

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13988** *Pleno. Sentencia 90/2018, de 6 de septiembre de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 5771-2017. Planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica. Principio de proporcionalidad de las penas, competencias sobre legislación penal y seguridad pública: constitucionalidad del precepto legal autonómico que atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular (STC 50/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:90

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5771-2017, promovida por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 28 de noviembre de 2017 la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona remite, junto con el testimonio del proceso correspondiente (apelación penal núm. 47-2016), el Auto de 19 de octubre de 2017 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica.

2. Los hechos relevantes en este proceso constitucional son los que a continuación se resumen.

a) El Juzgado de lo Penal núm. 7 de Barcelona dictó Sentencia el 27 de agosto de 2015 declarando probado que don J.A.H.M. viajaba el día 4 de marzo de 2013 en un autobús municipal sin un billete válido y que, tras una discusión con dos inspectores de la empresa Transports de Barcelona, S.A., y el conductor del autobús de dicha empresa pública, les propinó puñetazos y patadas que precisaron para curar de primera asistencia médica. Tras considerar que tales hechos son constitutivos de dos faltas de lesiones del artículo 617.1 del Código penal y de un delito de atentado a agente de la autoridad del artículo 550 del Código penal, se condena a don J.A.H.M. a la pena de un año de prisión y accesoria de inhabilitación para el sufragio pasivo, por el delito de atentado, y a penas de un mes de multa, a razón de 6 € diarios, por cada una de las faltas de lesiones, más la responsabilidad civil.

b) Contra dicha Sentencia interpuso recurso de apelación don J.A.H.M., argumentando, entre otros extremos, que no procede en ningún caso la condena por delito de atentado, porque no cabe considerar que los empleados de la empresa pública Transports de Barcelona, S.A., tengan la condición de autoridad a los efectos de lo previsto en el artículo 550 del Código penal. Admitido a trámite dicho recurso, el Ministerio Fiscal y la representación procesal de los empleados de la empresa Transports de Barcelona, S.A., interesaron su desestimación. Evacuado aquel trámite, se remitieron por el Juzgado las actuaciones a la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona, para la resolución del recurso de apelación. Recibidas las actuaciones, la Sección Novena acordó la celebración de vista pública para el 14 de febrero de 2017; una vez celebrada, quedaron las actuaciones pendientes de sentencia.

c) Mediante providencia de 21 de septiembre de 2017, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona dio traslado a las partes para que se pronunciasen sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011. La providencia estima que dicho precepto podría ser contrario al artículo 149.1.6 CE, «que confiere al Estado competencia exclusiva sobre legislación penal» y al artículo 149.1.29 CE, «al regular una materia de seguridad que está reservada al Estado»; asimismo que podría vulnerar «el principio de proporcionalidad dimanante del artículo 25 CE».

La representación procesal de Transports de Barcelona, S.A., y de los empleados de esta afectados por el suceso que dio lugar al proceso penal se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 no vulnera precepto constitucional alguno. La representación procesal de don J.A.H.M. mostró su conformidad con el planteamiento de la cuestión, por las mismas razones expresadas por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona en su providencia. El Ministerio Fiscal no formuló alegaciones.

d) Por Auto de 19 de octubre de 2017, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, por posible vulneración de las competencias estatales en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), así como por posible vulneración del principio de proporcionalidad dimanante del artículo 25.1 CE.

### 3. Del contenido del Auto interesa destacar lo siguiente.

Tras exponer los antecedentes del caso, el órgano judicial señala que el precepto cuestionado satisface los juicios de aplicabilidad y relevancia, toda vez que puede ser determinante para decidir si J.A.H.M. debe ser condenado por un delito de atentado tipificado en los artículos 550 y 551.1 del Código penal, confirmando la condena impuesta en instancia. Indica que «según la acusación particular, y el Fiscal al oponerse

a la apelación de la defensa, el acusado cometió un delito de atentado al empujar y golpear a los interventores [de la empresa Transports de Barcelona, S.A.], porque estos tendrían la condición de agentes de la autoridad en virtud de la atribución de la disposición adicional tercera de la Ley 12/1987, de 28 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación de transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, introducida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica». Destaca que no se discute en el proceso penal que los interventores agredidos eran empleados de Transports de Barcelona, S.A., ni la condición de esta como empresa de transportes según la definición de la citada Ley 12/1987 e insiste en que «la posible existencia de un delito de atentado se basa en la imputación y condena en la instancia a la persona acusada de haber agredido a quienes ostentaban la condición de agentes de la autoridad», por tenerla reconocida según la referida disposición adicional tercera de la Ley 12/1987. La validez o no de esta norma «determinará que los hechos objeto de este proceso deban considerarse o no como constitutivos de un delito de atentado; y, según criterio de este tribunal, dichas normas podrían vulnerar la Constitución española en dos aspectos: a) el reparto de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña y b) el principio de proporcionalidad que se deriva del artículo 25.1 de la Constitución Española».

Añade la Audiencia Provincial de Barcelona que el Tribunal Constitucional ya ha admitido una cuestión similar a esta (la tramitada con el núm. 1815-2017) mediante providencia de 6 de junio de 2017, planteada por ese mismo órgano judicial, con la misma fundamentación, en relación con el artículo 38. 3 y 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, que atribuye también la condición de agentes de la autoridad a los interventores de empresas ferroviarias en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a las concretas dudas de inconstitucionalidad que le suscitan el precepto cuestionado, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona comienza por referirse a la infracción del orden competencial.

