

de extinción, que disminuya la protección de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente.

3. Apreciada la competencia del Estado para dictar legislación básica destinada a la protección del medio ambiente y, en especial, para sancionar administrativamente la caza y comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción —sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco para aprobar normas adicionales de protección—, la cuestión se contrae a determinar si los preceptos impugnados contravienen lo dispuesto en la legislación básica estatal y, en su caso, el orden constitucional de distribución de competencias.

Conviene recordar que en la STC 156/1995 (fundamento jurídico 8.º) este Tribunal, en la línea de la STC 170/1989, insistió en que el régimen sancionatorio contenido en la L.C.E.N., si bien no cumple una «función de uniformidad relativa», sí establece una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional; por ello, si el legislador autonómico «hubiera suprimido las infracciones muy graves, o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal».

Desde otra perspectiva, aunque con igual incidencia sobre el asunto que ahora nos ocupa, debe tomarse en consideración —conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal— que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» (art. 149.1.1, C.E.) (STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º, entre otras muchas).

La diferente cuantía de la multa establecida en la legislación autonómica vasca (de 50.001 a 500.000 pesetas) en relación con la prevista en la legislación básica del Estado (de 10.000.001 a 50.000.000 pesetas), junto a la aminoración de las accesorias, evidencia, de modo palmario, una modificación del esquema sancionatorio que, con el carácter de básico, debe presidir la protección del medio ambiente y la represión administrativa de determinadas conductas gravemente atentatorias al mismo, como lo son la caza y comercialización de las especies amenazadas o en peligro de extinción. Los preceptos impugnados son contrarios a la legislación básica del Estado dictada en el ejercicio de su competencia sobre medio ambiente (art. 149.1.23 C.E.), así como a las exigencias de igualdad esencial en el tratamiento administrativo-sancionador de la materia, que se derivan del art. 149.1.1 C.E. Razones ambas que conducen derechamente a la declaración de su inconstitucionalidad, por incurrir en una vulneración del referido orden constitucional de distribución de competencias.

4. Solicita el representante del Parlamento Vasco —como alternativa subsidiaria— que se acepte una opción hermenéutica para salvar, con arreglo a los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, la constitucionalidad de los incisos contenidos en el artículo primero, apartados 1.1.1 y 1.1.17, de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989.

Resumidamente, esta solicitud consistiría en que por este Tribunal Constitucional se declarase que la multa establecida en la Ley autonómica se refiere exclusivamente a las especies protegidas y amenazadas incluidas, bajo esa calificación, en el catálogo propio de la Comunidad Autónoma Vasca, puesto que, con arreglo al art. 30.2 de la L.C.E.N., «las Comunidades Autónomas, en

sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer, asimismo, catálogos de especies amenazadas».

Tal petición no puede ser acogida. Los incisos normativos impugnados en este proceso constitucional son parte de preceptos de naturaleza sancionadora, respecto a los cuales las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma han sido precisadas en los fundamentos jurídicos anteriores. La interpretación de un precepto con el fin de que resulte conforme a la Constitución es un instrumento hermenéutico que no puede utilizarse de modo absoluto o incondicionado, y cuyo empleo resulta improcedente cuando, como ocurre en el presente caso, no eliminaría la inconstitucionalidad del precepto.

## FALLO

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

Há decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los incisos «calificadas como «amenazadas», por encontrarse en vías de extinción» del apartado 1.1.1 y «por encontrarse en vías de extinción», del apartado 1.1.17, ambos del art. 1.º de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial, en la medida en que, por su conexión con lo establecido en el apartado 1.1. del mismo precepto, vulneran la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Firmado: Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Rubricado.

70

*Pleno. Sentencia 197/1996, de 28 de noviembre de 1996. Recurso de inconstitucionalidad 847/1993. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y Fernández-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 847/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la Disposición final tercera de la

Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa del Consejo Ejecutivo de la misma y mediante escrito que ha tenido su entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 23 de marzo de 1993, formaliza recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero («Boletín Oficial del Estado» núm. 308, de 24 de diciembre de 1992), en cuanto que atribuye carácter básico a los arts. 8.2 y 3; 10.1, 2 y 3; y 12.1 y 4; a la Disposición transitoria quinta; a las Disposiciones reglamentarias habilitadas en los arts. 7.1; 8.1; y 10.3, y en la Disposición transitoria primera; y a los actos a que se refiere el art. 10.1 y 2; todos ellos de la misma Ley, con apoyo en los fundamentos jurídicos siguientes:

A) A modo de «consideraciones generales», se hace notar, en esencia, que la Ley 34/1992, de ordenación del sector petrolero, pretende culminar una serie de etapas, que se indican, de adaptación del Monopolio de Petr6leos a las exigencias del Derecho comunitario y de la adhesión de España a la Comunidad Econ6mica Europea (C.E.E.), teniendo como objetivo fundamental, según se expresa en su Exposición de motivos, «la liberalización de las actividades del sector petrolero como consecuencia de la extinción del Monopolio de Petr6leos, que en ella se declara». Pero la liberalización del sistema producida mediante dicha Ley, ni ha de tener el «carácter definitivo» que de ella se predica en tal Exposición de motivos, pues sería inconstitucional, ni tampoco merece el calificativo de «plena» que asimismo se le asigna en dicha Exposición. Pues si bien es cierto que con la desaparición del Monopolio desaparece la dualidad de redes de distribución —la concesional y la paralela—, se mantiene sin embargo el mismo régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta de carburantes establecido en el Real Decreto-ley 4/1991, de 29 de noviembre, que pasó a la Ley 15/1992, de 5 de junio. La Ley 34/1992 somete el sector petrolero a un nuevo régimen de intervención administrativa que se materializa en el requisito de la autorización previa y en una serie de controles posteriores. La Generalidad de Cataluña no cuestiona en el presente recurso este modelo, tal vez excesivamente intervencionista. Lo que se reclama es que en su aplicación se respete el orden de distribución competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, se denuncia que la Ley 34/1992 atribuya el carácter de bases a preceptos que materialmente no lo son y a normas reglamentarias a las que aquélla se remite en blanco, y que la misma reserve a la Administración Central, como en la extinguida época del Monopolio, un protagonismo exclusivo y excluyente, innecesario para los objetivos de la Ley y que competencialmente no le corresponde.

En tal vulneración del orden competencial incurre la Ley 34/1992 especialmente en su Disposición final tercera, la cual establece:

«Los preceptos contenidos en la presente Ley y en las disposiciones reglamentarias expresamente habilitadas en la misma, así como las actuaciones relacionadas en los núms. 1 y 2 del art. 10, tienen carácter básico al amparo de lo establecido en las reglas 13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> del art. 149.1 C.E. Se exceptúa el contenido de los arts. 3 y 5 y de las Disposiciones

dictadas en desarrollo de los mismos, por regular materias de la competencia exclusiva del Estado de conformidad con lo dispuesto, respectivamente, por las reglas 10.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> del art. 149.1 C.E.»

Dejando de lado el segundo inciso, referente a artículos de la Ley correspondientes a competencias exclusivas estatales aquí no discutidas, se evidencia el carácter absoluto con que el legislador estatal entiende que los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 25 C.E. pueden dar cobertura a la práctica totalidad de actuaciones públicas —regulación legal y reglamentaria y actuaciones ejecutivas— relativas al sector petrolero, tratando de superar los límites constitucionales, que circunscriben la intervención estatal a dictar las bases en la materia, y llegando al absurdo de incluir como básico el art. 10.3 de la Ley, donde se establecen las competencias que según el mismo corresponderían a las Comunidades Autónomas.

B) Se dedica el segundo de los fundamentos jurídicos a exponer lo que se denomina el «marco competencial del presente recurso». Exposición que la propia parte actora resume del modo siguiente: Corresponde al Estado establecer las bases del régimen energético, entre ellas las del sector petrolero (art. 149.1.25 C.E.), y su planificación general como sector de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), y a la Generalidad de Cataluña su desarrollo legislativo y la ejecución [art. 10.1.5 del Estatuto Autonómico de Cataluña (E.A.C.)]. Serán igualmente de la competencia de la Generalidad, sin perjuicio de respetar dichas bases, las instalaciones de producción, distribución y transporte de productos petrolíferos que no superen el territorio catalán y no afecten a otras Comunidades Autónomas (art. 9.16 E.A.C.).

C) El tercer fundamento jurídico se destina al «análisis de los preceptos —se dice— impugnados en este recurso». Siendo el motivo del mismo la calificación como bases que la Disposición final tercera de la Ley 34/1992 atribuye tanto a preceptos de la propia Ley como a disposiciones reglamentarias y actos ejecutivos, y recordándose la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el concepto de «base», al que resulta esencial su contenido material, en el sentido de regulación unitaria uniforme mediante la que el Estado asegure un común denominador de regulación en todo el territorio, cuyo alcance ha de permitir el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas estatutariamente asumidas, sin vaciarlas de contenido ni alterar el orden de distribución competencial, habrá de analizarse si la atribución de carácter básico efectuada por la referida Disposición final tercera responde y se limita a los aspectos y funciones propios de tal calificación, pues de no ser así estará invadiendo el espacio reservado a las competencias autonómicas, que es lo que ocurre con los preceptos a continuación indicados:

Art. 8.2 y Disposición transitoria quinta, referentes al régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta de gasolinas y gas6leos de automoción, que se mantiene. La evolución de esta figura arranca de normas de ínfima jerarquía —diversas Órdenes de los Ministerios de Obras Públicas y Hacienda— en el marco del Monopolio de Petr6leos; pasa por su adaptación gradual a las exigencias de la normativa comunitaria (art. 6 del Real Decreto-ley 5/1985, de 11 de diciembre, en vísperas de la integración de España en la CEE, cumpliendo las exigencias de legalidad de los arts. 38 y 53.1 C.E., y Real Decreto-ley 4/1988, de 24 de junio, tras un período de negociación con la Comisión de la CEE, que consideró discriminatorio dicho régimen); y finaliza con el art. 1 de la Ley 15/1992, al que el art. 8.2 de la Ley 34/1992 se remite, fruto de otra reducción de las dis-

tancias mínimas, a instancias de la Comisión de la C.E.E., por Real Decreto-ley 4/1991, de 29 de noviembre, cuya tramitación parlamentaria dio lugar a la citada Ley 15/1992. Difícilmente puede encontrar encaje, y mucho menos como norma básica, en una Ley —la 34/1992— que dice culminar un proceso de adaptación al marco jurídico europeo, y cuyo objetivo fundamental es la liberalización de las actividades del sector petrolero, una norma todavía proteccionista y no del todo conforme al principio de libre competencia, tal como ha sido entendido por las autoridades comunitarias; ni puede calificarse de bases de un sector económico ni de medida de coordinación de la planificación general de la actividad económica en España algo contrario a los principios económicos imperantes en la C.E.E., como ha quedado evidenciado en los repetidos requerimientos de la Comisión al Estado español, en orden a su supresión, sólo parcialmente atendidos. Lo coherente con la liberalización del sector sería suprimir impedimentos para ejercer libremente las actividades comerciales y sólo mantener limitaciones justificadas por el interés público inmanente en el adecuado suministro de carburantes y combustibles, por lo que una norma estableciendo la distancia máxima entre gasolineras podría acaso entenderse como base del régimen energético, mas no un régimen que limita la instalación de nuevas gasolineras, sin motivación alguna ni atender a otro criterio que no sea el de la distancia a otros puntos de venta. Además, el referido art. 8.2 permite al Gobierno modificar o suprimir las distancias mínimas atendiendo a los criterios de intensidad de circulación, densidad de población o características y necesidades de abastecimiento, datos que no tienen por qué producirse por igual en todo el territorio del Estado, lo que conduce a excluir la aplicación de tales criterios con carácter de medida básica y a permitir que sean valoradas tales circunstancias por los ejecutivos autonómicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, sin que se avenga con su pretendido carácter de básica el que tal regulación permita su supresión discrecional por parte del Gobierno, como tampoco el que en el vigente Plan Energético Nacional no exista referencia alguna a ese régimen de distancias mínimas. Todo lo cual conduce a negar el pretendido carácter de norma básica al art. 8.2 de la Ley 34/1982 y al art. 1 de la Ley 15/1992, siendo el régimen de distancias mínimas, como se verá, el eje central de un sistema artificioso, adoptado como básico por el legislador estatal para mantener en instancias centrales el ejercicio de competencias ejecutivas sobre registro y control que corresponden a las Administraciones Autonómicas. Y por su conexión con el art. 8.2, resulta a su vez inconstitucional la Disposición transitoria quinta de la Ley 34/1992, donde, como consecuencia de la Disposición final tercera, se mantiene con el carácter de básico, en tanto no se dicten nuevas normas reglamentarias, el procedimiento establecido en el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, para la aplicación del régimen de distancias mínimas.

