

STC 70/1996, de 24 de abril, FJ 2). Debe señalarse además que la recurrente no ha fundamentado su queja en la existencia de un supuesto error del órgano judicial que, al indicarle que contra dichas resoluciones no cabía recurso alguno, le hubiera inducido a no recurrir las mismas privándole de este modo de ejercer su derecho al recurso, sino que se limita a alegar que la referida indicación le ha impedido acudir a la «Superioridad» [sic] a fin de que revise tal decisión, por lo que no puede considerarse que en este caso nos encontremos ante un supuesto en el que un error del órgano judicial al efectuar esta indicación haya privado al recurrente de recurrir estas decisiones.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por «Gasolinera las Cuevas de Vinroma, S. L.».

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

Dada en Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

18752 *Pleno. Sentencia 223/2000, de 21 de septiembre de 2000. Conflicto positivo de competencia 281/93. Planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto del Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo. Competencias sobre régimen energético, comercio interior y planificación de la actividad económica. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijos y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 281/93, formulado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña María Teresa Pagés i Bertran, en relación con el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente don Vicente Conde Martín de Hijos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 4 de febrero de 1993, y tras haber sido formulado el correspondiente requerimiento de incompetencia, que no obtuvo contestación por parte del Gobierno de la Nación, la Letrada de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia, en nombre del Consejo Ejecutivo de aquella, por estimar que el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (en adelante R.G.L.P.), ha vulnerado las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2. Los términos del conflicto positivo de competencia, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, son los siguientes:

a) El objeto del conflicto positivo de competencia lo constituye la Disposición final segunda del Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (R.G.L.P.), aprobado por Real Decreto 1085/1992, en cuanto que atribuye carácter básico a las funciones ejecutivas contenidas en los artículos siguientes: 2; 3; 4; 6.1; 9; 10; 11; 13; 15; 38; 42.1; y Disposición transitoria segunda.

En el requerimiento de incompetencia, formulado en su día de acuerdo con lo regulado en el art. 63 LOTC, se planteó que determinadas funciones de carácter ejecutivo contenidas en la relación de preceptos a que se ha hecho referencia, que se configuran de modo centralizado, atribuyéndoselas a órganos estatales, deberían ser realizadas por la Generalidad de Cataluña. El plazo legal de un mes, previsto para la contestación del requerimiento, transcurrió sin que el Gobierno de la Nación se pronunciara sobre la reivindicación competencial que le fue planteada.

b) El Reglamento sobre el que se traba el conflicto positivo de competencia tiene como objeto regular el ejercicio de las actividades de comercialización al por mayor y al por menor de los gases licuados del petróleo para todos los operadores y empresas suministradoras, ya sean nacionales o comunitarias, y establecer las condiciones de suministro a los consumidores o usuarios de gases licuados a granel y envasados.

Con ello se cumplimenta la autorización prevista en la Disposición final segunda de la Ley 15/1992, de 5 de junio, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al mercado comunitario. De otro lado, el art. 6 de dicha Ley 15/1992 dispuso que, una vez concluido el proceso de escisión de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, quedarían excluidas del ámbito del Monopolio la importación, distribución y comercialización de los productos referentes a gases licuados del petróleo, como son el butano y el propano.

La Ley 10/1987, de 15 de junio, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos, también faculta al Gobierno para establecer la normativa técnica y de seguridad de las instalaciones y los envases de combustibles gaseosos, las características de dichos gases y las condiciones mínimas de seguridad de las industrias e instalaciones correspondientes.

Pues bien, el Real Decreto 1085/1992 aprueba el Reglamento impugnado, y éste, según su Disposición final segunda, presenta carácter básico en su totalidad al amparo del art. 149.1.13 y 25 C.E.

La representación procesal de la Generalidad de Cataluña considera un evidente exceso competencial la precitada declaración como normativa básica de la totalidad del Reglamento, pero concreta inmediatamente que el objeto del conflicto no es la regulación material con-

tenida en el mismo, aunque por su grado de detalle no deje espacio suficiente para el eventual desarrollo autonómico, sino la ilegítima injerencia de la Administración estatal en el ejercicio de competencias ejecutivas en materia energética. En concreto, se cuestionan las potestades de autorización de la actividad de distribución de estos gases licuados, su inscripción en determinados Registros correspondientes y su cancelación, funciones todas ellas de naturaleza ejecutiva que se atribuyen a órganos estatales y que deberían ser ejercitadas por la Generalidad de Cataluña, puesto que dispone de competencia para ello. En tal sentido, se alega que no se comprende por qué no se reconocen las competencias ejecutivas cuestionadas a las Comunidades Autónomas, cuando en la Ley 10/1987 se atribuyen a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de las concesiones administrativas referentes al suministro de combustibles gaseosos por canalización y las actividades de producción, conducción y distribución sobre dicho suministro en su ámbito territorial, y las autorizaciones para la construcción o modificación de las instalaciones que sean precisas para las actividades objeto de concesión.

