la conveniencia de contemplar ciertos tramos en el análisis para reflejar adecuadamente el sentido económico del conjunto y asegurar la racionalidad de la red ferroviaria...»

El preámbulo de la Orden FOM/710/2015, por su parte, tras aludir a los antecedentes legislativos y a la STC 245/2012, hace algunas precisiones. Por ejemplo, resalta que, las líneas y tramos incluidos en el catálogo «mantienen entre sí una clara relación funcional ferroviaria, de manera que las acciones, que pueden llevarse a cabo en cada uno de dichos tramos, muestran efectos de diverso alcance en el resto».

La motivación de la inclusión en el catálogo de las líneas y tramos objeto de este conflicto competencial, se completa además, según se refleja en los antecedentes de esta sentencia, en el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, que contestó al requerimiento de incompetencia formulado por la Comunidad Autónoma del País Vasco,

así como en el informe del Ministerio de Fomento, de noviembre de 2015, que acompaña el Abogado del Estado con su escrito de alegaciones.

En cuanto a la LSF 2015, no impugnada ante este Tribunal, de su preámbulo resulta que su objetivo principal es la incorporación al ordenamiento español de nuevas normas comunitarias relativas al establecimiento de un espacio ferroviario europeo único, con importantes novedades en aspectos tales como la regulación del transporte ferroviario. Según su disposición final quinta, la ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 21 y 24 CE. El mismo preámbulo legal, al adelantar que el título II de la Ley define el concepto de red de ferrocarriles de interés general, afirma que, sobre ella: «el Estado ejerce competencias plenas».

En lo que ahora interesa, la LSF 2015, recoge una definición de la red de ferrocarriles de interés general que no varía respecto de la recogida en la Ley del sector ferroviario de 2003, bajo cuya vigencia se dictó la Orden FOM/710/2015. Así, el art. 4 LSF 2015, en sus apartados 1 y 2, contiene una regulación prácticamente idéntica a la del art. 4.1 y 2 LSF 2003 (cuya inconstitucionalidad fue rechazada en la STC 245/2012) sobre la definición de las infraestructuras que se integran en la red de ferrocarriles de interés general (art. 4.1 de ambas normas) y la competencia del Ministro de Fomento para acordar en cada momento la inclusión de nuevas infraestructuras en dicha red (art. 4.2, párrafo primero de las dos leyes). Por lo demás, el art. 4 LSF 2015, incluye nuevos apartados relativos al catálogo de infraestructuras de la red de ferrocarriles de interés general que, en la LSF 2003, se regulaba en la disposición adicional novena.

El tenor de los apartados del art. 4 LSF 2015 más relevantes a efectos de este conflicto, es el siguiente:

«1. La Red Ferroviaria de Interés General está 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.

2. 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.

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 titularidad de la comunidad autónoma, será necesario para tal inclusión su previo consentimiento.

...

4. Todas las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General se incluirán en el Catálogo de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General, en el que se relacionarán las líneas y tramos conforme a un código oficial, expresando asimismo su origen y destino y una breve referencia a sus características técnicas, así como las estaciones de transporte de viajeros y las terminales de transporte de mercancías.

En todo caso, para la determinación o modificación del catálogo deberán ser oídas las comunidades autónomas por las que discurran las correspondientes líneas o tramos ferroviarios...»

La LSF 2015 reconoce expresamente la coexistencia de la red de ferrocarriles de interés general con infraestructuras ferroviarias de titularidad autonómica, disponiendo al efecto, en el art. 4.6, que «el Estado y las comunidades autónomas con infraestructuras ferroviarias de su titularidad cooperarán para facilitar la conexión entre estas

infraestructuras ferroviarias y la Red Ferroviaria de Interés General, fomentando la interoperabilidad entre las diferentes redes».

Por su parte, el art. 19 LSF 2015, define el contenido y alcance de la administración de las infraestructuras ferroviarias integradas en la red de ferrocarriles de interés general, señalando que «tiene por objeto el mantenimiento y la explotación de aquellas, así como también la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad» y que «no podrá encomendarse a terceros la realización de funciones inherentes a la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad».

5. Dicho todo lo anterior, como resulta de las alegaciones de las partes que hemos sintetizado *ut supra*, en el presente conflicto competencial, se aprecian dos circunstancias que obligan a deslindar, ya desde ahora, el objeto del debate planteado.