Arts. 8.3 y 10.3, párrafos 6.º y 7.º, referentes al Registro de instalaciones de venta al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción, establecido en el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, que se mantiene (art. 8.3), y respecto del que se dispone que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo velará por medio del mismo por el cumplimiento del régimen de distancias mínimas, a cuyo efecto emitirá certificaciones de sus datos, que serán requisito para el otorgamiento por las Comunidades Autónomas de las autorizaciones administrativas de su competencia (art. 10.3, párrafo 6.º), y que reglamentariamente se regulará la Disposición inmediata por dicho Registro de datos sobre los expedientes en tramitación en cada Comunidad Autónoma, para asegurar

la aplicación uniforme del régimen de distancias mínimas, el respeto al criterio de prioridad establecido por Orden Ministerial de 29 de julio de 1988 o disposiciones que la Administración del Estado dicte en su lugar y la garantía de los principios de seguridad jurídica e igualdad entre las solicitudes (art. 10.3, párrafo 7.º). Lo que se impugna no es que la Administración del Estado disponga de tal Registro, ni que, como establece el art. 10.4 de la misma Ley 34/1992, las Comunidades Autónomas deban comunicar al referido Registro las autorizaciones efectuadas e inscripciones realizadas en sus propios Registros. Sino que se impugna, por un lado, la calificación como básico del régimen establecido en el Real Decreto 645/1988, lo que responde a criterios centralistas propios de la época del Monopolio y no se adecúa a la liberalización ni respeta el orden competencial, aparte de que, si el régimen de distancias mínimas no puede ser considerado básico, tampoco ha de serlo el Registro relativo al mismo. Y, por otro lado, se impugna la atribución a dicho Registro, con carácter básico y como función principal, la de servir de instrumento al referido Ministerio para velar por el cumplimiento del régimen de distancias mínimas, en tanto que las certificaciones del mismo son requisito indispensable para que las Comunidades Autónomas otorguen sus autorizaciones. Teniéndose en cuenta que la jurisprudencia constitucional —recuérdese la STC 203/1992, fundamento jurídico 5.º b), con cita de las SSTC 17/1991 y 236/1991— ha declarado que las actividades registrales se insertan en las facultades ejecutivas y se caracterizan por su naturaleza instrumental respecto de la competencia ejercida, la inscripción en el correspondiente Registro corresponde a las Comunidades Autónomas, pues son éstas quienes otorgan la autorización de las instalaciones de distribución. La existencia de un Registro de ámbito estatal, justificada a efectos estratégicos y de planificación energética, no permite desconocer la posibilidad de Registros propios de las Administraciones Autonómicas competentes. Y tampoco cabe exigir que las Comunidades Autónomas sometan todas sus autorizaciones a la obtención de un certificado del Registro estatal, ni siquiera cuando se pretenda instalar una gasolinera a menos de 2.500 metros del límite territorial de una de ellas, pues bastará en tal caso con una simple consulta a la otra Administración Autónoma, sin que tal posibilidad permita someter con carácter general el ejercicio de las competencias autonómicas a un control centralizado, lo que además de sumamente gravoso es contrario al principio constitucional de eficiencia administrativa. Para la aplicación de los principios de seguridad jurídica e igualdad entre los solicitantes no es precisa la intervención de la Administración estatal, puesto que dichos principios vinculan a todos los poderes públicos. Y el respeto estricto del criterio de prioridad no puede aceptarse como norma básica, pues las Comunidades Autónomas pueden establecer y seguir otros criterios no menos importantes, como por ejemplo los medioambientales y de respeto a los valores paisajísticos.

Art. 10.1. A pesar de la extinción del Monopolio de Petróleos por la Ley 34/1992, se reservan a la Administración ciertas facultades de intervención que se concretan en el otorgamiento de autorizaciones, actos reglados o discrecionales carentes de contenido normativo (STC 135/1992). Dicho art. 10.1 establece cuáles de esas competencias administrativas corresponden al Estado, y la Disposición final tercera atribuye carácter básico a todas esas actuaciones administrativas estatales. Este Tribunal ha reconocido que, excepcionalmente, ciertos actos ejecutivos pueden tener la consideración de básicos (SSTC 57/1983, 48/1988, 135/1992, entre otras). Nada se objeta, en aplicación de tal doctrina, respecto

de las autorizaciones de la actividad de refino y de la construcción de oleoductos cuando el transporte exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma, previstas en dicho art. 10.1. Pero en los restantes supuestos asimismo previstos en el mismo, el otorgamiento de autorizaciones de distribución deben corresponder a las Comunidades Autónomas, en cuanto que la actividad se realice en su propio territorio. Según el art. 9.16 E.A.C. compete a la Generalidad de Cataluña la distribución de energía en el territorio catalán, sin distinguir si es al por mayor o al por menor o mediante suministros directos o indirectos, correspondiendo a la Administración catalana la función ejecutiva y reglada de otorgar las correspondientes autorizaciones aplicando la normativa básica dictada por el Estado. Ninguna razón existe ni se expone en la Ley para reservar, como se hace en dicho art. 10.1, al Estado con carácter básico la autorización para «la distribución al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos, así como su distribución al por menor mediante suministros directos», respecto de empresas que tengan su sede en Cataluña y ejerzan en ella su principal actividad. Tampoco existe justificación para que en la distribución al por menor se distinga entre la efectuada mediante suministros directos y la realizada por estaciones de servicio, reservándose en tal art. 10.1 la autorización de la primera al Estado, cuando en ambos casos las competencias ejecutivas corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Y una atribución tan genérica e indeterminada a favor del Estado como la contenida en el último párrafo del art. 10.1 «las restantes autorizaciones que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos» nunca puede resultar básica, pues no se corresponde con la naturaleza excepcional y concreta, como complemento indispensable, que han de reunir las funciones ejecutivas para ser consideradas materialmente básicas. Deben por ello reputarse contrarios al orden competencial e inconstitucionales los dos últimos párrafos del art. 10.1 C.E.

Arts. 10.2 y 12.1 y 4, párrafo 1.º, referentes al control por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del régimen de existencias mínimas y a la creación de una Corporación para la constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas y el control de las existencias mínimas de seguridad. La cuestión de las existencias mínimas de seguridad y de la parte de las mismas calificable como de existencias estratégicas queda regulada en el art. 11 con carácter básico, a lo que nada se opone desde la consideración del título competencial del art. 149.1.25 C.E. Pero los arts. 10.2 y 12.1 y 4, párrafo 1.º, suponen una vulneración del orden competencial en cuanto que atribuyen a la Administración Central o a la entidad de ella dependiente el ejercicio de funciones ejecutivas de control. Nada hay que objetar, en principio, a la creación de la entidad antes referida respecto de las reservas estratégicas, pero no puede aceptarse que las facultades de control sobre existencias mínimas de seguridad sean ejercidas por dichas instancias estatales en detrimento de las competencias de la Generalidad de Cataluña, que ha asumido el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen energético (art. 10.1.5 E.A.C.). Puesto que, según doctrina de este Tribunal, la actividad ejecutiva sólo excepcionalmente y de forma limitada puede considerarse como básica, y visto que no concurre razón especial alguna que justifique como básicos los arts. 10.2 y 12.1 y 4, los mismos no lo son. Las funciones de ejecución sólo podrían ser de titularidad estatal si ello resultase necesario para el funcionamiento del régimen de existencias mínimas, lo que puede ser el caso de la constitución y gestión de las reservas estratégicas, mas no el del control de las existencias mínimas, pues una vez fijada por el Estado

la regulación aplicable, con carácter básico, bien pueden ser efectuadas por la Generalidad, o en general por las Comunidades Autónomas, las actividades ejecutivas de control, sin que se oponga a ello ninguna razón, a no ser un inmotivado recelo hacia la actuación de éstas. Resultando anómalo que, una vez autorizada por la Generalidad la actividad de distribución, el control de que en el ejercicio de ésta se cumplan todos los requisitos, incluido el de las existencias mínimas o pagar una cuota en su lugar, sea efectuado por otra entidad. En consecuencia, el art. 10.2 y el redundante inciso, que se remite al mismo, contenido en el párrafo 5.º del art. 10.3, vulneran el orden de competencias y son inconstitucionales. E igualmente vulneran el orden competencial las facultades de control contenidas en el art. 12.1 y detalladas en el párrafo 1.º del art. 12.4 en favor de la Entidad tutelada por la Administración del Estado, por corresponder tales facultades a la Generalidad de Cataluña en el territorio catalán.

Art. 10.3, párrafos 1.º 5.º, en que se reconoce a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de régimen energético —en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, debe entenderse que son todas las Comunidades Autónomas— la facultad de otorgar autorizaciones en cuatro supuestos. Se impugna la atribución de carácter básico a esta regulación. La competencia de las Comunidades Autónomas no existe porque así lo reconozca el art. 10.3, sino porque así se desprende del bloque de la constitucionalidad. Si lo que recoge el precepto impugnado resulta contrario al orden competencial, será inconstitucional, y si está de acuerdo con dicho orden, será inútil, por lo que, aplicando los mismos razonamientos de la STC 214/1989, respecto del art. 5 de la Ley de Bases de Régimen Local, es inconstitucional la atribución de carácter básico a los referidos párrafos del art. 10.3 de la Ley 34/1992.

Reglamentos habilitados por los arts. 7.1; 8.1; 10.3, párrafos 5.º y 7.º; y Disposición transitoria primera. La Disposición final tercera de la Ley 34/1992 atribuye también carácter básico a todas las disposiciones reglamentarias habilitadas en el texto legal. Conforme a la doctrina de este Tribunal, las bases deben estar contenidas en normas con rango legal, y el que lo estén en reglamentos debe ser una excepción necesaria y justificada, pues de otro modo las competencias autonómicas de desarrollo legislativo quedarían vacías de contenido; y el concepto material de base ha de ser completado por el formal. Por lo que no puede aceptarse como respetuosa del orden competencial la remisión a normas reglamentarias que les atribuya carácter básico «en blanco». Resulta especialmente exigible que el carácter básico de los reglamentos se infiera con naturalidad de su directa conexión con los criterios fijados en los preceptos legales, lo que en los supuestos contemplados no resulta posible, pues se trata de una auténtica deslegalización. Así ocurre con el art. 7.1, en el que los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en él mencionados no son criterios que el legislador señale al ejecutivo para el establecimiento reglamentario de condiciones. En los arts. 8.1 y 10.3, párrafo 5.º, tampoco se dice nada sobre el sentido y finalidad de establecer posibles condiciones en normas reglamentarias. Es de reserva de Ley y deslegalización, en virtud de la cual debe reputarse como inconstitucional la remisión reglamentaria efectuada en los arts. 7.1, 8.1 y 10.3. Además, la calificación como básicas de las condiciones que el Gobierno del Estado decida establecer para el ejercicio de la actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles vulnera el orden competencial pues deja sin contenido la competencia auto-

nómica en materia de distribución de energía (art. 9.16 E.A.C.) y afecta indebidamente a otras competencias autonómicas, como las de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios (art. 12.1.5 E.A.C.). Y la calificación como básicas de las normas citadas en la Disposición transitoria primera debe considerarse también contraria al orden constitucional por lo ya dicho respecto de los arts. 8.3 y 10.1; tales normas responden a criterios y esquemas de la etapa del Monopolio que desdican de los de liberalización de la Ley 34/1992 y, por otro lado, su aceptación significaría vaciar de contenido las competencias atribuidas a la Generalidad por los arts. 9.16 y 10.1.5 de su Estatuto.

Por todo ello solicita el Abogado de la Generalidad de Cataluña que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del carácter básico atribuido a los citados preceptos y normas reglamentarias.

2. La Sección Tercera acordó, por providencia de 29 de marzo de 1993, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, en cuanto que atribuye carácter básico a los arts. 8.2 y 3; 10.1, 2 y 3; 12.1 y 4; a la Disposición transitoria quinta; a las disposiciones reglamentarias habilitadas en los arts. 7.1; 8.1; 10.3, y en la Disposición transitoria primera; y a los actos a que se refiere el art. 10.1 y 2; todos ellos de la misma Ley. Dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse y formular alegaciones. Y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Abogado del Estado, por escrito que tuvo su entrada el 19 de abril de 1993, solicitó ser tenido por personado en la representación que ostenta y la prórroga por ocho días del plazo para alegaciones, que le fue otorgada por providencia de la Sección Tercera de 20 de abril de 1993. El Presidente del Senado, por escrito registrado de entrada el 27 de abril de 1993, solicitó se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Y el Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado de entrada el 27 de abril de 1993, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. El Abogado del Estado, por escrito que tuvo su entrada el 27 de abril de 1993, solicitó la total desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad, con base en las alegaciones siguientes:

A) Como alegación «preliminar», se indica que la Disposición final tercera de la Ley 34/1992 es objeto de recurso en cuanto que atribuye carácter básico a determinados preceptos de la propia Ley; así como a las disposiciones reglamentarias habilitadas o previstas y actos referidos por, asimismo, determinados artículos de la misma. Se argumenta con carácter general que el carácter básico de las disposiciones citadas se funda en la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 C.E., pues a través de la Ley recurrida se articula la ordenación de un sector económico esencial en ejercicio de la función estatal de dirección de la política económica, para la necesaria liberalización de dicho sector a consecuencia de la extinción del Monopolio de Petróleos y del ingreso de España en la C.E.E., y el art. 149.1.25 C.E., que atribuye al Estado una competencia sobre cuyo alcance se ha pronunciado este Tribunal en la STC 24/1985, funda-

mento jurídico 6.º Competencia estatal que no ha de impedir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Cataluña de las que le atribuyen los arts. 10.1.5 y 9.16 de su Estatuto de Autonomía, sin que el carácter básico de la Ley 34/1992, justificado por la necesidad de la ordenación global del sector, suponga merma de las competencias autonómicas. Pues se recuerda al respecto la doctrina de este Tribunal sobre bases en SSTC 49/1988, fundamentos jurídicos 16 y 32; 69/1988, fundamento jurídico 5.º; y 135/1992, fundamento jurídico 3.º

B) En una segunda alegación, justifica el Abogado del Estado la atribución de carácter básico a preceptos legales, disposiciones reglamentarias y actos efectuada por la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, siguiendo para ello la sistemática empleada en el recurso de inconstitucionalidad en el análisis de los diversos preceptos o grupos de preceptos, con los argumentos siguientes:

Art. 8.2 y Disposición transitoria quinta. Se ha producido una evolución de la normativa reguladora de las distancias mínimas entre gasolineras y su adaptación a las exigencias del ingreso de España en la CEE, a partir de diversas Órdenes de los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda, que desemboca en la Ley 15/1992, de 5 de junio, cuyo art. 1 establece un cuadro de distancias mínimas distinguiendo entre zonas urbana, de influencia urbana, de frontera y demás zonas. Lo deseable en el futuro sería, como se dice en el recurso de inconstitucionalidad, establecer como base del régimen energético distancias máximas, cuando el flujo de suministro petrolero y de empresas solicitantes lo permitan, pero entre tanto la mejor manera de acercarse a la finalidad de un suministro uniforme a todas las áreas es mantener un régimen de distancias mínimas para evitar la saturación en determinados lugares en detrimento de otros. El propio art. 8.2 de la Ley prevé el posible cambio de circunstancias al permitir al Gobierno, atendiendo a razones de planificación o de servicio, modificar las distancias mínimas vigentes. El carácter básico de dicho régimen se funda asimismo en la necesidad de evitar la concentración de solicitudes de apertura en determinadas Comunidades Autónomas en detrimento de las restantes. En resumen, tal régimen pretende un equilibrio uniforme entre posibilidades de suministro y necesidades de los ciudadanos en toda España, persigue en cuanto básico establecer un mínimo común denominador para todo el Estado que garantice los intereses generales y no cercena en modo alguno las competencias en materia de energía de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Arts. 8.3 y 10.3, párrafos 6.º y 7.º El Registro de instalaciones de venta al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción se crea —dice el Abogado del Estado— para garantizar, fundamentalmente, el cumplimiento del régimen de distancias mínimas. Por lo que, una vez expresado que el carácter básico de los preceptos sobre distancias mínimas tiene plena justificación constitucional, la salvaguarda por la Administración del Estado del cumplimiento de la citada normativa pretende garantizar su aplicación uniforme en todo tipo de vías urbanas y en carreteras, autovías y autopistas, singularmente en las intercomunitarias. Lo que no impide el ejercicio de las competencias reconocidas por el art. 10.3 a las Comunidades Autónomas para la autorización de las actividades e instalaciones a que dicho artículo se refiere. De otra parte, la organización de Registros estatales sobre determinadas materias ha sido objeto de consideración por este Tribunal Constitucional en diversas ocasiones. Se citan al respecto las SSTC 157/1985, fundamento jurídico 4.º, y 111/1986, fundamento jurídico 3.º En el supuesto ahora considerado, la existencia de normas básicas sobre Registros unitarios que afecten

a la totalidad del Estado español no impide el ejercicio de las competencias propias de la C. A. de Cataluña, siempre que se ajuste a las referidas bases. Cierto que en STC 236/1991, fundamento jurídico 6.º, se ha determinado, respecto del Registro de Control Metrológico, que el Estado puede configurarlo como «un Registro único de alcance nacional, pero debe hacerlo de manera tal que las Comunidades Autónomas, con competencias de ejecución en la materia, puedan ejercitarlas» (en sentido análogo, STC 203/1992, fundamento jurídico 4.º, en relación con el Registro estatal de tipos de cisternas, contenedores-cisterna y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas). Pero la regulación por una norma básica de funciones ejecutivas del Estado no ha de reputarse inconstitucional, máxime cuando se pretende adoptar una medida que sólo puede ser interpretada y aplicada como unidad, en el bien entendido de que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto (STC 95/1986, fundamento jurídico 4.º). Y «las bases pueden contener regulaciones detalladas de materias, aspectos concretos e incluso actos de ejecución cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias establecidas» (STC 147/1991, fundamento jurídico 4.º). El Registro persigue asegurar que determinadas zonas de España no resulten desabastecidas por la excesiva concentración de puntos de venta en otras. La organización por norma básica estatal de tal Registro en beneficio del sector industrial, los usuarios y la economía nacional resulta constitucionalmente legítima.

Art. 10.1. Nada se opone en el recurso respecto de las actuaciones recogidas en sus dos primeros apartados. Este Tribunal ha permitido en ocasiones el establecimiento por norma básica de un criterio uniforme en la actuación ejecutiva para todo el territorio nacional, reconociéndose la existencia de actuaciones materiales que tienen el carácter de básicas cuando afecten a intereses supracomunitarios y vengan justificadas por ser medidas indispensables para la preservación de lo básico o para garantizar la consecución de fines inherentes a la regulación básica (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 32; y 135/1992, fundamento jurídico 3.º). Del fin perseguido, entre otros, por la regulación básica de garantizar el adecuado suministro de carburantes y combustibles petrolíferos, elemento básico para la economía nacional, deriva necesariamente que deban tener el carácter de básicas las actuaciones administrativas de autorización de distribución al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos así como de su distribución al por menor mediante suministros directos. Lo que resulta lógico si se consideran las condiciones que el art. 6 de la propia Ley prevé para el otorgamiento de la condición de «operador» para tal distribución al por mayor, que afecta a la ordenación de la economía nacional (art. 149.1.13 C.E.), de lo que deriva su consideración como básico, lo cual se justifica por la existencia de un criterio único, uniforme y centralizado para tal otorgamiento. Otro tanto cabe decir respecto de la distribución al por menor mediante suministros directos en todo el territorio nacional (art. 7), distinta de la contratación del reparto de suministros directos que en su ámbito territorial corresponde autorizar a las Comunidades Autónomas (art. 10.3), pues para garantizar que aquélla se produzca de forma uniforme y equilibrada se confiere a las correspondientes actuaciones el carácter de básicas. Mientras que la categoría residual de las actuaciones que «no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos» afecta, por ejemplo, dentro de una pluralidad de Comunidades Autónomas, a la de Cataluña, como resulta del art. 9.16 de su Estatuto

de Autonomía, en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, el cual excluye la competencia autonómica «cuando este transporte (...) salga de su territorio y su aprovechamiento (...) afecte a otra Comunidad Autónoma»; el carácter básico de esa categoría residual deriva de la necesidad de que las actuaciones reglamenten con carácter uniforme para todo el Estado la actividad autorizada.

Arts. 10.2 y 12.1 y 4, párrafo 1.º Se refieren a las existencias mínimas de seguridad y traen causa del no recurrido art. 11, respecto del que el propio Consejo Ejecutivo recurrente manifiesta que puede responder al título del art. 149.1.25 C.E. Los preceptos recurridos son consecuencia necesaria de tal régimen de existencias mínimas, que afecta a la totalidad del territorio nacional. Conforme a la STC 95/1986, dentro de la competencia estatal de dirección de la actividad económica tienen cobijo previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. El control de las reservas estratégicas y la imposición de las exigencias mínimas de seguridad afectan de modo directo al sector energético nacional en su conjunto. Compete al Estado en su función de ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.) garantizar el suministro energético básico en toda España. El seguimiento del nivel de existencias mínimas de seguridad afecta directamente a un interés supraautonómico. De ello se deriva que sea la Administración del Estado la llamada a ejercer la inspección, el control y la sanción del régimen de existencias mínimas, y que una corporación pública estatal sea la encargada de la constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas y del control de las existencias mínimas de seguridad, recabando para ello información, realizando inspecciones y promoviendo, en su caso, expediente sancionador.

Art. 10.3. Reconoce a las Comunidades Autónomas competencia para otorgar autorizaciones. El reproche de inconstitucionalidad consiste en que se le atribuya carácter básico. No se aprecia en qué medida tal precepto menoscaba las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña de los arts. 9.16 y 10.1.5 de su Estatuto, por lo que cabe reconducir la queja de inconstitucionalidad al pretendido carácter «inútil» de la norma. La STC 149/1991, fundamento jurídico 7.º B), ha determinado que la falta de rigor técnico de una norma que pudiera dar lugar a considerarla como inútil no es motivo jurídicamente suficiente para su invalidación. El precepto impugnado no pretende ser el título atributivo de las competencias de las Comunidades Autónomas, sino concretar en un cuadro único las competencias estatales y su delimitación de las autonómicas. No existen los pretendidos vicios de inconstitucionalidad del precepto.

Reglamentos previstos en los arts. 7.1; 8.1; y 10.3, párrafos 5.º y 7.º; y en la Disposición transitoria primera. Se trata de una mera previsión de su carácter básico. Serán los reglamentos los que habrán de tener un contenido básico para que pueda predicarse de ellos tal carácter. La impugnación de una mera previsión carece de fundamento. Si los reglamentos son un cabal desarrollo de las normas básicas previstas en la Ley y contienen el desarrollo imprescindible para su eficacia ningún vicio de inconstitucionalidad les será oponible. Este Tribunal ha reiterado que si bien la fijación de normas básicas después de la Constitución ha de hacerse preferentemente por Ley, cabe completar las normas legales con otras reglamentarias cuando sea necesario para lograr la plena eficacia de las primeras (SSTC 49/1988, fundamento jurídico 32; y 135/1992, fundamento jurídico 3.º). Con la remisión del art. 7.1 a un reglamento, estableciendo que el otorgamiento se realizará conforme a los principios de igualdad y no discriminación, se pre-

tende un tratamiento igualitario y uniforme para los posibles autorizados que garantice una distribución y un reparto equilibrados en toda España. El art. 8.1 defiere al reglamento el establecimiento de los estándares mínimos de seguridad para la distribución al por menor, remisión reiterada en el art. 10.3, párrafo 5.º El art. 10.3, párrafo 7.º, limita extraordinariamente con sus pautas el contenido del reglamento que se dicte, cuyo carácter básico derivará de la condición de básica de la regulación de las distancias mínimas. Y la atribución de carácter básico a los reglamentos previstos en la Disposición transitoria primera deriva del carácter básico que la Ley atribuye al régimen de autorizaciones para el suministro al por mayor y al por menor y a las normas sobre distancias mínimas.

En definitiva —concluye el Abogado del Estado—, los preceptos a que afecta el recurso tienen el carácter de normativa básica y ningún vicio de inconstitucionalidad les es imputable.

5. Por providencia de 26 de noviembre de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. A fin de delimitar adecuadamente el objeto del presente recurso conviene señalar, en primer lugar, que si bien la impugnación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se dirige contra la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, cuya inconstitucionalidad y consiguiente nulidad se solicita que declaremos, en realidad la impugnación se concreta al inciso primero de dicha Disposición final, que atribuye carácter básico no sólo a los preceptos contenidos en la Ley 34/1992 sino también a las disposiciones reglamentarias expresamente habilitadas en la misma y a las actuaciones relacionadas en los núms. 1 y 2 del art. 10. Con la particularidad, en segundo término, de haberse calificado como impugnados en la demanda varios preceptos de dicha Ley, a saber, los arts. 8.2 y 3; 10.1, 2 y 3; 12.1 y 4 y la Disposición transitoria quinta. A lo que cabe agregar, por último, que el contenido normativo de estos preceptos no parece cuestionarse en sí mismo sino únicamente en cuanto al carácter básico que les ha atribuido la citada Disposición final tercera.

2. Así acotado el objeto del proceso, dos precisiones adicionales son convenientes. De un lado, para indicar, que pese a tratarse de un recurso de inconstitucionalidad y no de un conflicto de competencia, la demanda cuestiona exclusivamente si las normas impugnadas se atienen al orden competencial constitucionalmente establecido en lo que respecta a la ordenación del sector petrolero. Ciñéndose tal cuestión, en concreto, al ámbito de la distribución competencial efectuada en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De otro lado, para constatar que tanto la parte demandante como la demandada coinciden en que los títulos competenciales correspondientes al Estado respecto a la ordenación del sector petrolero de los que derivan los preceptos, disposiciones o actos cuyo carácter básico se discute serían los de las reglas 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 25 (bases del régimen minero y energético) del art. 149.1 C.E. Al igual que vienen a coincidir ambas partes en que los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña sobre esta materia serían los de los arts. 9.16 (sobre «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Provincia o Comunidad Autónoma») y 10.1.5 (el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régi-

men minero y energético») del Estatuto Autonómico de Cataluña (E.A.C.).

No obstante, la parte demandante ha aludido a que el sector petrolero es susceptible de ser encuadrado en otros muchos títulos competenciales, tales como los relativos a la seguridad, los recursos estratégicos y la defensa, el comercio interior y exterior, la industria, la defensa del consumidor, el medio ambiente, la ordenación del territorio, etc. Apreciación que está presente en el art. 2.2 de la propia Ley 34/1992 al hacer referencia a que la intervención administrativa en el sector que regula tendrá lugar «por razón de la seguridad de las instalaciones, la defensa del medio ambiente y los derechos de los consumidores y usuarios, de la garantía del adecuado suministro de productos petrolíferos, así como por razón de las exigencias de la planificación económica, y en especial las energéticas, y las necesidades de la defensa nacional». Lo que nos lleva a admitir, como presupuesto de nuestro enjuiciamiento, la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales con proyección sobre este subsector específico de la energía, el del petróleo, centrado en las actividades económicas relativas al crudo y productos petrolíferos a que se refiere el art. 2.1 de la Ley 34/1992.

3. En atención al dato anterior es también conveniente recordar, con carácter previo, algunos extremos de la doctrina de este Tribunal sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En ella se ha dicho, en primer término, que cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos es preciso determinar siempre «la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos» (STC 80/1985, fundamento jurídico 1.º).

De otra parte, se ha declarado que «el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan» (STC 69/1988, fundamento jurídico 2.º). Con la consecuencia de que, «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (STC 153/1989, fundamento jurídico 5.º, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1989). Por ello, sin olvidar la eventual entrada en juego de otros títulos competenciales, pero aceptando como punto de partida aquello en lo que ambas partes coinciden —y antes se ha señalado—, han de efectuarse, no obstante, las precisiones oportunas, a efectos de determinar en cada caso y respecto de cada uno de los preceptos controvertidos, si se trata de planificación económica o bien de régimen energético o incluso de otra u otras materias.

4. A este fin, dos órdenes de consideraciones que se desprenden de la doctrina de este Tribunal son especialmente relevantes en el presente caso.