Expone así, en primer lugar, que no hay en el Código penal una definición de lo que deba entenderse por «agente de la autoridad», a diferencia de la definición de «autoridad» que sí se ofrece de forma explícita en el artículo 24.1 del propio Código. Alude a la existencia de numerosas normas estatales que confieren expresamente el carácter de agente de autoridad a quienes desempeñen determinadas funciones, así como a la falta de una doctrina jurisprudencial consolidada al respecto. También señala que existen diversas leyes autonómicas que confieren el carácter de agente de la autoridad a quienes desempeñan determinadas funciones, y concluye que «la primera tacha de inconstitucionalidad que aquí se plantea surge de la duda acerca de la competencia de una Comunidad Autónoma para dictar una norma que, sin ser el complemento de una ley penal en blanco, determina y amplía el ámbito de aplicación de un tipo penal».

Al respecto señala que el artículo 149.1.6 CE otorga al Estado competencia exclusiva en materia de legislación penal, de modo que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para dictar normas penales, aunque la tengan para dictar normas que, por expresa remisión de una ley en blanco, completen esta ley penal, siempre que se den determinados requisitos. Argumenta que no estamos en ese supuesto, porque lo que hace el precepto cuestionado, al otorgar la condición de agentes de autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular en los actos de servicio, «es provocar una ampliación de la tutela penal sobre determinados sujetos pasivos, y con ello ampliar el ámbito de aplicación de una norma penal», en relación con el delito de atentado tipificado en los artículos 550 y 555.1 del Código penal. Concluye por ello que el precepto cuestionado sería inconstitucional por tipificar la ley autonómica como delito hechos que no lo serían en aplicación del Código penal, careciendo el Parlamento de Cataluña de competencia en materia penal (art. 149.1.6 CE), pues no cabe duda de que una agresión a un empleado de una empresa de transporte público regular «no podría calificarse como delito de atentado si no existiera la

ley autonómica que confiere al empleado la condición de agente de la autoridad, y por lo tanto esa ley autonómica está tipificando como delito una acción que no tendría esa consideración en aplicación del Código penal».

Descarta a continuación que pueda considerarse que el artículo 550 del Código penal es una ley penal en blanco, pues no establece una remisión a normas externas para determinar lo que ha de entenderse por «agente de la autoridad». El precepto cuestionado tiene como única finalidad ampliar el ámbito de aplicación del artículo 550 del Código penal, extendiéndolo a los ataques que se lleven a cabo contra las personas mencionadas en esos preceptos. Se trata pues de norma con un contenido exclusivamente penal, es decir, que con ella el Parlamento de Cataluña está legislando en materia penal, lo cual es contrario a la Constitución, conclusión que se apoya en una interpretación *sensu contrario* de la STC 142/1988, de 12 de julio, FJ 7. Finalmente indica que, aun suponiendo que el precepto cuestionado no ampliara el ámbito de aplicación del delito de atentado, se llegaría a la misma conclusión, «en aplicación de la doctrina relativa a la inconstitucionalidad de las normas autonómicas que, en materias ajenas a la competencia autonómica, reproducen la normativa estatal».

Plantea seguidamente la posible vulneración de la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Argumenta al respecto que «la tarea de control de si los viajeros del operador del servicio público de transporte en superficie de viajeros están en posesión de un título de transporte no puede encuadrarse en el ámbito de actuación de la policía autonómica, ni dentro de ninguna otra competencia sobre seguridad atribuida a la Generalitat de Catalunya, por lo que no entra dentro de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad, y en consecuencia no tiene la Generalitat competencia para la concesión de la calidad de agente de la autoridad a quienes realizan esa función de control».

Por lo que se refiere a la posible infracción del artículo 25.1 CE, sostiene que la disposición vulneraría el principio de proporcionalidad de las normas penales, entendido en el sentido definido en la STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 29. Este principio presenta especial relevancia cuando lo que está en juego es un derecho fundamental como la libertad personal (art. 17 CE) y en su examen debería tenerse en cuenta que la aplicación o no del tipo penal de atentado no implica que la conducta quede sin castigo penal; «el delito de atentado constituye un *plus* sobre la aplicación de otros tipos penales, como pueden ser los de lesiones, maltrato de obra o amenazas». Sobre la base de los elementos expuestos, la Audiencia Provincial de Barcelona considera que debe valorarse si es proporcionada y razonable la imposición de una pena de prisión adicional, de seis meses de duración mínima, cuando la persona agredida o amenazada es empleada de una empresa operadora de servicios de transporte público regular. Concluye considerando que el sacrificio del derecho fundamental a la libertad que resulta del precepto cuestionado carece de justificación y que no parece haber fundamento alguno para la imposición de penas de prisión.

Por último, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona descarta la posibilidad de realizar una interpretación conforme del precepto cuestionado, como la realizada por la Sección Décima de la misma Audiencia Provincial, que no aprecia delito de atentado en supuestos de agresiones a empleados de ferrocarriles, por entender que el artículo 38.3 de la Ley catalana 4/2006, ferroviaria (de similar contenido al precepto que aquí se cuestiona), no debe aplicarse en el orden jurisdiccional penal, interpretando que la atribución de la condición de «agentes de la autoridad» tendría efectos meramente administrativos, nunca penales.