En el mismo sentido, la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, sobre Ordenación del sector Petrolero, reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar las instalaciones de almacenamiento localizadas en su territorio, la contratación del reparto de suministros directos a instalaciones fijas de carburantes y combustibles petrolíferos, cuando aquél no exceda de su ámbito territorial, así como la autorización de establecimientos de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos mediante su venta al público.

c) En cuanto al marco de distribución de competencias que ha de tenerse en cuenta, la Letrada de la Generalidad de Cataluña señala que el art. 9.16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C. en adelante) le atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de «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.... Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el núm. 25 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución».

En ejercicio de esta competencia exclusiva la Generalidad dispone de la competencia legislativa y reglamentaria y de la función ejecutiva, incluida la inspección, de conformidad con lo establecido en el art. 25.2 E.A.C.

A su vez, según dispone el art. 10.1.5 E.A.C. en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución sobre el régimen energético.

Por último, y según el art. 12.1.2 y 5 del propio Estatuto, la Generalidad ostenta la competencia exclusiva en materia de industria y comercio, que deberá ejercer de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que por el Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, se operó en la etapa preautonómica el primer traspaso de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad en materia de industria, energía y minas. Concretamente en el apartado II del Real Decreto se prevé que la Generalidad de Cataluña asuma el ejercicio de las funciones del Ministerio de Industria y Energía en materia de energía, excepto cuando las instalaciones de transporte, producción y distribución salgan del territorio de Cataluña o bien su aprovechamiento afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma. Asimismo, en el punto 4 de su apartado B.4 se prevé la comunicación al Ministerio de Industria y Energía de todas las inscripciones practicadas en el Registro Industrial y Registros Especiales que a partir de entonces realizará la Generalidad.

Los citados títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña no han sido tenidos en cuenta por el Estado al aprobar el Real Decreto 1085/1992. Por el contrario, en el Preámbulo de dicho Real Decreto se invocan los títulos referidos en el art. 149.1.13 y 25 C.E., a guisa de cobertura competencial de carácter básico de todos sus preceptos, previsión que excede con mucho del alcance que el Tribunal Constitucional ha reconocido en la interpretación de dichos artículos de la C.E.

Por lo que se refiere al art. 149.1.13 C.E., la doctrina constitucional ha reconocido que no cabe una interpretación extensiva de este título competencial, que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos económicos de la actividad de que se trate, vaciando de contenido la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 75/1989, FJ 3).

Por lo que se refiere a la delimitación de las bases del régimen energético, el Abogado de la Generalidad trae a colación la STC 24/1985, para afirmar, después de la transcripción de un pasaje de ella, que en la medida en que las funciones ejecutivas cuestionadas no inciden ni directa ni indirectamente en los aspectos básicos del régimen energético, ya que se trata de actos reglados, corresponde a los órganos competentes de la Generalidad la realización de tales actuaciones.

En el concepto de bases sólo han de entenderse comprendidas, esencialmente, potestades normativas, de otro modo quedaría desnaturalizado ese concepto. La atribución de rango básico a actos en el nivel ejecutivo ha de ser verdaderamente muy excepcional. En tal sentido se refiere el escrito de la Generalidad a la STC 147/1991, como síntesis de doctrina, con transcripción de su contenido, afirmando a continuación que, para que pudiera legitimarse competencialmente la reserva íntegra al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de las funciones ejecutivas, habrían de concurrir circunstancias excepcionales y, evidentemente, con la regulación del Real Decreto 1085/1992 no nos encontramos en uno de tales supuestos, por lo que, de acuerdo con el marco legal expuesto, se deduce la plena competencia de la Generalidad de Cataluña en cuanto a las funciones de índole ejecutiva en materia de distribución de energía en el territorio catalán.

d) A continuación, la Letrada de la Generalidad inicia el examen de los preceptos impugnados, comenzando con la afirmación de que no se impugna en este conflicto el contenido material de los preceptos cuestionados, sino el carácter de normativa básica estatal que el Gobierno les atribuye, en cuanto que han atribuido carácter básico a las funciones de índole ejecutiva que pasa a continuación a examinar. Para ello se agrupan los preceptos cuestionados en dos bloques: por una parte los arts. 2, 4, 6.1, 9, 10, 11, 13, 15, 42.1 y la Disposición transitoria segunda; y por otra, los arts. 3 y 38.