A) De un lado, es cierto que en ocasiones este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, fundamento jurídico 2.º y 69/1988, fundamento jurídico 4.º). Aunque también se ha dicho que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, fundamento jurídico 3.º). Pues bien, respecto al supuesto aquí considerado no podría afirmarse con carácter general, y menos aun absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo —de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales—, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía —entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo— han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso.

Convendrá recordar, en efecto, que este Tribunal ha declarado reiteradamente que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986, fundamento jurídico 4.º y, en los mismos términos, STC 188/1989, fundamento jurídico 4.º, con cita de las SSTC 152/1988 y 75/1989). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen, como en el presente, reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13 C.E.) como del específico sector energético (art. 149.1.25 C.E.). Por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar, respecto al presente supuesto, que de esa competencia estatal de dirección general de la economía a la que este Tribunal se ha referido forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero, no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo.

B) De otro lado, no obstante ser ello así será conveniente, en aras de una mayor clarificación del orden competencial constitucionalmente establecido, no tener por equivalentes o intercambiables el título genérico relativo a planificación económica y el específico referente a la ordenación de un sector aun en el supuesto en que ambos pertenezcan a un mismo titular, como aquí ocurre. Pues cuando se trata de reconocer o negar carácter básico a un concreto precepto legal, será preciso determinar en cada caso si este opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético. Sin olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a planificación económica ex art. 149.1.13 C.E. —y en ello difiere de la relativa a régimen energético

ex art. 149.1.25 C.E.— no se agota en las bases, sino que comprende además la «coordinación» en tal materia.

Esto es, le corresponde una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso con carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 45/1991, con referencia a las SSTC 32/1983, 111/1984, 144/1985 y 133/1990. Asimismo, SSTC 227/1988 y 54/1990).

5. Por último, dado que en este proceso constitucional hemos de enjuiciar el carácter básico que la Disposición final tercera de dicha Ley atribuye a los preceptos de la Ley 34/1992 así como a las disposiciones reglamentarias y actuaciones a las que se remite, es claro que nuestro enjuiciamiento ha de partir de la abundante doctrina de este Tribunal sobre la noción de «bases», que ambas partes invocan en alguno de sus aspectos.

A) A este fin, es oportuno recordar que la noción de bases o de normas básicas «ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»; y que si bien las Cortes «deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (SSTC 32/1981, fundamento jurídico 6.º y 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Y en este sentido material y no formal de las bases se ha insistido en la doctrina posterior (SSTC 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993, entre otras).

En relación con esta noción material, cuya delimitación por este Tribunal tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, «pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas» (SSTC 69/1988 y 80/1988), cabe agregar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es «el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias» (STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º). Esto es, «un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional» (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —ya que con las bases «se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales» (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º)—, a partir del cual «pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto» (STC 49/1988, fundamento jurídico 16).

B) No obstante, este Tribunal no ha dejado de prestar atención a una exigencia que puede calificarse de formal de la noción de «bases» y cuya finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, «cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango y estructura» (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que «dado el carácter fundamental y general de las nor-

mas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley» (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que «sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas». De suerte que, «la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» (STC 69/1988, fundamento jurídico 5.º Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989).

Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que «excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una «dispensa excepcional». Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario «adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional», como ya se dijo en la STC 69/1988.

Por tanto, no tendría ya sentido desde nuestra estructura constitucional, transcurridos más de dieciséis años de su vigencia, seguir admitiendo ilimitada o indefinidamente para ciertas materias la posibilidad de que el Gobierno o la Administración estatal fuesen estableciendo, bien alterando, las bases de aquéllas y, de este modo, pudieran retener competencias ejecutivas que, en principio, corresponden a las Comunidades Autónomas por haberlas asumido en sus Estatutos o incluso por haberle sido transferidas. Pues como se ha dicho en la STC 80/1988, fundamento jurídico 5.º, es indudable que ello redundaría en «confusión e incertidumbre». De suerte que una vez superada la etapa inicial del sistema de distribución de competencias «el concepto material de norma básica, sin perder su sentido y relevancia, se debe integrar con el reseñado componente formal que, presente en la jurisprudencia constitucional antes citada, ha de adquirir una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas. Sólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.)».

C) Asimismo, no es ocioso recordar que ya en la STC 24/1985, al concluir que la resolución impugnada había incidido en un aspecto básico del régimen energético, se recordó de inmediato, con cita de la STC 96/1984, la necesidad de que una futura regulación

estatal estableciera «unas bases a las que la Comunidad Autónoma ajustase determinadas actuaciones de ejecución e incluso de desarrollo legislativo» (STC 24/1985, fundamento jurídico 8.º). Por lo que resulta indudable que la doctrina a la que se acaba de hacer referencia es de aplicación respecto a una normativa como la aquí enjuiciada, mediante la cual se trata de proceder, a finales ya de 1992, a la «ordenación del sector petrolero». Pues habida cuenta del tiempo en que la misma se emite y del carácter «trascendental» para el sector que le atribuye la Exposición de motivos de la Ley 34/1992, le es sin duda exigible con mayor rigor «la condición de que la norma básica venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en el ejercicio de su potestad reglamentaria» (STC 80/1988, fundamento jurídico 5.º, con cita de la STC 69/1988).

1. Arts. 8.2 y Disposición transitoria quinta.

6. Sentado lo anterior, procede entrar ya en el examen de los preceptos de la Ley 34/1992 que la Generalidad de Cataluña impugna específicamente por la calificación como básicos efectuada por el legislador estatal. Pues el primer inciso de la Disposición final tercera, conviene recordarlo una vez más, determina genéricamente que «Los preceptos contenidos en la presente Ley y en las disposiciones reglamentarias expresamente habilitadas en la misma, así como las actuaciones relacionadas en los núms. 1 y 2 del art. 10, tienen carácter básico al amparo de lo establecido en las reglas 13 y 25 del art. 149.1 C.E.», con las excepciones que se contienen en el inciso segundo de la misma. Y comenzando, según el orden seguido en la demanda, por el art. 8.2 y la Disposición transitoria quinta de la Ley, relativos a la distribución al por menor en instalaciones de venta al público y, en particular, al régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta, el primero de ellos dispone lo siguiente:

«Se mantiene el régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta establecido en el art. de la Ley 15/1992, de 5 de junio. No obstante, el Gobierno, atendiendo a razones de planificación económica o de servicio y en consideración a la intensidad de circulación, densidad de población o características y necesidades especiales de abastecimiento, podrá modificar o suprimir las distancias mínimas actualmente vigentes.»

En relación con el anterior, la citada Disposición transitoria quinta establece que:

«En tanto no se dicten las disposiciones reglamentarias relativas a la constatación por el Ministerio de Industria y Turismo del cumplimiento del régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta y se pongan en funcionamiento los medios materiales que para ello sean necesarios, en particular los precisos para asegurar el intercambio simultáneo de datos e información sobre expedientes en trámite, se estará a lo dispuesto en el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio.»

La parte demandante, tras exponer la evolución legal del régimen de distancias mínimas, ha alegado que estos preceptos, así como el art. 1 de la Ley 15/1992 al que el primero se remite, no son coherentes con el objetivo fundamental de la Ley, de liberalización de las actividades en el sector del petróleo, dado que se trata de una norma aún proteccionista de las instalaciones ya existentes y,

por tanto, no conforme con el principio de libre competencia que informa el Derecho comunitario. Como también les achaca, por constituir un impedimento a la libre actividad comercial, cierta inadecuación respecto a la finalidad de asegurar el suministro de carburantes, que a su juicio podría lograrse a través de un régimen de distancias máximas y no mínimas. Agregando, de un lado, que ninguna referencia al régimen de distancias mínimas se contiene en el vigente Plan Energético Nacional y, de otro, que los tres criterios previstos para la eventual modificación de dicho régimen no tienen por qué producirse por igual en todo el territorio nacional ni tales circunstancias excluyen su valoración por los ejecutivos autonómicos. Si bien cabe señalar que de tales críticas no pretende extraer la parte recurrente una consecuencia directa sobre la inconstitucionalidad de tales preceptos o de aquellos a los que se remite, sino excluir que puedan calificarse como bases de un sector económico ni de medidas de coordinación de la planificación general de la actividad económica, como se ha pretendido en la Disposición final primera aquí impugnada.

7. La impugnación del carácter básico de estos preceptos y de aquellos a los que se remiten se halla, pues, centrada en el régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta al público de carburantes y productos petrolíferos. Pero con carácter previo conviene hacer dos indicaciones sobre dicho régimen, para considerar, seguidamente, la eventual incidencia de su extinción sobre la presente controversia competencial y, por último, el alcance de nuestro enjuiciamiento.

A) El régimen a que se refiere el art. 8.2 de la Ley constituye, en esencia, una técnica que limita negativamente, en relación con unas determinadas distancias en zonas urbanas y carreteras, la libertad de establecimiento de nuevas instalaciones de venta al público de carburantes al por menor en dichas áreas. Habiendo estado asociado a la técnica concesional de autorización de actividades que, desde la creación del Monopolio de Petróleos en 1927, ha configurado la ordenación de las actividades este sector hasta la Ley 34/1992, de 22 de diciembre. Con la particularidad, sobre la que luego se volverá, de haber sido mantenido incluso tras la adaptación de dicho Monopolio, verificada por el Real Decreto-ley 5/1985, de 12 de diciembre, que lo limitó a la producción nacional, al establecer el art. 6 de esta disposición que quedaban sometidas a dicho régimen todas las estaciones de servicio, estén o no sujetas al régimen del Monopolio. Lo que se reiteró en el art. 10.1 del Reglamento para el suministro y venta de gasolinas y gasóleos de automoción, aprobado por el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, al que hace referencia la Disposición transitoria quinta de la Ley aquí considerada. De suerte que dicho régimen ha sido aplicado, hasta su supresión en 1995, tanto a las instalaciones de la llamada «red concesional» como a las comprendidas en la denominada «red paralela».

También ha de tenerse presente, no obstante, que las concretas distancias mínimas previstas en el Reglamento de 5 de marzo de 1970 fueron reducidas progresivamente por disposiciones posteriores (Real Decreto-ley 4/1988, de 24 de junio y, fundamentalmente, la Ley 15/1992, de 5 de junio), para permitir la creación de la llamada «red paralela» de estaciones de servicio y la presencia en el mercado español de empresas comunitarias. Hasta que, ya iniciado este proceso constitucional, el Gobierno, haciendo uso de la autorización contenida en el art. 8.2 de la Ley, mediante el Real Decreto 155/1995, de 3 de febrero, ha suprimido el citado régimen de distancias, con la finalidad de «avanzar en el desarrollo del mercado de la distribución al por menor

de carburantes y combustibles petrolíferos, promoviendo un mayor grado de competencia en el mismo».

B) Ahora bien, esta circunstancia sobrevenida no ha supuesto que el art. 8.2 de la Ley 44/1992 y el art. 1 de la Ley a la que se remite hayan sido derogados. Pues si bien se ha suprimido el régimen de distancias mínimas mediante la norma reglamentaria prevista en el primero de esos preceptos, no por ello cabe entender que el presente recurso haya quedado privado de objeto, dado que lo que se cuestiona en la demanda es la vulneración por la norma estatal del orden competencial establecido por la Constitución y el E.A. de Cataluña y el carácter básico atribuido a dicho precepto. Esto es, lo que la recurrente pretende es preservar los respectivos ámbitos de competencia, del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y esta pretensión no puede quedar automáticamente enervada por la adopción del mencionado Real Decreto 155/1995, ya que lo que se solicita es una decisión jurisdiccional que declare «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada y precise su definición constitucional y estatutaria» (SSTC 162/1988 y 194/1994), por encontrarnos ante una competencia controvertida (STC 248/1988). Lo que exige determinar si las disposiciones aquí examinadas poseen el carácter básico que les ha asignado el legislador estatal.

8. Al respecto, conviene comenzar nuestro examen con las críticas que la parte recurrente ha dirigido al régimen de distancias mínimas para impugnar su carácter básico. En primer lugar, es obvio que no nos corresponde apreciar si el régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta es o no adecuado en relación con el objetivo de asegurar el suministro de carburantes en todo el territorio nacional y si sólo un régimen de distancias máximas, en cambio, permitiría alcanzarlo. Pues ello sería tanto como revisar, desde criterios técnicos o de mera oportunidad, ajenos a la competencia de este Tribunal, las decisiones adoptadas por el legislador. El problema que nos incumbe exclusivamente es el de determinar si la normativa estatal aquí enjuiciada «encuentra cobertura bastante en las reglas constitucionales y estatutarias que definen el orden de competencias en la materia» (STC 244/1993, entre otras) y, por tanto, si es conforme con este orden competencial la calificación como básico del régimen de distancias mínimas que la Ley 34/1992 le ha atribuido.

En segundo término, la recurrente ha sostenido que el régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta al público de carburantes, por su carácter limitativo, no se compadece con la normativa comunitaria sobre la libre competencia entre las empresas ni con el objetivo de la liberalización del sector petrolero, basta recordar, en cuanto a lo primero, que es doctrina reiterada que a este Tribunal no corresponde controlar la adecuación de los actos de los poderes públicos al Derecho comunitario, por no constituir este ordenamiento canon de constitucionalidad (SSTC 28/1991 y 64/1991, entre otras muchas). Si bien no resulta ocioso indicar, frente al reproche de la recurrente, que para la progresiva adaptación del antiguo Monopolio de Petróleos la Comisión Europea aceptó en 1986 la alternativa de que se estableciera una red de estaciones de servicio paralela a la dependiente de aquel mediante la reducción a la mitad de las distancias mínimas. Por lo que cabe entender que las exigencias de la normativa comunitaria quedaban satisfechas con esta medida aun subsistiendo el régimen de distancias mínimas, dado que operadores independientes gozarían, respecto a los productos importados de países comunitarios, de condiciones similares a los de la red del monopolio para la distribución y venta de productos nacionales.