4. Por providencia de 10 de enero de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y deferir su conocimiento a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le había correspondido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Asimismo, acordó dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTIC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del

Estado, así como a la Generalitat y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, acordó suspender el plazo para que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se personara y formulase alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que correspondan al Consejo de Gobierno de la Generalitat. Igualmente acordó comunicar la providencia a la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso *a quo* hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente la cuestión. También se dispone la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», así como en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

5. Mediante escritos registrados en este Tribunal los días 1 y 5 de febrero de 2018, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. La Letrada del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 5 de febrero de 2018, solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Tras referirse a los antecedentes del caso, resume las tachas de inconstitucionalidad que plantea el órgano judicial: la supuesta vulneración de los títulos competenciales del Estado en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), así como la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad que derivaría del artículo 25.1 CE (principio de legalidad penal).

Afirma seguidamente que la Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación de transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, es una ley aprobada por el Parlamento de Cataluña al amparo de las competencias que correspondían a la Generalitat de conformidad con el Estatuto de Autonomía de 1979. De acuerdo con el marco estatuario vigente (art. 169 del Estatuto de 2006), la Generalitat tiene la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que trascurren íntegramente dentro del territorio de Cataluña, con independencia de la titularidad de la infraestructura, lo que incluye entre otros aspectos la regulación y la inspección de los servicios de transporte. De acuerdo con lo anterior, la disposición cuestionada, introducida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, confiere a los empleados de las empresas operadoras del servicio de transportes de viajeros por carretera la consideración de agentes de la autoridad. Ahora bien, no es cierto –en contra de lo que sostiene el Auto de planteamiento– que la Ley autonómica otorgue a todos los empleados de una empresa de transportes de viajeros por carretera la consideración de agentes de la autoridad: esa atribución se circunscribe únicamente a los que ejercen la función de policía administrativa, no en el sentido gubernativo, sino en el de vigilancia de la normativa en materia de transportes, debiendo dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes. Señala en este mismo sentido que también la legislación estatal sobre transportes ha venido otorgando la consideración de agentes de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte estatales que ejercen la función de policía administrativa, esto es, nunca con alcance penal, de manera que la ley catalana no introduce en este punto novedades o divergencias irrazonables o desproporcionadas.

Se sigue de lo anterior que la disposición adicional cuestionada no vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE), pues no pretende –ni puede hacerlo– ampliar o modificar el tipo penal del artículo 550 del Código penal, sino que restringe su ámbito de aplicación al puramente administrativo, permitiendo que el personal afectado pueda ejercer meramente funciones de policía

administrativa. Tampoco invade la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), pues la atribución de la condición de agentes de autoridad no lo es en el sentido de policía gubernativa, sino, como ya se dijo, en el estricto sentido de vigilancia de la normativa en materia de transportes y dentro del ejercicio de esta función, referida al control de la posesión por los viajeros de un título de transporte válido.

En fin, no siendo la disposición cuestionada una norma penal, queda descartada la supuesta contradicción con el principio de proporcionalidad en materia punitiva derivado del artículo 25.1 CE. El resultado desproporcionado lo generaría, en su caso, el artículo 550 del Código penal, no el precepto autonómico cuestionado, que no establece ningún tipo de sanción.

7. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación de la cuestión fueron registradas en este Tribunal el día 5 de febrero de 2018.

Sostiene que la disposición cuestionada debe entenderse en el contexto especial de las funciones de policía administrativa, no gubernativa, del servicio público de transporte regular de viajeros que establece la legislación catalana. La finalidad de la norma no es, como entiende el Auto por el que se promueve la cuestión, la de atribuir a todos los empleados del operador de transporte de que se trate la protección del artículo 550 del Código penal, ni configurar un concepto penal no definido por este Código, sino la de atribuir al personal concernido la condición de agente de la autoridad como título de intervención sobre los usuarios del transporte, a los efectos de amparar las facultades de policía administrativa sobre esos usuarios.

Para el Abogado del Estado los elementos de análisis a tener en cuenta respecto a la cuestión planteada se refieren a la clase de actividad desarrollada y al título competencial de regulación sobre la actividad específica. Señala en este sentido que de lo que se trata es de comprobar que los viajeros cumplen las condiciones jurídicas del transporte, singularmente la de hallarse en posesión del título documental que autoriza el transporte y, como consecuencia, la adopción de las medidas correspondientes en orden a permitir o no el viaje o la utilización del transporte, solicitando en su caso el auxilio de la policía gubernativa. La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene asumidas estatutariamente competencias en materia de transportes de viajeros por carretera que transcurran dentro del territorio autonómico, lo que justifica la atribución de la condición de agente de la autoridad al personal de las empresas operadoras del servicio de transporte público regular a los efectos del ejercicio de facultades de policía administrativa, no gubernativa. Por ello, la disposición cuestionada no invade la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), pues la atribución de la condición de agente de la autoridad a ese personal no lo es en el sentido de policía gubernativa.