Por una parte, si bien los argumentos expuestos se esgrimen frente a la Orden FOM/710/2015 en su conjunto, el suplico de la demanda, que delimita la pretensión que se ejerce, solo pide que se declare que la titularidad de la competencia controvertida sobre las líneas singularizadas mediante los códigos 01-720, 01-722, 01-724, 08-782 y 08-784, 08-780 y 08-790, corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco: «acordando la nulidad de la Orden FOM/710/2015, en lo que los tramos y líneas señaladas afecta, por estar viciado de incompetencia» y que «se ordene su incorporación al Anexo de tramos y líneas transferibles a las Comunidades Autónomas que debe incorporar la Orden ministerial objeto de este conflicto».

Por tanto, no procede examinar la parte dispositiva de la orden pues, aunque en la demanda se alude a la inclusión en ella de criterios de conveniencia no recogidos en la Ley del sector ferroviario, no se solicita luego su anulación, ni se extrae de esta argumentación conclusión específica alguna en relación con las líneas controvertidas. Como ha reiterado nuestra doctrina (por todas, SSTC 48/2013, FJ 2 y 207/2012, FJ 2) «el enjuiciamiento que se solicita de este Tribunal debe contraerse exclusivamente a los preceptos que se contienen en el suplico de la demanda del conflicto».

La misma conclusión se alcanza respecto de la alegación relativa a la supuesta omisión en la Orden FOM/710/2015 de un segundo anexo sobre líneas y tramos transferibles a las Comunidades Autónomas que, a juicio de la recurrente, debiera incluir, por establecerlo así la LSF 2003. Nuestro análisis debe centrarse en la delimitación competencial en este ámbito y no en la forma o documentación en que deba plasmarse la misma.

6. La controversia que subyace en este procedimiento, según se ha expuesto, se refiere a la interpretación de los títulos competenciales de los apartados 21 y 24 del art. 149.1 CE y art. 10. 32 y 33 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco en relación con el art. 148.1.5 CE.

La Comunidad Autónoma del País Vasco sostiene que, de los citados preceptos del bloque de constitucionalidad y de la doctrina constitucional aplicable al caso, resulta la competencia autonómica sobre los itinerarios férreos intraautonómicos y también sobre los supraautonómicos puesto que, el adverbio «íntegramente» del art. 148.1.5 CE, se ha interpretado por este Tribunal de forma laxa. El criterio del interés general del art. 149.1.24 CE serviría en esta interpretación para modular el criterio territorial entendido en la forma expuesta. De esta manera, solo por razones de interés general, se podría incluir una determinada línea o tramo de itinerario intracomunitario en la red de ferrocarriles de interés general y, solo por estas mismas razones, podría el Estado asumir competencias sobre los tramos de infraestructuras de itinerario supraautonómico que transcurran o pasen por el territorio de una Comunidad Autónoma. Además, siempre según la Comunidad Autónoma del País Vasco, el criterio del interés general del art. 149.1.24 CE, a partir de los principios de cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, no puede ser invocado para modular el criterio territorial si las Comunidades Autónomas poseen instrumentos adecuados para garantizar la interoperabilidad y la interconexión con la red de ferrocarriles de interés general ya que, éstas últimas, son las finalidades que dicho criterio trata de garantizar y el mismo tiene un carácter excepcional. Aplicar el

criterio del interés general a otros supuestos supone, según la Comunidad Autónoma del País Vasco, hacer una interpretación extensiva del mismo que vacía las competencias autonómicas y conlleva *de facto* el mantenimiento del criterio subjetivo, que asocia dicho interés general a las líneas y tramos que venía administrando anteriormente el Estado, el cual fue anulado por la STC 245/2012.

De acuerdo con nuestra doctrina en este ámbito, hemos de partir del criterio territorial que, como hemos declarado, es el criterio esencial de distribución de competencias en la materia de ferrocarriles que nos ocupa. También hemos afirmado que dicho criterio territorial se modula por el criterio del interés general, sin excluirlo completamente. Estas afirmaciones son de aplicación, tanto al caso de itinerarios ferroviarios intracomunitarios, como a los itinerarios supracomunitarios, pues ya en la STC 245/2012, FJ 6, este Tribunal declaró 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». Así, tal y como hemos afirmado, «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)» [STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 6].