Tampoco es admisible, en segundo término, el reproche de una insuficiente liberalización del sector petrolero en la Ley 34/1992 por el hecho de haberse mantenido el régimen de distancias mínimas. Siendo claro que la medida impugnada no es contraria a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que el art. 38 C.E. reconoce, este Tribunal no puede entrar a enjuiciar si la liberalización, cuya realidad se asume por la recurrente, es o no «suficiente», pues ello constituye un juicio político o de oportunidad respecto a la acción desarrollada por el legislador. Como se ha dicho desde la STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º, la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio para que dentro de él quepan diferentes opciones políticas y, por ello, «en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos».

9. Dicho esto, para examinar la conformidad o no del art. 8.2 de la Ley al orden constitucional de competencias ha de tenerse presente tanto la ordenación anterior a dicha disposición basada en un régimen de concesiones otorgadas por el extinguido Monopolio de petróleos, como la nueva ordenación legal del sector petrolero que ha establecido su art. 2 y que si bien liberaliza las actividades en el sector no excluye una intervención de la Administración por la vía del otorgamiento de autorizaciones, justificadas por su interés económico general. Sin olvidar, asimismo, las exigencias derivadas del ingreso de España en las Comunidades europeas en relación con el anterior Monopolio, dado que era preciso excluir a finales de 1991 cualquier discriminación entre nacionales de los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de España y Portugal a dichas Instituciones.

Si hiciéramos abstracción de esta peculiar situación transitoria, es claro que el mantenimiento del régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta al público en un sector enteramente liberalizado difícilmente podría considerarse que posee carácter básico, pues no resulta compatible, en principio, con el contenido y finalidad de tal situación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dicho régimen tiene su origen y su razón de ser en una ordenación concesional del servicio público de venta a los usuarios de carburantes y productos petrolíferos en el cual la distancia mínima entre instalaciones de venta tenía carácter básico al constituir el elemento económico de la concesión y, de este modo, asegurar la rentabilidad de los concesionarios. Y esta situación transitoria se evidencia, asimismo, en la facultad concedida a estos por el apartado 2 de la Disposición adicional primera para mantener el anterior sistema concesional, exceptuando así lo dispuesto con carácter general en el apartado 1, donde se ha previsto que las concesiones quedan convertidas *ope legis* en autorizaciones administrativas.

De este modo, si el primer inciso del art. 8.2 de la Ley 34/1992 «mantiene el régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta», con remisión a lo establecido en el art. 1 de la Ley 15/1992, de 5 de junio, donde tales distancias fueron modificadas para facilitar la implantación de nuevas instalaciones, por lo antes expuesto no cabe considerar que esta decisión del legislador exceda de su competencia para dictar normas básicas al amparo del referido título. Y otro tanto cabe decir respecto al inciso segundo del precepto aquí enjuiciado, en el que se ha previsto que el Gobierno podrá «modificar o suprimir las distancias mínimas actualmente vigentes». Pues basta observar que encontrándonos ante un proceso dirigido a la liberalización

del sector cuya culminación exige adoptar diversas acciones unitarias, tanto anteriores como posteriores a la extinción del Monopolio de Petróleos, con incidencia en la planificación económica general y en la específica de este sector energético, es claro que corresponde al Gobierno apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar su decisión. Lo que justifica tanto que se haya confiado al ámbito del reglamento como el carácter igualmente básico de esta medida.

A ello no obsta, por último, que el legislador haya procedido en el segundo inciso del art. 8.2 a una deslegalización de la materia, confiando la eventual modificación o supresión de las distancias mínimas a la potestad reglamentaria. Pues la técnica legislativa utilizada no entraña en sí misma la inconstitucionalidad del precepto y, además, su empleo pone de relieve que el mantenimiento del régimen previsto en el art. 1 de la Ley 15/1992 sólo iba a tener un carácter transitorio. Como así fue, en efecto, pues su supresión se llevó a cabo por el Real Decreto 155/1995, de 3 de febrero, como antes se ha dicho.

10. Las conclusiones alcanzadas respecto al art. 8.2 y la disposición reglamentaria prevista en su inciso segundo no pueden extenderse, sin embargo, al otro precepto enjuiciado, la Disposición transitoria quinta de la Ley 34/1992. Su carácter transitorio, en efecto, no se refiere al contenido de lo básico, el régimen de distancias mínimas, sino a la actividad de comprobación, en cada supuesto, de que se cumple tal exigencia y a los medios materiales que para ello sean necesarios.

De este modo no cabe estimar que tenga carácter básico a la constatación por la Administración del Estado —como lo era el allí indicado Ministerio de Industria, Comercio y Turismo— del cumplimiento del régimen de distancias mínimas, cuando tal constatación constituye evidentemente el ejercicio de una función ejecutiva, pues en principio ésta corresponde a las respectivas Administraciones de aquellas Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esa materia, en el marco de la legislación básica estatal (arts. 10.1.5 y 9.16 del E.A.C.).

## 2. Arts. 8.3 y 10.3, párrafos 6.º y 7.º

11. Pasando al enjuiciamiento del art. 8.3 y del art. 10.3, párrafos 6.º y 7.º, el primero de ellos dispone lo siguiente:

«Se mantiene el Registro de instalaciones de venta al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción, establecido en el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio.»

El segundo, por su parte, establece que:

«El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo velará por el cumplimiento del régimen de distancias mínimas entre instalaciones de venta por medio del Registro a que se refiere el art. 8.3 de la presente Ley. A tal efecto, emitirá certificaciones de los datos que consten en el Registro y que serán requisito para el otorgamiento por las Comunidades Autónomas de las correspondientes autorizaciones administrativas que son de su competencia.»

Reglamentariamente se establecerán los procedimientos y condiciones necesarios para que dicho Registro disponga de manera inmediata de datos reales sobre los expedientes en tramitación en cada Comunidad Autónoma desde el momento de su iniciación para asegurar la aplicación uniforme del régimen de distancias establecido, el respeto estricto del criterio de prioridad en las solicitudes de

inscripción establecido en la Orden Ministerial de 29 de julio de 1988 o disposiciones que la Administración del Estado dicte en su lugar y la garantía en la resolución que se dicte de los principios de seguridad jurídica e igualdad entre las solicitudes.»

La parte demandante no se opone frontalmente ni a la existencia del propio Registro estatal, que entiende justificada a efectos estratégicos y de planificación económica, ni tampoco a que las Comunidades Autónomas deban comunicar, para su inclusión en el mismo, la información a que el art. 10.4 se refiere. Con lo que está disconforme, según se ha dicho, es con la atribución de carácter básico, por la Disposición final tercera, a la regulación del Registro que se efectúa en los preceptos de la Ley 34/1992 ahora tomados en consideración o en las disposiciones reglamentarias a que estos se remiten. Si bien agrega ciertas reticencias respecto a algunos aspectos de tal regulación del Registro, especialmente los relativos a su configuración como instrumento del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para velar por el cumplimiento del régimen de distancias mínimas y a que las certificaciones de los datos que consten en el mismo sean requisito para el otorgamiento por las Comunidades Autónomas de las correspondientes autorizaciones. Mientras que el Abogado del Estado, por su parte, sostiene el carácter básico de la referida regulación del Registro, partiendo, esencialmente, del régimen de distancias mínimas.

12. Al respecto, conviene comenzar recordando que este Tribunal ya ha examinado la conformidad al orden de distribución competencial de diversos Registros estatales: Registro Sanitario de Alimentos (SSTC 32/1983, fundamento jurídico 4.º; 42/1983, fundamento jurídico 6.º; 87/1985 y 111/1986), Registro de Empresas Cinematográficas (STC 157/1985), Libro-registro de las Asociaciones de consumidores y usuarios [STC 15/1989, fundamento jurídico 7.º b)], Registro previsto en el art. 40 de la Ley de Ordenación de los Seguros Privados [SSTC 86/1989, fundamentos jurídicos 13 d) y e) y 20; y 220/1992, fundamento jurídico 16], Registro estatal de Entidades locales (STC 214/1989, fundamento jurídico 10.º), Registro General, Inventario General, Censo y Catálogo previstos en la Ley del Patrimonio Histórico (STC 17/1991, fundamentos jurídicos 12 y 13), Registro estatal sobre usos del dominio público marítimo—terrestre [STC 198/1991, fundamento jurídico 4.ºA) y D)], Registro de Control Metrológico (STC 236/1991, fundamento jurídico 6.º), Registro estatal de tipos de cisternas o contenedores para el transporte de mercancías peligrosas (STC 203/1992, fundamento jurídico 4.º) y, últimamente, de un Registro General de Entidades de Inspección y Control Reglamentario en el Ministerio de Industria y Energía (STC 243/1994, fundamento jurídico 6.º).

Sin olvidar las diferencias entre unas u otras materias desde la perspectiva de los diferentes criterios de distribución competencial, de la doctrina allí sentada se desprende, de un lado que «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» y, a este fin, «fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias» para garantizar su centralización. Aunque también hemos dicho, de otro, que en estas cuestiones «el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas» en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, «ex-

ceden de su ámbito de actuación competencialmente posible» (STC 243/1994, fundamento jurídico 6.º).

13. En atención a lo anterior no cabe considerar que el Estado haya invadido la competencia autonómica al establecer en el art. 8.3 y 10.3 de la Ley un Registro que es instrumental en relación con su competencia básica sobre la determinación del régimen de distancias mínimas, como reconoce la parte recurrente. Aunque ello no implica, obvio es, que mediante el establecimiento de dicho Registro el Estado pueda condicionar indebidamente la competencia de las Comunidades Autónomas para el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere el art. 10.3 de la Ley.

En efecto, la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias no puede extenderse al segundo inciso del párrafo 6.º del art. 10.3 de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, en el que se dispone, como requisito previo para que las Comunidades Autónomas otorguen las autorizaciones administrativas para las que sean competentes, que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo «emitirá certificación de los datos que consten en el Registro» a que se refiere el art. 8.3 de la Ley. Tal requisito, en efecto, no está amparado por competencia ejecutiva estatal alguna, dado que la misma corresponde a las Comunidades Autónomas según la doctrina antes expuesta; ni tampoco puede justificarse en la necesidad de que la Administración estatal obtenga información de las Comunidades Autónomas, dado que éstas deberán remitirla *a posteriori*, esto es una vez producidas las autorizaciones de que deben informar. Y si bien nada se opone a que, por el contrario, sea la normativa de la Comunidad Autónoma la que exija para la tramitación de solicitudes las certificaciones de datos obrantes en el Registro para decidir sobre aquellas, no es precedente que ello se requiera por una norma estatal, pues en este caso sólo constituye un cauce para mediatizar o condicionar la competencia autonómica de ejecución.

En suma, el precepto aquí considerado entraña una intervención de la Administración estatal en el ejercicio de una competencia que, en los casos referidos, le es ajena y, por consiguiente, ha de estimarse que es contrario a la distribución de competencias constitucionalmente establecida. Pues como se dijo respecto del Registro de Control Metrológico en la STC 236/1991, fundamento jurídico 6.º, el Estado «podrá ordenar las directrices técnicas y de coordinación que considere más adecuadas a los fines unitarios referidos, siempre, claro está, que no limiten o dificulten las competencias autonómicas de ejecución». Lo que debe conducir, pese a que ello no ha sido expresamente solicitado por la parte recurrente, a declarar, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), que el referido segundo inciso del art. 10.3, párrafo 6.º, de la Ley 34/1992, es contrario a la distribución de competencias en materia energética que resulta del art. 149.1.25 C.E. y del art. 10.1.5 del E.A.C.

Por análogas razones, y también por conexión con la declaración de inconstitucionalidad que en este punto se hace de la Disposición final tercera, ha de declararse asimismo que no es conforme con el orden constitucional de competencias el párrafo 7.º del art. 10.3 de la Ley 34/1992. En el se prescribe, en efecto, la posibilidad de determinar reglamentariamente «los procedimientos y condiciones necesarios» para que el Registro estatal pueda disponer «desde el momento de su iniciación», «los expedientes en tramitación en cada Comunidad Autónoma». Expedientes que, obvio es, se tramitan por éstas al amparo de sus competencias ejecutivas en materia de régimen energético. De suerte que la disposición aquí enjuiciada, sin amparo en una competencia estatal, viene a establecer un condicionamiento de la actividad que llevan a cabo las Administraciones auto-

nómicas por parte de la Administración estatal. Pretendiendo, además, que tales procedimientos y condiciones sirvan para que ésta imponga a aquellas en materia de su competencia, como antes se ha dicho, una uniformidad no exigida por nuestra Constitución, un criterio de actuación —el de prioridad, establecido reglamentariamente— que no es calificable como básico, así como el respeto a unos principios constitucionales —los de seguridad jurídica e igualdad— que a todos los poderes públicos vinculan directamente, incluidas las Administraciones autonómicas, sin necesidad de intermediación ni de vigilancia en su cumplimiento por la Administración estatal. Todo lo cual es, ciertamente, contrario a la distribución constitucional de competencias y, en particular, a la relativa a la materia energética.

### 3. Art. 10.1.

14. Pasando al enjuiciamiento del art. 10.1 de la Ley 34/1992, este precepto dispone lo siguiente:

«Corresponde al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el otorgamiento de las autorizaciones de las siguientes actividades e instalaciones:

La actividad de refino y las instalaciones necesarias para este fin, así como sus instalaciones complementarias, tanto de nueva construcción como las ampliaciones y modificaciones que afecten a la capacidad de la instalación o a la calidad de los productos.

La construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos, cuando el transporte exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma.

La distribución al por mayor de carburantes y combustibles petrolíferos, así como su distribución al por menor mediante suministros directos.