Por otro lado, el precepto cuestionado no constituye una norma penal ni condiciona la aplicación del Código penal desde la perspectiva de la configuración de la norma. No modifica, ni podría hacerlo, precepto alguno del Código penal. No tipifica propiamente una conducta delictiva ni define el sujeto pasivo de la acción penal. Tampoco puede decirse que establezca o regule la sanción penal derivada de una conducta descrita. Ni siquiera contiene, a diferencia de lo que sucede en el similar artículo 38. 3 y 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1815-2017, planteada por el mismo órgano judicial, una advertencia sobre la eventual aplicación de la ley penal. La disposición cuestionada carece de virtualidad para definir, por sí sola, lo que deba considerarse autoridad o agente de la autoridad a los concretos efectos penales; solo una ley orgánica podría modificar el contenido de los preceptos penales aplicables: artículos 24 y 550 del Código penal y concordantes. La legislación administrativa podrá servir de elemento auxiliar para aplicar la norma penal, en la medida en que define el contenido y extensión de las funciones del personal de que se trate, en este supuesto las concretas facultades de policía administrativa de quienes intervienen en la actividad de servicio público de

transporte. Es decir, lo relevante no es la definición por una ley administrativa del sujeto como agente de la autoridad, sino la valoración de sus funciones y facultades, que, si encajan en las protegidas por el artículo 550 y concordantes del Código penal, determinará la calificación de la conducta como atentado. En suma, la disposición cuestionada no invade la competencia exclusiva estatal en materia de regulación penal (art. 149.1.6 CE).

En fin, no constituyendo el precepto cuestionado una norma penal, no procede tampoco enjuiciarlo desde el punto de vista del principio de proporcionalidad derivado del artículo 25.1 CE. La supuesta vulneración de este principio penal solo sería predicable, en su caso, del artículo 550 del Código penal; pero la proporcionalidad de la pena prevista por este precepto no es la cuestión planteada por el Auto que promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad.

8. El Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de febrero de 2018, interesando que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad.

Tras exponer los antecedentes de hecho del asunto y referirse pormenorizadamente al contenido del Auto de planteamiento, considera que el núcleo principal de la cuestión estaría constituido por la posible infracción del artículo 149.1.6 CE, habida cuenta de que lo único que ha de importar a la Sala es si los empleados agredidos tenían la condición de agentes de la autoridad. Ello significa que lo relevante es si el Parlamento de Cataluña podía ampliar el ámbito de los sujetos pasivos del delito de atentado a un agente de la autoridad y no si ha vulnerado las competencias en materia de seguridad pública, ya que lo que habría hecho es legislar en materia penal, más que dictar normas sobre seguridad. Por lo que se refiere a la vulneración del principio de proporcionalidad que dimana del artículo 25 CE, parece obvio que, solo si se reconociera al Parlamento de Cataluña competencia para legislar en materia penal, podría entrar a considerarse si la forma en que ha lo ha hecho podría infringir tal principio.

Así, recuerda que la STC 120/1998, de 15 de junio, FJ 4 (con cita a su vez de la STC 142/1988, de 12 de junio, FJ 7, y de la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4), prescribe que, conforme al artículo 149.1.6 CE, la legislación penal es competencia exclusiva del Estado, por lo que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas no pueden prever concretos delitos ni sus correspondientes penas. No obstante, esa regla general también tiene una excepción, pues como señala la propia STC 120/1998, FJ 4, «el órgano judicial puede seleccionar como complemento válido de la ley penal las normas de las Comunidades Autónomas dictadas en el marco de sus respectivas competencias», añadiendo en su fundamento jurídico 5 que «es conciliable con los postulados constitucionales la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco», con los requisitos que esa misma doctrina constitucional señala.

Podría pensarse entonces –prosigue el Fiscal General del Estado– que la argumentación del Auto de planteamiento de la cuestión debería ser compartida, pues en modo alguno existe en el artículo 550 del Código penal un reenvío normativo expreso a la norma que deba integrar dicho precepto. Sin embargo, ello no es así porque, a diferencia de lo que sucede en el caso del artículo 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria (que es objeto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1815-2017, planteada por el mismo órgano judicial), cabe una interpretación constitucional de la disposición aquí cuestionada. La disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, no expresa, como hace el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, que las personas a las que se refiere tengan «la consideración de agentes de la autoridad a los efectos de la exigencia, si procede, de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato, de obra o de palabra, contra ellos». Se limita a otorgarles esa consideración en el ejercicio de las funciones de vigilancia inmediata de la observancia, por los usuarios y por terceros en general de las reglas que establecen las leyes y los reglamentos en materia de transportes de viajeros por carretera, así como las funciones

inspectoras correspondientes y la dación de cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes. Esto es, se trata de funciones eminentemente administrativas, lo que implica que en este caso no se ha optado por anudar a la condición de agente de la autoridad el establecimiento de una protección de carácter penal, diferencia esta que no puede ser desconocida a la hora de enjuiciar el precepto cuestionado. Así, los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 12/1987 tendrán la consideración de agentes en los actos de servicio y en los motivados por estos a efectos gubernativos o administrativos, no a efectos penales, lo que excluye que la disposición cuestionada haya invadido la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE).

9. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 5 de junio de 2018, acordó alzar la suspensión del plazo acordado en el presente proceso constitucional en atención a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, una vez que esta disposición general ha perdido su vigencia. En consecuencia, ordenó dar traslado de este proveído al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudiera personarse en este proceso constitucional y formular las alegaciones que estimase convenientes.

10. La Abogada de la Generalitat de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en este Tribunal el día 12 de junio de 2018 solicitando que se inadmitiera o, en su defecto, se desestimara la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Comienza por resumir los antecedentes del asunto y se refiere asimismo a la STC 50/2018, de 10 de mayo, que estimó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1815-2017, planteada por el mismo órgano judicial, contra el artículo 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, precepto que atribuye la condición de agentes de la autoridad a los interventores de ferrocarriles de la Generalitat.