Sin embargo, no es correcto excluir *a priori*, como propone la Comunidad Autónoma del País Vasco, la aplicación del criterio del interés general en los supuestos en que las Comunidades Autónomas puedan garantizar la interoperabilidad y la interconexión de las redes. La garantía del sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado, que se pretende conseguir con la red de ferrocarriles de interés general, no ha de entenderse solo en términos de conexión e interoperabilidad, no obstante su indudable importancia.

En efecto, como resulta de la doctrina recogida ya en la STC 245/2012, FJ 6, el sistema común de transporte ferroviario puede también plantearse en términos de relevancia o trascendencia de los itinerarios y de integración de las redes en otras más amplias, estatales o internacionales; o a fin de asegurar la conexión o salida a las vías ferroviarias de otras obras públicas de interés general y de titularidad estatal, como los puertos y aeropuertos de interés general. Todo ello, otra vez, sin olvidar el margen de libertad reconocido por este Tribunal al legislador estatal en este ámbito, que le permite considerar aspectos técnicos más allá de la interoperabilidad. Así, el preámbulo de la Orden/FOM/710/2015, alude a la relación funcional ferroviaria, en conexión con las funciones que incluye la administración de la red de ferrocarriles de interés general según el art. 19 LSF 2015 precisado, referidas a la gestión de su sistema de control, circulación y seguridad.

Por otra parte, debemos igualmente recordar que, tanto el criterio territorial, como el de interés general, se diferencian del criterio subjetivo que declaramos inconstitucional en la STC 245/2012 (lo que nos llevó a anular la disposición adicional novena, apartado 1, LSF 2003). Así, la integración de las líneas o tramos en la red de ferrocarriles de interés general no está en función de quien sea su anterior administrador sino del interés general apreciado a partir de los criterios definidos en el art. 4 LSF 2015. Ello no supone tampoco vaciamiento de competencias autonómicas, que se ejercen, como manifiesta la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre las líneas y tramos actualmente administrados por el ente público autonómico ETS.

7. Habiendo realizado las anteriores precisiones, todavía procede otra puntualización sobre los límites de los conflictos positivos de competencia, antes de examinar los argumentos de las partes en relación con la concurrencia o no del requisito del interés general en las concretas líneas y tramos conflictivos que se han suscitado por la representación del Gobierno Vasco.

A este respecto, hay que señalar que, aunque en algunas Sentencias hemos considerado que excede del objeto de estos procesos constitucionales la verificación de la aplicación práctica de los títulos competenciales a los supuestos concretos planteados

(por ejemplo, STC 88/1989), esta limitación hace referencia a supuestos en que el análisis práctico a realizar sea puramente fáctico o, de ser jurídico, carezca de relevancia constitucional. No es esto, en cambio, lo que sucede en el caso presente, en que está en juego la concreción de un concepto jurídico indeterminado como el de «interés general» que es, en sí mismo, criterio constitucional atributivo de competencias en materia de obras públicas, en la forma que hemos venido describiendo.

La solución es análoga a la que hemos mantenido, por ejemplo, en conflictos positivos de competencia relativos a la interpretación del título competencial del art. 149.1.22 CE, en cuanto atribuye al Estado competencia para autorizar las instalaciones eléctricas cuyo «aprovechamiento afecte a otra Comunidad». En estos supuestos, hemos analizado el ejercicio de la competencia en los casos concretos partiendo, como dijimos en la STC 181/2013, FJ 4, que cita varios ejemplos, de «un análisis conjunto de las circunstancias alegadas por las partes». Ello es, también, coherente con nuestra doctrina en la que, como se ha indicado, hemos señalado que el Tribunal no puede determinar *a priori* las razones de interés general: «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» (STC 83/2013, FJ 4; STC 245/2012, FJ 10).

En todo caso, puesto que el control que nos corresponde en estos supuestos es un control externo, dirigido a comprobar si el legislador estatal ha transgredido los márgenes o límites derivados del bloque de constitucionalidad, la primera constatación que hemos de realizar es, si la Orden FOM/710/2015, aplica los criterios legales definidores del interés general aprobados por el Estado en ejercicio de sus competencias.