El otorgamiento de las restantes autorizaciones que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos.»

Aunque el precepto se ha transcrito en su totalidad, para acotar nuestro enjuiciamiento hemos de partir del alcance de la impugnación efectuada por la parte recurrente, ya que ésta nada ha objetado al carácter básico de los supuestos de autorización de las actividades a que se refieren los dos primeros párrafos del art. 10.1 de la Ley. Aunque si estima, por el contrario, que en los dos restantes la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas en la medida en que las actividades allí previstas se realicen en su propio territorio, por tratarse de una función de naturaleza ejecutiva y, además, de carácter reglado. Pues compete a la Generalidad de Cataluña, de conformidad con el art. 9.16 del E.A. de Cataluña, la distribución de energía en el territorio catalán y ello sin distinción de si es al por mayor o al por menor y mediante suministros directos o indirectos. Impugnación parcial que es rechazada por el Abogado del Estado apoyándose en el reconocimiento por este Tribunal del carácter básico de ciertas actuaciones ejecutivas, indispensables para preservar lo básico o garantizar la consecución de fines inherentes a lo básico. Fines entre los cuales en el presente caso se encuentra el de garantizar el adecuado suministro de carburantes y combustibles petrolíferos, elemento básico para la economía nacional.

De otra parte, ha de tenerse presente que el párrafo 3.º del precepto impugnado guarda relación directa con el régimen de intervención en el mercado de productos petrolíferos basado en el otorgamiento de autorizaciones, previamente diseñado en los arts. 6 y 7 de la ley 34/1992. Régimen que ha sido desarrollado por el Real Decreto 2.487/1994, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto regulador de las actividades de distribución al por mayor y de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas, de

carburantes y combustibles petrolíferos. Por último, a los fines de precisar el presente conflicto competencial cabe destacar que el art. 10.1 de la Ley ha atribuido a un departamento de la Administración del Estado —el entonces Ministerio de Industria, Comercio y Turismo— la potestad para otorgar las autorizaciones previstas en los arts. 6 y 7 de la ley 34/1992, de 22 de diciembre; y, además, con carácter residual reserva en favor de dicho departamento aquellas autorizaciones que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos.

15. Hechas estas precisiones, nuestro enjuiciamiento de los párrafos impugnados del art. 10.1 de la Ley ha de partir del precepto invocado por la parte recurrente, el art. 149.1.25 C.E. que sólo atribuye al Estado como exclusiva la competencia relativa a las «bases» del «régimen energético». Perspectiva de examen que, de admitirse, implicaría que las Comunidades Autónomas — inicialmente las que accedieron a la autonomía por el cauce del art. 151 C.E. y transcurridos cinco años las demás, conforme al art. 148.2 C.E.— han podido asumir estatutariamente competencias ejecutivas en materia energética, así como las de desarrollo legislativo de las bases en esta materia; sin perjuicio, además, de las posibles transferencias o delegaciones, mediante Ley Orgánica, de conformidad con el art. 150.2 C.E. A lo que se agrega, como segunda premisa, que las competencias de autorización se encuadran, por su naturaleza, dentro de las de ejecución o aplicación de la correspondiente normativa, como ha señalado la parte recurrente. Y ello llevaría a la conclusión de que el art. 10.1 de la Ley, párrafos 3.º y 4.º, no sería conforme al orden constitucional de competencias en materia de energía.

Sin embargo, nuestro examen no puede concluir aquí, pues ello supondría una evidente reducción de los términos en los que las partes han planteado el debate en este proceso constitucional. En efecto, como antes se ha indicado, frente al título competencial invocado por la parte recurrente, la representación del Gobierno de la Nación ha hecho valer el que al Estado corresponde ex art. 149.1.13 C.E.; sosteniendo que entre los fines perseguidos por la regulación de las autorizaciones previstas en el art. 10.1 de la Ley 34/1992 se halla el de garantizar un elemento básico para la economía nacional, como es el adecuado suministro de carburantes y combustibles petrolíferos. Existe, pues, una contraposición entre las partes en cuanto al encuadramiento del tema en uno u otro título competencial, que hemos de resolver; y, caso de estimar aquí prevalente la competencia estatal de ordenación general de la economía, habremos de determinar, en segundo término, si está o no constitucionalmente justificado, en todo o en parte, la atribución de carácter básico al otorgamiento de dichas autorizaciones.

16. En cuanto a lo primero, la respuesta ha de ser afirmativa en atención a la naturaleza propia de las actividades a que se refieren los arts. 6 y 7 en relación con el párrafo 3.º del art. 10.1 de la Ley 34/1992. Efectivamente, frente a su inclusión en la materia del art. 149.1.25 C.E. como sostiene la parte recurrente, basta reparar en que las actividades de refino a las que se refieren el art. 4.1 y el primer párrafo del art. 10.1 de la Ley se encuadran sin dificultad en la fase de producción de carburantes y productos petrolíferos, mediante la transformación de los crudos y los gases de petróleo importados. Mientras que las que aquí examinamos son actividades de distribución en el mercado nacional de dichos productos, ya se lleven a cabo al por mayor o al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas (arts. 6 y 7 de la Ley). Pues es innegable que tanto los operadores como los distribuidores auto-

rizados llevan a cabo una actividad mercantil de intermediación de los productos petrolíferos, dando lugar a su comercialización en el mercado nacional, como expresamente se reconoce tanto en el art. 11, párrafo 1.º, de la Ley como en el art. 1 del Estatuto anexo al Real Decreto 2.487/1994, de 23 de diciembre.

La presente controversia competencial, por consiguiente, ha de ser enjuiciada desde el ámbito del «comercio interior». Materia respecto a la que el art. 12.5 del E.A.C. ha atribuido a la Generalidad de Cataluña una competencia exclusiva, si bien el precepto estatutario precisa que ha de ejercerse «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general...», competencia de la que es titular el Estado ex art. 149.1.13 C.E. Constituyendo, pues, ambos preceptos relativos al comercio interior el marco normativo en el que hemos de resolver el conflicto de competencia respecto al precepto impugnado, y a él hemos de circunscribir en adelante nuestro examen.

17. En cuanto a la segunda cuestión, ha de partirse de una premisa que se deriva de la doctrina de este Tribunal expuesta en el fundamento 5.º B), a saber: que la reserva en favor del Estado que se contiene en el art. 12.5 del E.A.C. en relación con el «comercio interior» sólo podrá operar si las medidas o actuaciones de naturaleza ejecutiva a las que el Estado atribuya excepcionalmente carácter básico en el ejercicio de su competencia sobre ordenación general de la economía resultan indispensables o son complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, fundamento jurídico 3.º C) y 135/1992, fundamento jurídico 3.º, entre otras]. Lo que a juicio del Abogado del Estado se deriva, en el caso de los operadores (art. 6 de la Ley), de la entidad de las condiciones allí previstas para otorgarles esa condición; de suerte que las autorizaciones para la distribución al por mayor afectan, por sí mismas, a la ordenación de la economía nacional y, por ello, exigen un criterio único y uniforme para su otorgamiento. Argumento que dicha representación extiende asimismo a los distribuidores, por cuanto las autorizaciones previstas en el art. 7 de la Ley, a su entender, «articulan la relación que permite la recepción en todo el territorio nacional» de combustibles y carburantes petrolíferos.

A) Así planteado el problema, cabe indicar que tanto los arts. 6 y 7 como el art. 10.1, párrafo 3.º, se encuadran en el Título II de la Ley 34/1992 relativo a la «ordenación del mercado»; ordenación legal que se configura en el art. 2 mediante un régimen de libertad comercial si bien, en atención al «interés económico general» de las actividades en el sector petrolero, existe una intervención de la Administración mediante un régimen general de autorizaciones. Pero a los fines del reparto competencial es obvio que este régimen general, por sí sólo, no condiciona que las autorizaciones puedan corresponder a la Administración estatal o a las Administraciones autonómicas, ni que se establezca una división por actividades entre aquella y éstas, como se ha hecho en el art. 10.1 y 3 de la Ley.

De otra parte, la justificación del carácter básico de las autorizaciones para las actividades de distribución aquí consideradas tampoco puede encontrarse en el dato de que puedan ser realizadas en todo el territorio nacional, como han previsto los arts. 6 y 7 de la Ley; pues la respuesta sólo puede venir dada a partir de una consideración material de lo básico y de su finalidad, ya que, en otro caso, sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio

nacional para que se generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias. Por tanto, tales autorizaciones han de ser indispensables para preservar lo básico o constituir complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía, como ya se ha dicho.

B) En el presente caso nos encontramos ante actividades de distribución comercial y, como sostiene el Abogado del Estado, el objetivo de esta regulación es el de garantizar el adecuado suministro de carburantes y combustibles petrolíferos en todo el territorio español (art. 2.2 de la Ley 34/1992). Finalidad que, en el proceso que ha conducido a la extinción del antiguo Monopolio del petróleo, ha tratado de lograrse mediante el fomento de la integración vertical en el sector, como se desprende del vigente Plan Energético Nacional 1991-2000. Y ello ha dado lugar, como es notorio, a diversas y complejas relaciones entre los distintos participantes en las actividades de este sector —empresas de refino, empresas de distribución al por mayor y menor, empresas titulares de instalaciones de venta al público—, generando importantes consecuencias económicas. Lo que se evidencia claramente en el caso de los operadores, que son las empresas que realizan la actividad de distribución al por mayor, pues aun siendo éstas un grupo reducido —en su mayor parte constituido por filiales de compañías petroleras, muchas de ellas con una proyección multinacional, o de empresas de refino—, resulta significativo que sólo catorce de estas empresas suministren más del 95 por 100 de los derivados del petróleo que se venden en el mercado nacional. Por lo que no puede sorprender que la autorización para obtener la condición de operador requiera el cumplimiento por las empresas de ciertos requisitos de entidad económica, como son los previstos en el art. 6 de la Ley y desarrollados en los arts. 9 a 13 del Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre. El otorgamiento de la autorización a los operadores entraña, pues, importantes consecuencias para la economía nacional en su conjunto, derivadas, entre otros factores, de la necesidad de contar con medios e instalaciones de recepción, almacenamiento y transporte en nuestro país. Al tiempo que tales autorizaciones permiten asegurar, a través de intercambios dentro de la Comunidad Europea o de importaciones procedentes de otros países, el adecuado suministro del mercado español así como garantizar el mantenimiento de existencias mínimas de seguridad.

Por consiguiente, ha de entenderse que la previsión legal sobre otorgamiento de autorizaciones para la distribución al por mayor del art. 10.1, párrafo 3.º, posee carácter básico en cuanto medida indispensable o complemento necesario para la consecución de los objetivos que se acaban de indicar, esenciales para la economía nacional.

C) Esta conclusión, sin embargo, no puede ser extendida a los distribuidores al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante suministros directos a instalaciones fijas. El Preámbulo del Real Decreto 2.487/1994, de 23 de diciembre, ciertamente, considera que ésta es «una actividad esencial de la cadena comercial en el sector» petrolero. Y tampoco cabe desconocer el incremento experimentado en los últimos años por los suministros directos, desplazando parcialmente las ventas en instalaciones de venta al público, con una incidencia de esta actividad sobre los precios de los carburantes en el mercado, en especial los gasóleos. Pero cabe observar, en contrapartida, que si bien la autorización como distribuidor requiere el cumplimiento de ciertos requisitos aparentemente comunes a los

previstos para los operadores —seguridad de los suministros, medios de almacenamiento, existencias mínimas y capacidad financiera—, existen claras diferencias en cuanto al contenido de tales exigencias, menores para aquellos como se desprende de los arts. 18 a 22 del mencionado Real Decreto 2.487/1994. Y lo que es más decisivo a nuestros fines, resulta evidente, de un lado, que en la cadena comercial los distribuidores y la actividad de distribución al por menor ocupan una posición que, en principio, es subordinada respecto a la de los operadores y la correspondiente actividad de distribución al por mayor, como puede apreciarse, por ejemplo, en los arts. 4, 19, 21.1 y 31 de esta disposición. Y están normalmente vinculados contractualmente a los segundos, quienes son los obligados reglamentariamente a garantizar un suministro «regular y estable» a los distribuidores minoristas mediante suministros directos. De otro, que estos poseen una menor relevancia en cuanto al régimen de existencias mínimas de seguridad, como se desprende del art. 11 de la Ley.

De lo que se deriva, en suma, que las autorizaciones relativas a la distribución al por menor de suministros directos del art. 10.1, párrafo 3.º, inciso segundo, no constituyen una medida indispensable para la preservación de lo básico —el adecuado suministro de productos petrolíferos en el mercado nacional— y, por tanto, el legislador estatal ha incurrido en exceso en la competencia que le corresponde ex art. 149.1.13 C.E. en relación con el art. 12.5 E.A.C.

D) Resta por examinar, finalmente, el párrafo 4.º del art. 10.1 de la Ley que atribuye a la Administración estatal el otorgamiento de las restantes autorizaciones que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos. Se trata, ciertamente, de una categoría residual cuyo carácter básico, a juicio del Abogado del Estado, deriva de la necesidad de que dichas actuaciones tengan un carácter uniforme. Pero una atribución tan genérica e inconcreta a la Administración estatal no puede resultar nunca básica, como ha sostenido la parte recurrente. Este carácter, en efecto, sólo podrá determinarse, en cada caso, a partir del contenido material de la actuación, que es el que permitirá establecer si se trata de una medida indispensable o un complemento necesario para garantizar la consecución de fines inherentes a la regulación básica. Mientras que en el presente supuesto el contenido material está enteramente ausente y, de este modo, la cláusula de cierre del art. 10.1 de la Ley, al margen de que trate de redefinir mediante una Ley ordinaria el orden constitucional de competencias, constituye una injustificada atribución de carácter básico a cualquier autorización que corresponda otorgar a la Administración del Estado en esta materia. Por lo que también ha de estimarse que el párrafo 4.º del art. 10.1 de la Ley 34/1992, de ordenación del sector petrolero, no es conforme con el orden constitucional de competencias.