Seguidamente, alega el incumplimiento del juicio de relevancia por el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, lo que debería conducir a la inadmisión de la cuestión. A juicio de la Abogada de la Generalitat, de la redacción de la disposición cuestionada se desprende necesariamente que la atribución de la consideración de agentes de autoridad a los empleados de las empresas operadoras del servicio público regular de transporte cuando ejercen determinadas funciones no va más allá de las consecuencias administrativas o gubernativas que derivan de esa atribución; esto es, no se les atribuye en ningún caso esa consideración a efectos penales, a diferencia de lo que este Tribunal en la citada STC 50/2018 apreció que sucedía en el caso del artículo 38.4 de la Ley 4/2006, ferroviaria, que fue por ello declarado inconstitucional y nulo por invadir la competencia estatal en materia penal (art. 149.1.6 CE).

Por otra parte, conforme se infiere del artículo 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la procedencia de la cuestión de inconstitucionalidad se halla asimismo limitada a aquellos supuestos en que los órganos judiciales ordinarios no pueden realizar una interpretación conforme a la Constitución de la norma aplicable al caso. Sin embargo, el Auto de la Audiencia rechaza interpretaciones conformes realizadas por otras Secciones de la misma Audiencia, mediante una argumentación inconsistente; descarta la admisibilidad de esa interpretación conforme con razonamientos que insisten en que únicamente existe una interpretación posible de la norma cuestionada: que en todo caso debe considerarse que se actúa como agente de la autoridad a efectos penales por el simple hecho de ser empleado de una empresa operadora de servicios de transporte público regular, con independencia de las funciones que se lleven a cabo. De este modo, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona convierte la presente cuestión en un procedimiento de consulta al Tribunal Constitucional sobre cuál, de entre las varias posibles, es la interpretación acomodada a la Constitución de la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987. Por consiguiente, de admitirse el planteamiento del órgano judicial, se estaría desvirtuando la naturaleza

propia de la cuestión de inconstitucionalidad, al convertirla en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*.

En consecuencia, por todo lo expuesto, la Abogada de la Generalitat interesa la inadmisión de la cuestión. Mas, para el caso de que este Tribunal entendiera satisfecho el juicio de relevancia, solicita que la cuestión sea desestimada, por entender que la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 no incurre en la infracción de los artículos 25.1 y 149.1.6 y 29 CE que señala el Auto de planteamiento de la cuestión. Esta pretensión se fundamenta en las razones que se resumen seguidamente.

La respuesta a las dudas sobre la constitucionalidad de la disposición cuestionada requiere delimitar previamente el bien jurídico protegido en el delito de atentado, lo cual permitirá concretar quiénes pueden ser considerados como víctimas del delito. La Abogada de la Generalitat aduce que el bien jurídico protegido en este delito ha evolucionado desde la protección de los funcionarios o del principio de autoridad que estos representan, «a una concepción que entiende como bien jurídico protegido la garantía del buen funcionamiento de los servicios públicos». En esta nueva concepción el bien jurídico a proteger es la «necesidad de que los agentes públicos —funcionarios, autoridades o agentes de la autoridad— que actúan al servicio de los ciudadanos, puedan desempeñar sin interferencias sus funciones de garantía y protección». De este modo, la doctrina, la jurisprudencia y el propio legislador penal han redefinido el concepto de orden público como bien jurídico protegido en el delito de atentado, de modo ya no se corresponde con el principio de autoridad, sino que parte de una nueva definición de lo que debe entenderse por orden público, como aquella situación que permite el ejercicio pacífico de los derechos y libertades públicas y el correcto funcionamiento de las instituciones y organismos públicos y, consiguientemente, el cumplimiento libre y adecuado de sus funciones, en beneficio de intereses colectivos. Se trata de un concepto mucho más amplio, que considera el orden público como sinónimo de respeto a los principios y valores que están en la base de la convivencia social y constituyen el fundamento del orden social, económico y jurídico. Esa nueva delimitación del bien jurídico protegido por el delito de atentado es precisamente la que rechaza el Auto de planteamiento de la cuestión.

Continúa afirmando la Abogada de la Generalitat que los empleados que tienen atribuidas las funciones de inspección en la empresa pública Transports de Barcelona, S.A., reúnen las condiciones para ser considerados funcionarios públicos y agentes de la autoridad a los efectos de su consideración como sujetos pasivos del delito de atentado del artículo 550 del Código penal. En estos empleados no solo concurre la condición de funcionario revestido de autoridad, sino que han sido designados por ley para ejercer tal función. Su carácter de agentes de la autoridad es claro, puesto que su función está vinculada al correcto funcionamiento de un servicio público, como es el transporte de personas, para lo que se les faculta para la adopción de decisiones propias de la policía administrativa vinculadas a garantizar su prestación.

El Auto de planteamiento de la cuestión no parece dudar de que una ley estatal pueda atribuir el carácter de agentes de la autoridad a determinados funcionarios públicos. Sin embargo, no admite que dicha atribución pueda llevarla a cabo una ley de un parlamento autonómico. Esta conclusión no puede ser compartida, pues la Generalitat de Cataluña puede atribuir el carácter de agente de la autoridad a los empleados de empresas públicas de transporte de viajeros por carretera que, en el ámbito de sus competencias, realizan funciones de inspección y control; esto no convierte al legislador autonómico en legislador penal, por lo que no existe invasión de la competencia estatal en materia penal (art. 149.1.6 CE), ni tampoco una injerencia en la competencia estatal en materia de seguridad pública.