Entrando así en el examen de las líneas y tramos concretos sobre los que se plantea la controversia competencial, se comprueba que el interés general que el legislador estatal estima concurrente en las líneas y tramos que incluye en el catálogo, se define, como se ha visto, en el apartado primero de la Orden FOM/710/2015, sobre la base de los mismos criterios que mencionaba la LSF 2003, vigente al aprobarse la orden (que examinamos y consideramos conformes a la Constitución en las STC 245/2012) y que se reiteran en la LSF 2015, actualmente en vigor.

Los criterios legales, como se ha venido diciendo, son la esencialidad de las líneas y tramos a la hora de garantizar un sistema común de transporte ferroviario, o la necesidad de su administración conjunta para el correcto funcionamiento de ese sistema, entre los cuales se citan, a modo de ejemplo, tanto en la LSF 2015, como en la misma orden objeto de este conflicto: las líneas vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlazan 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.

La Orden FOM/710/2015 invoca pues los aludidos criterios y, aunque se refiere a ellos de forma genérica, en relación a todas las líneas y tramos que incluye en su anexo, indicando solo que «han sido analizados pormenorizadamente para comprobar que en la actualidad cumplen los requisitos previstos en el artículo 4 de la Ley del Sector Ferroviario», tanto el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, de respuesta al requerimiento formulado por el Gobierno Vasco, como el informe complementario aportado por el Abogado del Estado junto con su escrito de alegaciones, incluyen, en principio, una motivación individualizada relativa a cada una de las líneas y tramos en disputa.

A partir de dicha información, contrastándola con los argumentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estamos ya en condiciones de realizar el control *a posteriori* que incumbe a este Tribunal y, por tanto, de analizar si la Orden FOM/710/2015, se extralimita al aplicar los supuestos, previstos en la LSF 2015, en que se concreta el criterio del interés general, llegando a vulnerar el esquema constitucional de competencias.

8. Centrando ya nuestro análisis en las líneas de itinerario intracomunitario sobre las que recae el objeto de este conflicto, hay que comenzar destacando que, en afirmación recogida en la STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 12, referida a la red de carreteras, luego reiterada en la STC 245/2012, FJ 10, respecto de las líneas ferroviarias, «el criterio del

interés general puede permitir la consideración como carretera estatal de una carretera de itinerario íntegramente comunitario».

A partir de esta inicial consideración, debemos examinar las alegaciones de la demanda sobre el requisito legal del consentimiento autonómico, necesario en ciertos casos para integrar líneas y tramos ferroviarios intraautonómicos en la red de ferrocarriles de interés general. A este respecto, la Comunidad Autónoma del País Vasco sostiene en el escrito de promoción del conflicto que su consentimiento era necesario para incorporar a la red de ferrocarriles de interés general las líneas intracomunitarias controvertidas, que aparecen incluidas en la Orden FOM/710/2015 y, como quiera que el Gobierno Vasco nunca ha dado tal consentimiento, se han vulnerado sus competencias. El Abogado del Estado, por su parte, esgrime que dicho consentimiento no era preciso en este caso puesto que las líneas en cuestión están conectadas físicamente a la red general.

Como expone la recurrente, el requisito del previo consentimiento autonómico para incorporar a la red de ferrocarriles de interés general las líneas o tramos intracomunitarios, se recogía en el art. 4.2 LSF 2003 y en el art. 5.1 del Reglamento del sector ferroviario. Actualmente, este requisito se contempla en el art. 4.2 LSF 2015, transcrito *ut supra*, siendo necesario, en los términos de dicho precepto, si la infraestructura ferroviaria que se pretenda incluir en la red de ferrocarriles de interés general discurre íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, «sin conexión con el resto de la Red».

Este Tribunal se pronunció ya sobre el significado del requisito que nos ocupa en las SSTC 245/2012 y 83/2013. En el fundamento jurídico 4 de esta última, en referencia al art. 5.1 del Reglamento del sector ferroviario, cuya redacción era similar en lo que ahora interesa, a la de la actual LSF 2015, declaró ya que «los reparos que opone la recurrente, relativos a ... 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 ... 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 discurren 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».

A partir de lo anterior, y puesto que las líneas en cuestión, están conectadas físicamente a la red general, lo relevante es si las líneas o tramos cumplen el requisito de interés general por ser éste el criterio atributivo de competencias que ampararía en su caso la incorporación a la red de ferrocarriles de interés general, lo que se abordará en los siguientes fundamentos jurídicos.