#### 4. Arts. 10.2, 12.1 y 12.4, párrafo 1.º

18. Pasando al examen de los arts. 10.2, 12.1 y 12.4, párrafo 1.º conviene previamente indicar que el primero de esos preceptos dispone:

«Corresponde al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la inspección, control y sanción del régimen de existencias mínimas de seguridad regulado en el art. 11 de esta Ley.

Si como consecuencia de las anteriores actuaciones procediera la suspensión o cancelación de autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley por una Comunidad Autónoma, ésta ini-

ciará el correspondiente expediente a instancia del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.»

Por su parte el art. 12.1, establece que:

«El Gobierno creará mediante Real Decreto una Entidad para la constitución, mantenimiento y gestión de las reservas estratégicas y el control de las existencias mínimas de seguridad previstas en el artículo anterior.»

Y por último, el art. 12.4, párrafo 1.º, ha previsto que:

«La Corporación tendrá igualmente por objeto controlar el cumplimiento de la obligación de mantener las existencias mínimas de seguridad dispuestas en el artículo anterior. Para ello podrá recabar la información y realizar las inspecciones que sean precisas y promover en su caso la iniciación del expediente sancionador cuando proceda.»

La parte recurrente no impugna el carácter básico del propio régimen de existencias mínimas de seguridad y del art. 11 de la Ley 34/1992 en que se regula, entendiéndose que podría encontrar justificación en el art. 149.1.25 C.E. Mientras que el Abogado del Estado ha invocado, respecto a la finalidad que denomina de «garantizar el suministro energético básico en toda España», la competencia estatal de ordenación general de la actividad económica prevista en el art. 149.1.13 C.E. Ahora bien, antes de enjuiciar su conformidad o no con el orden constitucional de competencias conviene hacer algunas precisiones sobre los encuadramientos competenciales que sostienen las partes.

A) En relación con el que lo sitúa en el marco del art. 149.1.13 C.E. ha de tenerse presente que nos encontramos ante un concreto sector económico, el de la energía y, junto a las exigencias de la planificación general de la actividad económica, aquí existen otras más específicas, las energéticas, como se expresa en el art. 2.2 de la Ley 34/1992. Exigencias que en el subsector petrolero se concretan en el objetivo de una seguridad de abastecimientos mediante la continuidad de los suministros puesto que —como nos muestra la experiencia desde la década de 1970— eventuales crisis en este subsector pueden constituir una amenaza o suponer un efectivo desabastecimiento temporal del crudo y de los productos petrolíferos. Lo que obvio es que entrañaría graves incidencias en la economía nacional, dado que estos suministros suponen en la actualidad más del 50 por 100 del total del abastecimiento energético nacional. Y este régimen responde, además, a compromisos internacionales asumidos por España (entre ellos los que resultan de las Directivas 68/14 y 72/425, del Consejo de la Comunidad Europea y de las recomendaciones de la Agencia Internacional de la Energía), según se expresa en el art. 11, párrafo 1.º *in fine* de la Ley en relación con la eventual modificación por el Gobierno de los límites temporales de las reservas. De suerte que el mantenimiento de un régimen de existencias mínimas que permita hacer frente a tales supuestos es un medio para alcanzar el objetivo de garantizar el suministro energético según las necesidades del momento durante un corto período de tiempo, ya que según el propio art. 11 de la Ley 34/1992 no superará el máximo de ciento veinte días.

B) De otra parte, la Comunidad Autónoma recurrente ha tratado de distinguir entre existencias mínimas de seguridad y existencias estratégicas, siendo las segundas sólo una parte de las primeras, previstas en treinta días. Pero es necesario precisar, asimismo, que si bien una de las finalidades de las existencias mínimas de seguridad, entre las previstas en el art. 2.2 de la propia Ley, es la de atender a eventuales necesidades de la

defensa nacional, ello no alteraría sustancialmente el planteamiento de la presente controversia, pues vendría a encuadrarse en el ámbito del art. 149.1.4 C.E., reservado a la competencia exclusiva del Estado. Competencia estatal que también se extiende, como antes se ha dicho, al resto del régimen de existencias mínimas de seguridad, en cuanto a la planificación energética en el subsector del petróleo, que encuentra su cobertura en el art. 149.1.13 C.E.

19. Dicho esto podemos ya determinar si existe o no la vulneración del orden constitucional de competencias que la recurrente imputa a la Disposición final tercera en relación con los arts. 10.2 y 12.1 y 4, párrafo 1.º, de la Ley 34/1992. Y aunque añade algunos argumentos en los que trata de demostrar la inconstitucionalidad material de dichos preceptos, por lo solicitado en el suplico de la demanda hemos de limitarnos a examinar la conformidad con el orden competencial de la atribución de carácter básico que la Disposición final tercera extiende a dichos preceptos y a «las actuaciones relacionadas» con el art. 10.2 de la Ley.

A) En relación con el carácter básico de los preceptos impugnados por la parte recurrente, ésta no discute que la Administración estatal o, bajo su tutela, una entidad o «Corporación de Derecho público» pueda gestionar directamente una parte de las existencias mínimas de seguridad, las existencias estratégicas. Pero la controversia, conviene tenerlo en cuenta, subsiste en cuanto a las restantes, en atención a las competencias de desarrollo y ejecución en materia energética, que bien han sido asumidas por las Comunidades Autónomas o bien han sido transferidas a éstas. De manera que es preciso determinar si es o no conforme con el orden constitucional de competencias que se atribuya en todo caso y sin excepción alguna a un departamento de la Administración estatal, o a una Corporación sometida a la tutela del mismo, competencias de ejecución, como se ha hecho en el art. 10.2 de la Ley aquí examinada. Carácter que indudablemente poseen, las de «inspección, control y sanción» del régimen de existencias mínimas de seguridad a que se refiere dicho precepto. A lo que se agrega, en segundo término, que la Disposición final tercera atribuye carácter básico a las «actuaciones» ejecutivas de inspección, control y sanción desarrolladas por la Administración estatal a que se refiere el mencionado art. 10.2 de la Ley 34/1992.

B) La respuesta en uno y otro caso ha de ser afirmativa, en atención al encuadramiento competencial al que antes se ha llegado. Al margen de la bondad o no de la fórmula utilizada por el legislador —la de una Corporación sectorial, con adscripción obligatoria de ciertas empresas y sometida a tutela de la Administración—, es evidente que esta entidad constituye el instrumento para velar no sólo por la constitución y el mantenimiento de las reservas estratégicas sino también para asegurar el control de las existencias mínimas (art. 12.1 y 4 de la Ley). Y si el régimen de éstas se halla al servicio de la planificación energética y su finalidad no es otra que la de garantizar la continuidad del adecuado suministro de productos petrolíferos, como antes se ha dicho, la consecuencia es que las medidas ejecutivas de inspección, control y sanción previstas en el art. 10.1 en relación con los arts. 12.1 y 12.4 de la Ley han de ser entendidas como medidas de supervisión y control indispensables para preservar lo básico y alcanzar los fines antes indicados.

Ahora bien, al igual que lo antes declarado respecto a las autorizaciones del art. 10.1, párrafo 3.º, de la Ley, también es preciso establecer aquí una diferenciación entre los distintos sujetos obligados por el régimen de existencias mínimas, en atención a su distinta contri-

bución al objetivo antes mencionado. A cuyo fin es suficiente tener en cuenta que si bien existen tres grupos de empresas obligadas a mantener en todo momento las existencias mínimas de seguridad y a participar en la Corporación a que se refiere el art. 12.1 de la Ley (art. 1 del Real Decreto 2.111/1994, de 28 de octubre), en realidad son los operadores los principalmente afectados. Estos, en efecto, son los que aseguran el suministro de carburantes en todo el mercado nacional y, por tanto, constituyen los participantes esenciales en la Corporación de Reservas Estratégicas. Mientras que los dos grupos restantes (otras empresas y consumidores), sólo están obligados a mantener existencias mínimas de seguridad si no adquieren o reciben, respectivamente, suministros de los operadores (art. 1 del Real Decreto 2.111/1994, de 28 de octubre); pudiendo en todo caso satisfacer esta obligación mediante el pago de una cuota por tonelada de producto importado o adquirido para su consumo (art. 12.4, párrafo 2.º de la Ley). Diferenciación que se reitera en el art. 21.1 del Real Decreto 2.487/1994, de 23 de diciembre, al disponer que los distribuidores al por menor tienen cumplida su obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad «siempre que se abastezcan únicamente de los operadores». Sin que pueda olvidarse, por último, que esta actividad de distribución al por menor se define en el art. 1.2, párrafo 2.º de esta última disposición en atención al «suministro domiciliario a un consumidor o usuario final», lo que evidencia su concreta localización geográfica.

Por tanto, si bien cabe encuadrar dentro del concepto de lo básico la facultad atribuida a la Corporación de Reservas Estratégicas de controlar el cumplimiento de la obligación de reservas mínimas, recabando la información y realizando las inspecciones que sean precisas, así como la de promover el expediente sancionador (art. 12.4, párrafo 1.º de la Ley), al igual que la potestad de inspección, control y sanción atribuida al Departamento ministerial que tutela a dicha Corporación (art. 10.2, párrafo 1.º), este reconocimiento, en correspondencia con la finalidad esencial del régimen aquí considerado, debe limitarse a los operadores o distribuidores al por mayor, con exclusión de los otros sujetos obligados de conformidad con los apartados 2 y 3 del art. 1 del Real Decreto 2.111/1994, de 28 de octubre. Lo que ha de extenderse a «las actuaciones» relacionadas con dichas medidas, a las que la Disposición final tercera también ha atribuido carácter básico.

5. Art. 10.3, párrafos 1.º al 5.º

20. El art. 10.3, párrafos 1.º a 5.º, dispone lo siguiente:

«Corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia en materia de régimen energético e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía el otorgamiento de las autorizaciones de las siguientes actividades e instalaciones:

La construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos, cuando el transporte no exceda de su ámbito territorial.

Las instalaciones de almacenamiento ubicadas en su territorio.

La contratación del reparto de suministros directos a instalaciones fijas de carburantes y combustibles petrolíferos, cuando éste no exceda de su ámbito territorial.

Los establecimientos en que se desarrolle la actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante su venta al público, en las condiciones reglamentariamente establecidas por la Administración del Estado. En todo caso, corresponderá al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ejercer, respecto de los establecimientos de distribución al por

menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante su venta al público, las competencias a las que se refiere el apartado 2 del presente artículo.»

La parte recurrente se limita a impugnar la atribución por el legislador de su carácter básico, si bien agrega como justificación que la competencia de las Comunidades Autónomas para otorgar las indicadas autorizaciones no existe porque así lo establezca el art. 10.3 de la Ley 34/1992 sino porque así se desprende del sistema de distribución competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad. De suerte que si lo que se enuncia en el precepto impugnado resulta contrario a esa distribución será inconstitucional y, en otro caso, será inútil. Mientras que el Abogado del Estado, partiendo de que la queja se limita al segundo de estos supuestos por no haberse expuesto las razones de las que se deriva la inconstitucionalidad, señala que la falta de rigor técnico de una norma que pudiera dar lugar a considerarla como inútil no es motivo «jurídicamente suficiente para su invalidación», con cita de la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.º B). Agregando que tal precepto no pretende ser título atributivo de competencias autonómicas sino sólo concretar, en un cuadro único, las competencias estatales y su delimitación con las autonómicas.

21. De este modo, con amparo en la STC 214/1989 se viene a cuestionar que mediante una Ley ordinaria como es la Ley 34/1992, se concreten y delimiten competencias de las Comunidades Autónomas en materia energética, como se ha hecho en el art. 10.3, párrafos 1.º a 5.º Y ha de admitirse, en efecto, que el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria [SSTC 76/1983, fundamento jurídico 4.º y 29/1986, fundamento jurídico 2.º B)], no formulada en materia energética. Si bien ha de admitirse también, en contrapartida, que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, fundamento jurídico 5.º).

Tal entendimiento respecto a una determinada materia ha de concretarse en la norma, legal o reglamentaria, que, referida a su propio ámbito competencial, dicte el legislador, estatal o autonómico. Sin embargo, si como ocurre respecto a la Ley 34/1992 el primero ha ido más allá, con la finalidad de establecer una ordenación general de la materia y ha incluido las distintas actividades en el sector petrolero sujetas a intervención de la Administración, estatal o autonómica, ello puede ciertamente estimarse inapropiado en un ordenamiento complejo como el nuestro, en que la respuesta global a una determinada cuestión requerirá, en muchos casos, la integración de la norma estatal y de la autonómica. Sin que tampoco pueda alegarse como justificación la supletoriedad del derecho estatal, pues incluso en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas no puede, excediendo el tenor de la propia competencia, penetrar en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas para dictar normas supletorias (STC 118/1996, fundamento jurídico 6.º). Pero en todo caso, como se desprende de la propia STC 214/1989, lo decisivo a los fines de nuestro enjuiciamiento es determinar si el entendimiento del que ha partido el legislador estatal coincide o no con lo dispuesto en el bloque de la constitucio-

nalidad, y, consiguientemente, si ha invadido o no una competencia ajena.