La Comunidad Autónoma de Cataluña ha aprobado la Ley 12/1987 en ejercicio de su competencia en materia de transportes. El artículo 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña le atribuye la competencia exclusiva sobre el transporte terrestre de viajeros y mercancías que transcurre íntegramente por el territorio de Cataluña. En el marco de esa

regulación, al configurar el transporte de viajeros por carretera como servicio público, se establece un régimen jurídico aplicable al personal que presta el servicio público de transporte y se atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados que realizan las funciones de vigilancia y control, en ejercicio de estas potestades de policía administrativa. Además, al atribuir la consideración de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicio público regular de pasajeros, la Ley 12/1987 no está ampliando el tipo penal de atentado ni alterando el bien jurídico que se protege con el delito de atentado.

En fin, la Ley 12/1987 no es norma de contraste para analizar la proporcionalidad de una pena derivada de un ilícito penal. Como ya se dijo, el bien jurídico protegido por el delito de atentado no es el mantenimiento del orden público en sentido estricto, de modo que no puede sostenerse que el legislador penal haya incurrido en un exceso en el rigor de las penas. Y aún menos cabe derivar esa alegada desproporción entre la lesión del bien jurídico protegido y la pena de un precepto como el cuestionado, atribuyéndole una vulneración del principio de proporcionalidad basada en el análisis de la pena que el legislador penal ha considerado necesario establecer para el delito de atentado.

11. Mediante providencia de 17 de julio de 2018, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sala Primera y conforme a lo establecido en el artículo 10.1 n) LOTC, acordó recabar para sí el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

12. Mediante providencia de 6 de septiembre de 2018, se señaló este mismo día para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, por posible vulneración de los artículos 17, 25.1, 149.1.6 y 149.1.29 CE, en la medida en que atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones y, como consecuencia de ello, permite exigir la correspondiente responsabilidad penal a quienes ofrezcan resistencia a esos empleados o cometan delito de atentado sobre ellos.

La disposición cuestionada establece lo siguiente:

«Los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en los actos motivados por estos, tienen la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, especialmente las de vigilancia inmediata de la observancia, por los usuarios y por terceros en general, de las reglas establecidas por las leyes y los reglamentos. Dichos empleados deben ejercer las correspondientes funciones inspectoras y han de dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes.»

Como se ha expuesto en los antecedentes, el órgano judicial considera que esta disposición sería contraria al orden constitucional de distribución de competencias, al invadir las del Estado sobre legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), así como por vulnerar el principio de proporcionalidad de las penas derivado del artículo 25 CE. Añade la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona que el Tribunal Constitucional ya ha admitido otra cuestión similar a esta (la núm. 1815-2017) mediante providencia de 6 de junio de 2017, planteada por ese mismo órgano judicial, con la misma fundamentación, en relación con el artículo 38.3 y 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, que atribuye

también la condición de agentes de la autoridad a los interventores de empresas ferroviarias en el ejercicio de sus funciones.

Debe advertirse que esta cuestión núm. 1815-2017 ha sido estimada por STC 50/2018, de 10 de mayo («Boletín Oficial del Estado» núm. 141, de 11 de junio de 2018), que declara inconstitucional y nulo el artículo 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria. Lo razonado en la STC 50/2018 cobra como es natural relevancia para la resolución de la presente cuestión, en el sentido que más adelante se verá.

La Generalitat de Cataluña ha solicitado la inadmisión de la cuestión por incumplimiento del juicio de relevancia y, subsidiariamente, su desestimación. Los demás intervinientes en el presente proceso constitucional han interesado también la desestimación de la cuestión por entender que no concurren las vulneraciones constitucionales que aprecia el órgano judicial.

2. Debemos examinar previamente si concurre el óbice que alega la Abogada de la Generalitat de Cataluña, relacionado con el cumplimiento del juicio de relevancia. De acuerdo con el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), es requisito necesario para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal cuestionada sea aplicable al caso y que el fallo dependa de su validez; asimismo, el artículo 35.2 LOTIC exige al órgano judicial que plantea la cuestión que especifique o justifique «en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión».

La elección de la norma aplicable a los actos o disposiciones enjuiciados es una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde a los órganos judiciales, los cuales, en el ejercicio de las funciones que, en exclusiva, les atribuye el artículo 117.3 CE, deben formular el pertinente juicio de aplicabilidad. Sin embargo, no basta con que el órgano judicial considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacerse el requisito de la relevancia, ya que la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es, en modo alguno, condición suficiente (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 4, y 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 2, por todas). El juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como «el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada» (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1), y que «constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos» (STC 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2, entre otras muchas).

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña interesa en primer lugar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por entender incumplido el obligado juicio de relevancia. No discute que la disposición cuestionada sea aplicable al caso, pero discrepa del juicio de relevancia formulado por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona en su Auto de planteamiento de la cuestión. Sostiene, en síntesis, que el órgano judicial proyecta la duda de constitucionalidad sobre una norma a la que artificiosamente atribuye unas determinadas consecuencias jurídicas que no derivan directamente de ella, sino de la delimitación del tipo penal de atentado, por lo que ha realizado una formulación inadecuada del juicio de relevancia. Por otro lado señala que, puesto que es posible la interpretación de la norma conforme con la Constitución (en contra de lo que sostiene el Auto de planteamiento de la cuestión), tampoco cabe entender satisfecho el juicio de relevancia por este motivo, pues el planteamiento del órgano judicial desvirtúa la naturaleza propia de la cuestión de inconstitucionalidad, al convertirla en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*.