9. Así, analizaremos en primer lugar, las líneas intracomunitarias controvertidas: 01-720 Bilbao Abando Indalecio Prieto-Santurtzi; 01-724 Bilbao Mercancías-Santurtzi y 01-722 Desertu- Barakaldo-Muskiz. Estas líneas pueden ser examinadas conjuntamente en cuanto vinculadas, todas ellas, aunque no de forma exclusiva, al acceso al puerto de Bilbao.

En efecto, se trata de líneas que al estar codificadas con los dígitos 01, según la Orden FOM/710/2015, forman parte del eje Madrid Chamartín- Irún /Hendaya. Según el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015 y el informe del Ministerio de Fomento de noviembre de ese mismo año, las líneas 01-720 y 01-724 sirven de acceso a principales núcleos de población y de transporte y a instalaciones esenciales para la economía como, en particular, el puerto de Bilbao. Se razona que éste es uno de los puertos de interés general que componen el sistema portuario español y se recuerda el tenor del art. 4 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado (Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), para afirmar que, de este precepto, resulta casi literalmente, la inclusión de estos puertos en las «instalaciones esenciales para la economía» a que se refiere el art. 4 LSF. También exponen los informes estatales, que el puerto de Bilbao está incluido en la actual configuración de la red transeuropea de transporte, como nudo de la red básica,

integrante del corredor atlántico. A partir de aquí, se destaca que las líneas 01-720 y 01-724, son el único trayecto de conexión de dicho puerto con el resto de la red ferroviaria. El acuerdo dice que, estas líneas sirven de «salida y entrada por ferrocarril de mercancías al Puerto de Bilbao y por ella circulan tráficos de mercancías mayoritariamente intercomunitarios, además de soportar tráficos de cercanías de Bilbao». Por su parte, la línea 01-722 Deserto Barakaldo-Muskiz, según los mismos documentos citados, es una bifurcación de la línea 01-720, estando en ejecución su conexión al nuevo acceso del puerto de Bilbao mediante una obra adjudicada por el Ministerio de Fomento y casi concluida, cuyo objeto es aliviar la salida de mercancías del puerto.

Frente a lo anterior, la Comunidad Autónoma del País Vasco, no niega en su recurso que las líneas 01-720 y 01-724 sirvan de acceso al puerto exterior de Bilbao aunque considera que «ello no debería ser determinante», pues, aunque las líneas fueran transferidas al Gobierno Vasco, «el acceso seguiría garantizado». En cuanto a la línea 01-722, reitera el mismo razonamiento y destaca que en la actualidad no existe enlace de esta línea con el puerto exterior, aunque no discute que, como dice el Estado, la conexión esté casi concluida.

Puesto que las partes coinciden en que las líneas en cuestión son la única conexión del puerto de Bilbao con el resto de la red ferroviaria (o, en el caso de la 01-722, nuevo acceso), estamos ante uno de los supuestos en los que ya hemos apreciado concurrencia del interés general, por tratarse de líneas de acceso a un puerto de esta naturaleza. Así, ya en la STC 65/1998, FJ 12, luego reproducida en la STC 245/2012, dijimos que «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”... 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 CE) desde una perspectiva combinada de los transportes sobre los que el Estado ostenta competencia exclusiva». Por eso, en la STC 245/2012, FJ 10, dijimos, refiriéndonos a la STC 65/1998 y a los concretos criterios utilizados en materia de carreteras, de «servir de acceso a los principales puestos fronterizos y «constituir acceso a un puerto de interés general», que no cabe entender que «el margen de libertad de que goza el legislador a este respecto [haya] sido sobrepasado en relación con ninguna de dichas circunstancias». Por otro lado, la integración del puerto (no discutida) en la red transeuropea de transporte, confirma la vinculación de las líneas de acceso al mismo, a itinerarios de tráfico internacional en el sentido del art. 4.1 LSF 2015.

El hecho, al que se refiere la Comunidad Autónoma del País Vasco, de que en el futuro, el acceso al puerto de Bilbao pueda realizarse principalmente a través de la línea 01-722, no desvirtúa el razonamiento expuesto, sin perjuicio de que, si ello llegara a materializarse y las líneas 01-720 y 01-724 dejaran por ello de ser de interés general en un momento dado, pudieran excluirse, como contempla el mismo art. 4 LSF 2015, del catálogo de la red de ferrocarriles de interés general, toda vez que la aplicación de los criterios de distribución competencial utilizados por la orden de referencia podrían llevar en el futuro, en otras circunstancias fácticas, a unas conclusiones diferentes.