1) Respecto del primer bloque, comenzando por el art. 2, se dice en cuanto a él, que es objeto de conflicto porque establece, con carácter básico, que tendrán la calificación de «operador de G.L.P.» o de «empresa suministradora de G.L.P.» las personas que figuren inscritas como tales en los Registros de Operadores de gases licuados del petróleo y de Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo, que para tal fin se crean en la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, cuando de hecho no hay ninguna razón que justifique que dichas inscripciones se lleven a cabo por órganos estatales y en los registros administrativos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, para que los operadores o empresas suministradoras de gases licuados puedan acceder al mercado energético español y desarrollar su actividad. Se alude a las SSTC 236/1991, FJ 6, y 203/1992, FJ 4, según

las que la inscripción en los registros administrativos es un acto reglado equivalente a una autorización que posee naturaleza ejecutiva. Por tanto, las inscripciones de las autorizaciones administrativas concedidas a los operadores y empresas suministradoras que desarrollen su actividad en una Comunidad Autónoma han de llevarse a cabo por los órganos autonómicos competentes en materia energética, ya que se trata de una función meramente ejecutiva.

Se alega que en este precepto el Gobierno del Estado ha hecho caso omiso de la doctrina dictada por el Tribunal Constitucional en las SSTC 87/1985 y 81/1985 sobre la existencia de registros estatales y autonómicos de sanidad y su necesaria coordinación, con transcripción de particulares de los FFJJ 3, 5 y 6 de la primera de las Sentencias. Se alega que, de conformidad con esa doctrina, los registros de operadores y empresas suministradoras de la Dirección General de Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo han de nutrirse de los datos que los registros de las Comunidades Autónomas les faciliten, y la calificación de operadores o empresas suministradoras para desarrollar la actividad prevista en el Reglamento ha de surtir efectos a partir de la inscripción en los registros autonómicos, siempre y cuando se trate de operadores o empresas suministradoras de gases licuados que hayan de operar en Cataluña.

Se añade que el funcionamiento coordinado de los registros autonómicos y estatales no puede constituir novedad para el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, puesto que desde el Real Decreto 738/1981, de traspaso, ese ha sido el modo en que ha funcionado el Registro Industrial. Y se dice, a mayor abundamiento, que la inscripción centralizada de los operadores y empresas suministradoras, que actúan en el ámbito autonómico y que son competencia de la Comunidad Autónoma constituye siempre una contradicción con la propia lógica del sistema de organización territorial diseñado por la Constitución Española, que debe evitar en la medida de lo posible la duplicación de servicios y de órganos administrativos, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en las SSTC 187/1988, de 17 de octubre (FJ 12) y 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7).

2) En igual vulneración de las competencias autonómicas de gestión incurre el art. 10, al establecer como carácter básico el requisito de la previa inscripción en el registro estatal correspondiente para que las empresas suministradoras de gases licuados del petróleo puedan dedicarse a su actividad; y asimismo el art. 11 en la medida que se atribuye al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la recepción de las solicitudes de inscripción por las empresas suministradoras de gases licuados del petróleo, así como la documentación correspondiente, y a la Dirección General de la Energía la inscripción provisional y la definitiva en el registro estatal a la vista de las certificaciones emitidas por los órganos territoriales competentes en materia energética respecto de aquellas empresas suministradoras que hayan de desarrollar su actividad en el territorio autónomo.

3) El art. 4 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia energética al establecer con carácter básico que la Dirección General es quien otorgaría o no la correspondiente autorización para la inscripción en los registros estatales antes citados, pues es evidente que la concesión de la autorización o denegación de la autorización sobre la inscripción se ha de llevar a cabo por quien tenga competencia de ejecución en la materia de que se trate, como así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional en sus SSTC 87/1985, 91/1985, 236/1991, 203/1992, entre otras muchas.

4) De acuerdo con esa doctrina los arts. 15 y 42.1 del Real Decreto incurren en vulneración competencial al establecer con carácter básico que cuando las empre-

sas suministradoras de gases licuados del petróleo sean sancionadas con infracciones graves o muy graves la Dirección General de Energía podrá acordar la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro, así como la revocación de suspensión de cualesquiera otras autorizaciones administrativas vinculadas a la actividad.

5) Mediante el art. 6.1, se impide de nuevo el ejercicio de las competencias ejecutivas por las Comunidades Autónomas competentes, por cuanto se establece con carácter básico que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo podrá solicitar la ampliación de los datos relativos a la capacidad técnica y financiera que han de acreditar los operadores de gases licuados del petróleo para obtener su inscripción registral, cuando así lo considere preciso para fundar la correspondiente resolución, así como para acreditar su cumplimiento o facilitar las comprobaciones necesarias.