Incumbe a los jueces y tribunales, *prima facie*, realizar el juicio de relevancia, «sin que le corresponda a este Tribunal sustituir o rectificar su criterio, salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de

principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con dicho juicio de relevancia carece de consistencia» (por todas, STC 86/2016, de 28 de abril, FJ 3, y las allí citadas).

Atendiendo a este criterio, la objeción que formula la Abogada de la Generalitat no puede ser acogida. El órgano judicial ha argumentado suficientemente la aplicabilidad y relevancia del precepto cuestionado, en los términos en los que la duda de constitucionalidad ha quedado delimitada. Considera que la aplicación del tipo penal de atentado al caso que ha de resolver deriva directamente de la atribución de agente de la autoridad que, a tales efectos, se establece en favor de determinado personal de empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones (en este caso en relación con la empresa pública Transports de Barcelona, S.A.). El órgano judicial ha razonado acerca del nexo causal existente entre la validez de la cuestionada disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 (añadida por el art. 147 de la Ley 9/2011) y la decisión a adoptar en el proceso penal, de suerte que la relevancia de la constitucionalidad o no del mencionado precepto, en orden a dictar la resolución que proceda en el pleito *a quo* es evidente, y en tal sentido se argumenta en el Auto de planteamiento. De este modo, y desde la perspectiva externa y formal de verificación que corresponde a este Tribunal, la relación de dependencia entre la constitucionalidad del precepto legal cuestionado y el fallo que haya de dictarse en el proceso *a quo* aparece suficientemente justificada. Por otra parte, el planteamiento de la representación procesal de la Generalitat de Cataluña remite, en realidad, al fondo de la cuestión planteada, en la medida en que niega que la norma cuestionada tenga carácter penal, que es, precisamente, una de las dudas —acaso la principal— que plantea el órgano judicial cuando argumenta acerca de la vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.6 CE, en relación con la configuración del tipo penal de atentado [en sentido similar, STC 50/2018, FJ 2 b)].

Tampoco puede atenderse al segundo argumento expuesto por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña para sostener que el juicio de relevancia no puede entenderse satisfecho. En principio, la existencia de posibles interpretaciones alternativas conformes con la Constitución no impide el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ni convierte a esta en notoriamente infundada, como tiene señalado la doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 86/2016, de 28 de abril, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 2, y 40/2014, de 11 de marzo, FJ 2). Dicha doctrina se ha establecido en casos como el presente, en los que el propio órgano judicial promotor de la cuestión, en el Auto de planteamiento, razonaba sobre la posible interpretación conforme con la Constitución, que sin embargo descartaba, justificando, como aquí sucede, las razones de su rechazo y el consiguiente planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad [en sentido similar, STC 50/2018, FJ 2 b)].

3. Descartado el óbice de inadmisión que alega la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, se deben resolver las dudas de constitucionalidad planteadas por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona. A tal efecto, examinaremos en primer lugar si la disposición cuestionada vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE).

La duda respecto a la vulneración del artículo 149.1.6 CE reside en que el órgano judicial promotor de la cuestión considera que la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 (añadida por el art. 147 de la Ley 9/2011) amplía la tutela penal sobre determinados sujetos pasivos y con ello extiende el ámbito de aplicación de una norma penal, el artículo 550 del Código penal, en una materia en la que la Generalitat de Cataluña carece de competencias.

El examen de esta duda debe partir de que, como señaló la STC 120/1998, de 15 de junio, FJ 4 b), la legislación penal es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6 CE), por lo que «las normas emanadas de las Comunidades Autónomas no pueden prever concretos delitos ni sus correspondientes penas». Conforme a la doctrina constitucional (por todas, junto a la citada STC 120/1998, SSTC 142/1988, de 12 de julio, FJ 7; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 8, y 144/2017, de 14

de diciembre, FJ 5), la legislación penal es un sector del ordenamiento jurídico que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE, «se sitúa por completo extramuros de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas. Así, en este ámbito, las competencias estatales actúan como límite de la acción normativa autonómica» (STC 50/2018, FJ 3). Se trata, por tanto, de averiguar si la disposición cuestionada en este proceso constitucional ha franqueado ese límite.

4. El artículo 550 del Código penal no es una ley penal en blanco, de modo que el órgano judicial no puede integrar el tipo penal con una norma autonómica de naturaleza administrativa o, en otros términos, la norma autonómica no sirve de complemento a la ley penal (STC 50/2018, FJ 4). En efecto, ni el artículo 550 del Código penal, donde se tipifica el delito de atentado a la autoridad, sus agentes o funcionarios públicos, ni el artículo 556 del Código penal que incrimina la resistencia o desobediencia grave a la autoridad o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, contienen una remisión expresa a normas externas para determinar, en este caso, lo que ha de entenderse por agente de la autoridad. Al no existir un reenvío normativo expreso a la normativa administrativa, estamos ante un concepto penal autónomo, siendo el juez penal quien debe determinar, con los métodos exegéticos correspondientes, la utilidad que puede tener la normativa extrapenal, en concreto la administrativa, para dotarlo de contenido preciso. Por otra parte, a diferencia de lo que sucede en el caso de los conceptos de «autoridad» y «funcionario», el Código penal no define lo que ha de entenderse por «agente de la autoridad», por lo que en la determinación de este concepto han de concurrir otras normas.