22. Ahora bien, hecha esta precisión, lo que la recurrente impugna sólo es, como se acaba de indicar, el carácter básico del art. 10.3, párrafos 1.º a 5.º, que le atribuye la Disposición final tercera de la Ley. Y ha de compartirse su conclusión ya que con independencia de que no exista suficiente rigor técnico en el inicio del párrafo 1.º, al aludirse sólo a las Comunidades Autónomas que «hayan asumido competencia» en la materia —sin precisar el contenido de la competencia asumida y sin tampoco reparar en que cabe la transferencia o delegación—, es evidente que si el legislador estatal ha residenciado en el ámbito de la competencia autonómica el otorgamiento de las autorizaciones de las actividades objeto de los párrafos 2.º a 5.º, el hecho de atribuir carácter básico a los mencionados preceptos por la citada Disposición final entraña una clara contradicción, que viene a subvertir el orden competencial resultante de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en materia energética. Por lo que sin necesidad de otros razonamientos ha de apreciarse un exceso de la competencia del legislador estatal, al declarar básicos los párrafos 1.º a 5.º del art. 10.3 de la Ley 34/1992.

De otra parte, cabe observar en particular que en el inciso final del párrafo 5.º del art. 10.3 se reserva a un departamento de la Administración del Estado, respecto de los establecimientos de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante su venta al público, las competencias de inspección, control y sanción, por remisión a lo previsto en el art. 10.2 de la Ley. Pero basta reparar en que el párrafo 1.º de este precepto, ha atribuido a la Administración estatal las funciones de inspección, control y sanción sólo para garantizar el «régimen de existencias mínimas de seguridad», en correspondencia con las previsiones de los arts. 11 y 12 de la Ley 34/1992, como antes se ha declarado. Aquí, en cambio, en virtud de la remisión a este precepto que lleva a cabo el inciso final, párrafo 5.º, del art. 10.3, tales funciones se extienden a los «establecimientos de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante su venta al público». Lo que carece de justificación incluso en relación con dicho régimen de existencias mínimas, dado que, como antes se ha dicho, las instalaciones de venta al público, al margen de tener una concreta localización geográfica, se hallan, en principio, subordinadas a los operadores en cuanto a los suministros (art. 4 del Real Decreto 2.487/1994, de 23 de diciembre) sin que su actividad tenga por tanto, una incidencia directa en dicho régimen, a diferencia de lo que ocurre con éstos. Por lo que ha de estimarse, en suma, que el legislador estatal también se ha excedido en su competencia al declarar el carácter básico del inciso final, párrafo 5.º, del art. 10.3 por el que se reservan a la Administración estatal «las competencias a las que se refiere el apartado 2 del art. 10 de la Ley».

6. Las disposiciones reglamentarias habilitadas en los arts. 7.1, 8.1, 10.3, párrafos 5.º y 7.º y en la Disposición transitoria primera.

23. Los arts. 7.1 (condiciones establecidas reglamentariamente), 8.1 (condiciones establecidas reglamentariamente) y 10.3, párrafos 5.º (condiciones reglamentariamente establecidas por la Administración del Estado) y 7.º [Reglamentariamente se establecerán los procedimientos y condiciones necesarios (...) Orden Ministerial de 29 de julio de 1988 o disposiciones que la Administración del Estado dicte en su lugar] efectúan diversas remisiones al reglamento en orden a regular las autorizaciones de distribución al por menor mediante suministros directos y en instalaciones de venta al públi-

co, la propia actividad de distribución en estos últimos y la obtención de datos por el Registro estatal sobre los expedientes tramitados por las Comunidades Autónomas, así como el criterio de prioridad a que éstos deberían ajustarse, respectivamente.

A su vez, la Disposición transitoria primera establece lo siguiente:

«En tanto no se dicten las disposiciones que desarrollen la presente Ley, continuarán en vigor el Real Decreto 2.401/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto regulador de la actividad de distribución al por mayor de productos petrolíferos importados de la Comunidad Económica Europea; el Real Decreto 106/1988, de 12 de febrero, que modifica el anterior; el Real Decreto 645/1988, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para el suministro y venta de gasolinas y gasóleos de automoción y la Orden del Ministerio de Industria y Energía de 29 de julio de 1988, por la que se regula el criterio de prioridad en las solicitudes de inscripción en el Registro de Instalaciones de Venta al por menor de Gasolinas y Gasóleos de Automoción, así como las normas técnicas y de seguridad que no contradigan lo establecido en la presente Ley.»

La parte recurrente entiende, en esencia, no ser respetuoso del orden competencial y dejar sin contenido la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de distribución de energía (art. 9.16 E.A.C.), así como afectar incluso a otras competencias de la misma, como las de comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios (art. 12.1.5 E.A.C.), la atribución de carácter básico, en gran medida «en blanco», que se entiende efectuada por la Disposición final tercera a todas esas disposiciones reglamentarias «habilitadas» por la Ley 34/1992. No sin añadir, también aquí, algunos argumentos sobre la posible inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8.1 y 10.3. Frente a lo cual el Abogado del Estado entiende tratarse de una mera previsión del carácter básico de tales disposiciones reglamentarias, carácter básico que en su caso se desprenderá de su contenido, tratando de justificar la regulación concreta que se hace en los preceptos que ahora enjuiciamos.

24. El intento de atribuir —no se trata de una mera hipótesis sujeta a confirmación, como parece argumentar el Abogado del Estado—, de modo tan genérico, mediante la Disposición final tercera, en su primer inciso, carácter básico a tantas disposiciones reglamentarias estatales, gran parte de las cuales ni siquiera existían en el momento de formularse tal atribución, colisiona frontalmente con el orden competencial constitucionalmente establecido en materia energética u otras conexas, como por ejemplo la de planificación económica, así como con la propia noción de bases que ha ido elaborando la jurisprudencia de este Tribunal. Noción que, efectivamente, entraña una exigencia formal, en el sentido de que, en la normativa postconstitucional, las bases han de ser establecidas preferentemente mediante Ley votada en Cortes. Y si excepcionalmente cabe que la formulación legal de tales bases sea completada reglamentariamente, ello habrá de deducirse del contenido y estructura de las propias disposiciones reglamentarias que responden a esa vocación de establecer las bases de una materia determinada. Con tal doctrina es absolutamente incompatible la pretensión de atribuir, mediante la Disposición final tercera, de modo tan genérico e indeterminado, carácter básico a tantos desarrollos reglamentarios como los previstos en diversos preceptos de la Ley 34/1992, incluidos los en este momento examinados.

Es más, no debe olvidarse que, tratándose de materia energética, las competencias asumibles y asumidas por parte de las Comunidades Autónomas, o incluso trans-

feridas a otra parte de ellas, no se agotan en las de ejecución, sino que también pueden comprender y comprenden las de «desarrollo legislativo». Por lo que ese intento de atribuir carácter básico a no importa qué disposiciones reglamentarias estatales dictadas en desarrollo de la Ley 34/1992 podría tener por resultado, de prosperar, el de impedir u obstaculizar el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de la propia competencia de desarrollo normativo por ellas asumida o en ellas delegada. Pues admitir la constitucionalidad de la Disposición final tercera en cuanto a la atribución de carácter básico a las disposiciones reglamentarias habilitadas por la Ley 34/1992 significaría tanto como configurar la competencia autonómica de desarrollo legislativo como una competencia puramente residual respecto de la competencia de normación estatal, sólo ejercitable hasta donde el Gobierno de la Nación tuviese a bien permitir en cada momento mediante su actividad reglamentaria. Procede, en consecuencia, declarar nuevamente inconstitucional, también por este motivo, la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, por su contradicción con el orden competencial en materia energética que se desprende del art. 149.1.25 C.E. y demás preceptos del bloque de la constitucionalidad aplicables en tal materia u otras conexas con la misma.

25. No obstante, ello no significa, en el presente supuesto, que tal declaración de inconstitucionalidad haya de extenderse asimismo —con independencia de la inconstitucionalidad ya apreciada, por otras razones, del art. 10.3, párrafos 5.º y 6.º—, a los arts. 7.1 y 8.1, en sí mismos, por la propia remisión que en ellos se hace al reglamento respecto de las «condiciones» a cumplir para obtener la autorización de distribución al por menor mediante suministros directos y para realizar la distribución en establecimientos previamente autorizados, respectivamente. Remisión calificada por la parte recurrente como deslegalización contraria a la doctrina de este Tribunal en STC 83/1984.

Cierto es que —a diferencia de lo que ocurre con los arts. 4 y 6 de la misma Ley 34/1992, respecto de las autorizaciones de las actividades de refino, transporte, almacenamiento y distribución al por mayor— los arts. 7.1 y 8.1 no expresan los requisitos o condiciones a que habría de sujetarse la distribución al pormenor, remitiéndose para ello al reglamento. Y cierto que, si de lo que se tratase fuera de establecer requisitos o condiciones que limitaran, por ejemplo, la libertad empresarial (art. 38 C.E.), el art. 53.1 C.E. impondría la correspondiente reserva de Ley. Como también es cierto que, en cualquier caso, como se dijo en la referida STC 83/1984, fundamento jurídico 3.º, «el principio general de libertad que la Constitución (art. 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal». Mas no puede decirse —como se declaró en el caso contemplado en la referida STC 83/1984, fundamento jurídico 4.º—, que mediante los arts. 7.1 y 8.1 de la Ley 34/1992, dado su tenor, se produzca una «total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir». La propia Ley 34/1992, en su art. 2.2, por ejemplo, formula una serie de fines u objetivos a los que la reglamentación debería responder. Y en cualquier caso no es cuestión que haya de resolverse en un recurso de inconstitucionalidad, como el presente, la relativa a la eventual producción de una reglamentación limitativa totalmente independiente de

la Ley, eventualidad que, de producirse, serían los Tribunales ordinarios los llamados a remediarla.

Por lo que ha de llegarse a la conclusión de que la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición final tercera, por cuanto que atribuye carácter básico a una serie de actuales y futuras disposiciones reglamentarias, no significa negar a cada una de estas últimas la eficacia normativa que en cada caso y conforme a Derecho —incluidas las normas de distribución competencial aplicables— le corresponda. Siendo ajeno a un recurso de inconstitucionalidad el dilucidar, caso por caso, tal eficacia normativa.

26. Dado que todas las apreciaciones de motivos de inconstitucionalidad efectuadas a lo largo de la precedente fundamentación jurídica respecto de la Disposición final tercera de la Ley 34/1992 se refieren exclusivamente a las diversas atribuciones de carácter básico formuladas por el primer inciso de la misma, es a ese primer inciso al que ha de ceñirse la correspondiente declaración de inconstitucionalidad, sin perjuicio de extenderla, por conexión, a los preceptos de la misma Ley que en los precedentes fundamentos y en el fallo se indican. No afectando en consecuencia dicha declaración de inconstitucionalidad al segundo inciso de la Disposición final tercera, por el que se exceptúa de la atribución de carácter básico a determinados preceptos de la misma Ley.

Finalmente, y en cuanto a las disposiciones reglamentarias y actuaciones administrativas, en gran parte futuras, cuya imprecisa, genérica e inmotivada calificación como básicas por la Disposición final tercera también ha dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de esta última, la presente Sentencia tampoco ha de interpretarse en el sentido de negarles absolutamente y en todo caso ese carácter. Ha de estarse, en todo caso, al examen de las mismas y, por tanto, es posible que excepcionalmente algunas de ellas pudieran llegar a obtener, en su caso, el reconocimiento de básicas.

## 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 presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

A) Declarar que el primer inciso de la Disposición final tercera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, no es conforme con el orden constitucional de competencias en tanto que atribuye carácter básico al art. 10.1, párrafo tercero (respecto al inciso final, «así como su distribución al por menor mediante suministros directos»); al art. 10.1, párrafo cuarto (el otorgamiento de las restantes autorizaciones que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos»); al art. 10.3, párrafos primero a quinto; al inciso final del párrafo sexto del art. 10.3 (y que serán requisito para el otorgamiento por las Comunidades Autónomas de las correspondientes autorizaciones administrativas que son de su competencia»); al art. 10.3, párrafo séptimo (Reglamentariamente se establecerán los procedimientos y condiciones necesarios para que dicho Registro disponga de manera inmediata de datos reales sobre los expedientes en tramitación en cada Comunidad Autónoma desde el momento de su iniciación para asegurar la aplicación del régimen uniforme de distancias establecido, el respeto estricto del criterio de prioridad en las soli-

citades de inscripción establecido en la Orden Ministerial de 29 de julio de 1988 o disposiciones que la Administración dicte en su lugar y la garantía en la Resolución que se dicte de los principios de seguridad jurídica e igualdad entre las solicitudes»); y a la Disposición transitoria quinta.

B) Declarar asimismo que el inciso primero de la Disposición final tercera no es conforme con el orden constitucional de competencias en cuanto atribuye carácter básico a las disposiciones reglamentarias habilitadas en los arts. 7.1, párrafo primero; 8.1; 10.3, párrafos cuarto y séptimo; y en las Disposiciones transitorias primera y quinta; así como a las actuaciones relacionadas en el párrafo segundo del apartado 2 del art. 10, todos ellos de la mencionada Ley.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Fernando García-Mon y González-Reguera, Vicente Gimeno Sendra, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver Pi-Sunyer, Enrique Ruiz Vadillo, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Tomás S. Vives Antón, Pablo García Manzano.—Firmado y rubricado.

71

*Sala Primera. Sentencia 198/1996, de 3 de diciembre de 1996. Recurso de amparo 1.145/1993. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en Autos sobre despido. Supuesta vulneración del derecho a la no discriminación por razón de sexo. Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.145/93 promovido por doña María de los Milagros Landa Marín, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Rodríguez de la Fuente y asistida de la Letrada doña Lucía Ruano Rodríguez, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 8 de febrero de 1993, dictada en autos sobre despido. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma de Madrid, representada por la Letrada doña Rosario López Ródenas. Ha sido Ponente el Presidente don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 12 de abril de 1993 —registrado en este Tribunal el día 14— la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Rodríguez de la Fuente, en nombre y representación de doña María de los Milagros Landa Marín, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de