Tampoco desvirtúa el interés general que el transporte que se realiza por estas líneas sea mayoritariamente de mercancías. De hecho, el tráfico de éstas es la parte sustancial de la actividad portuaria y, por tanto, su movilidad, desde y hacia el puerto, es la finalidad última pretendida con el acceso que se trata de garantizar e interesa al conjunto de la economía.

La escasa longitud de la línea, que caracteriza a la 01-724, como destaca la Comunidad Autónoma del País Vasco, no es en sí misma óbice a su interés general, en la medida en que sirva de acceso al puerto. La misma Orden FOM/710/2015 pone de manifiesto que se agrupan tramos y subtramos de diversa longitud y que, en los itinerarios se consideran incluidos pequeños tramos como conexiones o accesos necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

De la misma forma, el origen histórico de la línea 01-722, a que alude la Comunidad Autónoma del País Vasco, no desvirtúa la concurrencia del criterio de «interés general», de carácter autónomo y vinculado a la funcionalidad de la línea o tramo.

Finalmente, la capacidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco para garantizar el acceso o la conexión, conforme hemos razonado en el fundamento jurídico 6, no excluye el interés general derivado de lo expuesto.

En consecuencia, procede desestimar el conflicto en lo relativo a las líneas 01-720, 01-722 y 01-724.

10. A continuación, hemos de examinar las líneas intracomunitarias en las que el interés general determinante de su incorporación a la red de ferrocarriles de interés general se vincula al acceso a determinadas instalaciones fabriles.

En la categoría indicada, podemos incluir las líneas 08-782-Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregui-Lutxana-Barakaldo, que, según el acuerdo del Consejo de Ministros y el informe del Ministerio de Fomento de noviembre de 2015, en la primera de las citadas, se trata de la única vía de unión de la factoría de Arcelor Mittal en Etxebarri con la red de ancho métrico; y en el caso de la segunda, se incorpora a la red de ferrocarriles de interés general, por realizarse en ella la carga de mercancías de la acería compacta de Bizkaia, del grupo siderúrgico Arcelor-Mittal, que se distribuyen por la red de ancho métrico, fundamentalmente a otras Comunidades Autónomas.

Para resolver la controversia planteada, hemos de partir de la doctrina constitucional relativa a la aplicación del criterio del interés general en relación con las llamadas «instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional» a que se refiere el art. 4.1 LSF 2015.

En la STC 245/2012, FJ 10, declaramos que «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 defensa nacional que constituyan obras públicas de interés general cuyas infraestructuras ferroviarias estén conectadas con la red ferroviaria de interés general», lo que, a partir del art. 36 LSF 2003, vinculábamos a los puertos y aeropuertos de interés general.

La anterior afirmación no debe entenderse en el sentido de excluir otras posibles instalaciones que puedan considerarse esenciales para la economía o la defensa nacional. Ahora bien, se debe tratar, bien de instalaciones que efectivamente constituyan obras públicas de interés general, como ya establecimos en la STC 245/2012, FJ 10, bien de instalaciones, redes o servicios, que aun siendo de titularidad privada, puedan tener una repercusión importante en la seguridad o en el bienestar económico de los ciudadanos, vinculándose a la noción de instalaciones básicas para la economía o estratégicas para la defensa nacional. Entre estas instalaciones básicas o sensibles, desde el punto de vista de la economía nacional, se encontrarían aquellas relacionadas con la prestación de servicios esenciales, como podrían ser las centrales y redes de producción de energía, las instalaciones vinculadas con el sector sanitario, o con el abastecimiento de productos básicos para el sostenimiento de la población o, en fin, para la distribución y suministro de servicios esenciales (electricidad, gas, agua etc.), sin que, por el contrario, sea posible incluir dentro de aquel concepto aquellas instalaciones privadas de mera producción económica, pues no se trata propiamente de instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. Así, este tipo de instalaciones no pueden por ello ser consideradas de interés general, en los términos acuñados por nuestra doctrina.