En el marco de las competencias estatutariamente asumidas por la Generalitat en materia de transportes de viajeros por carretera que discurran dentro del territorio de Cataluña (art. 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC), la cuestionada disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987 (añadida por el artículo 147 de la Ley 9/2011) atribuye la condición de «agentes de la autoridad», en el ejercicio de sus funciones, a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en los motivados por estos.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía en el caso del artículo 38.4 de la Ley 4/2006, ferroviaria, que atribuía la condición de agentes de la autoridad a los interventores ferroviarios a los expresos efectos de poder exigir responsabilidad por conductas punibles conforme al Código penal (lo que motivó su declaración de inconstitucionalidad y nulidad por la STC 50/2018, FJ 5, por vulneración del art. 149.1.6 CE), la disposición ahora cuestionada no atribuye a los empleados de la empresa operadora de transporte de que se trate la protección del artículo 550 del Código penal, ni define un concepto penal. Ni siquiera contiene, a diferencia de lo que sucedía en el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, declarado inconstitucional por la STC 50/2018, una «advertencia» sobre la eventual aplicación de la ley penal («si procede»). Se limita a atribuir (como coinciden en señalar los intervinientes en este proceso constitucional) al personal concernido la condición de agente de la autoridad como título de intervención sobre los usuarios del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera, a los efectos de amparar las facultades de policía administrativa sobre ellos; esto es, no en sentido gubernativo, sino en el de vigilancia de la normativa en materia de transportes, debiendo dar cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes, que serán los encargados de imponer, en su caso, las sanciones que procedan, conforme a la ley autonómica. Esa atribución de la condición de agentes de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte público de viajeros por carretera no comporta la asunción por ese personal (ligado con su empresa por una relación de naturaleza laboral) de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales de las administraciones públicas, funciones estas reservadas en exclusiva a los funcionarios públicos, como determina la normativa básica en la materia (art. 9.2 del

vigente texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).

La disposición cuestionada se inserta en una ley autonómica dirigida a regular un determinado sector material, el transporte regular de personas por carretera dentro del territorio de Cataluña, en el que la Generalitat ostenta competencias conforme a lo dispuesto en el artículo 169 EAC. Cuando esta legislación administrativa sectorial procede a atribuir la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la normativa de transportes (en particular que los usuarios disponen de un título de viaje válido) se limita a su propio ámbito material de competencias sobre transporte de viajeros por carretera. No amplía o modifica, por tanto, el tipo penal del artículo 550 del Código penal (ni tampoco el tipo del artículo 556 del Código penal), ni define el sujeto pasivo de la acción penal, ni impone al juez penal una concreta subsunción del tipo, sino que restringe su ámbito de aplicación al puramente administrativo, permitiendo que el personal de las empresas de transportes al que se reconoce la condición de agente de la autoridad pueda ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte por carretera. En consecuencia, la disposición cuestionada no invade la competencia exclusiva estatal en materia de regulación penal (art. 149.1.6 CE).

5. La desestimación de esta primera duda de constitucionalidad que formula el órgano judicial promotor de la cuestión conduce a rechazar igualmente la pretendida vulneración del principio de proporcionalidad en materia penal derivado del artículo 25.1 CE. En efecto, alcanzada la conclusión de que la disposición cuestionada no constituye una norma penal, queda descartado que su aplicación pueda generar un resultado punitivo desproporcionado.

6. Sostiene también la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona que la disposición cuestionada podría vulnerar la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Afirma al respecto que la tarea de controlar que los viajeros están en posesión de un título de transporte «no puede encuadrarse en el ámbito de actuación de la policía autonómica, ni dentro de ninguna otra competencia sobre seguridad atribuida a la Generalitat», que carece en consecuencia de competencia para atribuir la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte que realizan esa función de control.

Procede recordar que la materia seguridad pública hace referencia a la «protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas» (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también «puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la 'policía de seguridad', es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4), de tal suerte que «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» (SSTC 175/1999, FJ 7). Ahora bien, no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir la seguridad pública o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera, «la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución.» (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2 *in fine*; doctrina reiterada luego en las SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 46, y 184/2000, de 1 de junio, FJ 5, entre otras).

Debe advertirse de nuevo que la atribución por la disposición cuestionada de la condición de agentes de autoridad a los empleados de las empresas de transporte de viajeros por carretera, en el ejercicio de sus funciones, no lo es en el sentido de policía gubernativa, sino, como ya se dijo, en el estricto sentido de vigilancia de la observancia,

por los usuarios, de las reglas que establece la normativa en materia de transportes por carretera, particularmente en lo referido al control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte; ello comporta el ejercicio de las funciones inspectoras correspondientes y la dación de cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes, que serán los que, en su caso, impongan las sanciones que procedan conforme a lo previsto en la ley autonómica. Por tanto, la regulación cuestionada es ajena a la competencia estatal en materia de seguridad pública. Se incardina en la competencia estatutariamente asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de transporte de viajeros por carretera dentro del territorio autonómico (art. 169 EAC). No existe pues infracción del artículo 149.1.29 CE, por lo que también esta duda de constitucionalidad ha de ser descartada.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a seis de septiembre de dos mil dieciocho. Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.