Hemos afirmado que los órganos estatales –y muy singularmente el legislador– disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permitan calificar una obra como de interés general (STC 202/2013, de 5 de diciembre, FJ 2), así como la de establecer cuáles de entre aquellas obras públicas de interés general u otras infraestructuras o instalaciones básicas o sensibles tienen tal carácter esencial para la economía o la defensa que justifique la inclusión de una

determinada línea que las conecte con la red ferroviaria en el correspondiente catálogo estatal. Pero la discrecionalidad de los órganos estatales no llega al punto de poder excluir la exigencia de que se trate de una obra de interés general o de una instalación básica o sensible para la economía o estratégica para la defensa nacional en los términos referidos en el párrafo anterior.

La relevancia que pueda tener para la economía una determinada instalación privada, no puede erigirse en único elemento determinante de la inclusión de la línea ferroviaria que la conecte en el correspondiente catálogo estatal. Además, en el caso de ambas líneas ferroviarias, tampoco el Estado ha ido más allá de la mera afirmación de que las instalaciones fabriles de titularidad privada que conectan estas líneas resultan de interés general para la economía nacional, pues, tan solo, se ha limitado a destacar que la factoría de Arcelor Mittal en Etxebarri y la acería compacta de Bizkaia del mismo grupo, son instalaciones esenciales para la economía nacional y que las líneas ferroviarias de referencia permiten la distribución de materias primas para las factorías de la cornisa cántabrica, pero sin aportar ningún otro dato o elemento de corroboración que permita servir de fundamento a la afirmación realizada.

La conclusión es que la Orden FOM/710/2015, en cuando incluye en la red de ferrocarriles de interés general las líneas intracomunitarias 08-782 y 08-784, incurre en exceso competencial, por lo que el conflicto de competencias debe ser estimado en este punto.

11. Por lo que respecta a las líneas y tramos de itinerario supracomunitario que discurren en parte por la Comunidad Autónoma del País Vasco (08-780: Bilbao La Concordia a Santander y 08-790: Asunción Universidad-Aranguren), el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 2015, dice que ambas líneas son necesarias para el correcto funcionamiento del sistema común de transporte ferroviario y sirven como acceso a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía. También señala que, ambas líneas, tienen tráfico de mercancías y viajeros intercomunitarios y de cercanías de Bilbao. Sobre la línea 08-780, se indica que es compartida con la Comunidad Autónoma de Cantabria y, en cuanto a la línea 08-790, destaca que se encuentra mayoritariamente en Cantabria y Castilla y León.

El Abogado del Estado por su parte, además de remitirse al acuerdo del Consejo de Ministros citado y al informe del Ministerio de Fomento que aporta, señala que las líneas numeradas con los dígitos 08, según el apartado primero de la Orden FOM/710/2015, son líneas de la red de ancho métrico, medida de anchura general uniforme, interconectada por tanto en el plano de las infraestructuras.

Frente a lo anterior, la Comunidad Autónoma del País Vasco rechaza que las líneas 08-780 y 08-790 sean de interés general destacando que, en ellas, el transporte de viajeros supracomunitario tiene muy poca entidad y seguiría garantizándose si se le traspasara la competencia.

Conforme a lo razonado en el fundamento jurídico 6, también en las líneas 08-780 y 08-790, líneas de itinerario supracomunitario, debe exigirse la concurrencia del interés general. Así, en el presente supuesto se trata de dos líneas con tráficos de mercancías y viajeros intercomunitarios, de conexión entre núcleos de población, como Bilbao y Santander y Bilbao y León los cuales, por ser capitales de provincia, merecen el calificativo de «principales» en el sentido del art. 4.1 LSF 2015. Así, en la STC 245/2012 consideramos que 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). Ello, con independencia, frente a lo alegado en el recurso, de que el número de viajeros sea mayor o menor, o de que la Comunidad Autónoma del País Vasco pudiese o no garantizar en su caso tales conexiones.

Por tanto, el conflicto debe ser desestimado en este punto.

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 Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias núm. 4722-2015 y, en consecuencia, declarar la nulidad de la referencia, en el anexo de la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el catálogo de líneas y tramos de la red ferroviaria de interés general, a las líneas y tramos que se singularizan mediante los códigos 08-782-Basurto Hospital-Ariz y 08-784-Irauregui-Lutxana-Barakaldo, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.