6) El art. 9 también resulta inadecuado y vulnera el orden competencial al no establecer las precisiones necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias ejecutivas, ya que, con la excusa de garantizar el suministro para el conjunto del mercado nacional, deja en manos del citado Ministerio la facultad de autorizar la reducción de las existencias mínimas de seguridad cuando lo soliciten los operadores de gases licuados del petróleo por problemas técnicos o de suministro. En realidad, si al establecer la previsión se hubieran establecido los parámetros concretos dentro de los que se pudiera autorizar la citada reducción de existencias, no hubiera sido preciso reservar a una única instancia central la concreción de esas autorizaciones. Puesto que no se ha hecho así, el artículo 9 deviene inconstitucional, citando al respecto, con transcripción de lo pertinente, el FJ 4 de la STC 106/1987.

7) El art. 13 y la Disposición transitoria segunda vulneran las competencias ejecutivas de la Generalidad porque establecen, con carácter básico, que los usuarios o consumidores finales que se autosuministran con consumo propio, las empresas distribuidoras de envases populares, los titulares de estaciones de servicios o postes de aprovisionamiento de gases licuados del petróleo con destino a automoción y las empresas distribuidoras de gases licuados del petróleo por canalización, deberán comunicar y suministrar a la Dirección General de la energía la documentación prevista en los citados preceptos para poder desarrollar su actividad cuando la autorización para llevar a cabo esta actividad va vinculada a la caracterización que las Comunidades Autónomas competentes en materia energética otorgan sobre instalaciones fijas de almacenamiento que utilizan dichas empresas o consumidores y usuarios finales. Si la Generalidad es la Administración actuante, es a ella a quien han de ser comunicadas estas actividades, sin perjuicio de que posteriormente por la Generalidad sea transmitida al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la documentación que sea precisa para los fines propios.

8) En cuanto al otro bloque de preceptos, los arts. 3 y 38, se dice por la Generalidad que en ellos se dispone que los operadores y empresas suministradoras de gases licuados del petróleo están obligados a facilitar al Ministerio de Industria y Energía o a la Dirección General de la Energía la información y documentación prevista en los citados preceptos, o bien aquélla que complementariamente se les solicite, sin contar con la intervención de las Comunidades Autónomas.

Considera la representación procesal autonómica que las comunicaciones antedichas se han de efectuar a los órganos de las Administraciones autonómicas competentes en la materia. Puesto que la Generalidad es en Cataluña la Administración actuante en el nivel de ejecución administrativa, es a ella a quien corresponde reca-

bar cualquier tipo de información de las empresas del sector, sin perjuicio de que posteriormente se remita al citado Ministerio la documentación o información prevista. Se citan al efecto las SSTC 106/1987, FJ 4; 115/1991, FJ 2; 53/1988, FJ 2, sobre relaciones de colaboración o coordinación, así como las SSTC 18/1982, FJ 4; 64/1984, FJ 8; 80/1985, FJ 2; 11/1986, FJ 3; 106/1987, FJ 4; 186/1988, FJ 3; 252/1988, FJ 3, y 64/1982.

Termina su alegato la Letrada de la Generalidad de Cataluña solicitando que el Tribunal dicte Sentencia, declarando que la competencia controvertida corresponde a aquélla, dejando sin efecto la declaración de normativa básica contenida en la disposición final segunda del R.G.L.P.

3. Mediante providencia de 2 de marzo de 1993, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, acordó poner en conocimiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la incoación del conflicto, por si ante la misma se impugnase el Real Decreto 1085/1992, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, de acuerdo con el art. 61.2 LOTC, y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 30 de marzo de 1993, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se opone a la demanda, ordenando sus alegaciones en dos apartados: el primero bajo la rúbrica de «El artículo 149.1.25 de la C.E. y las competencias del Estado en materia de energía», y el segundo bajo la de «El Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo, aprobado por el Real Decreto 1085/92, de 11 de septiembre».

a) El primero de dichos apartados comienza afirmando que el art. 149.1.25 C.E. reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de «bases del régimen minero y energético», y que, por su parte, el art. 10.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «régimen minero y energético». Sobre el alcance de esta competencia ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, considerando que corresponde al Estado aprobar proyectos de instalaciones destinadas a la elaboración de productos derivados del petróleo, ya que ésta, con arreglo a la normativa estatal (Plan Energético Nacional), se halla «proyectada y regulada como una unidad, en relación con un mercado único, cuyas características y exigencias ha determinado la fijación de la proporción de la que de ella ha de destinarse al mercado nacional y a la exportación, así como la localización de los instrumentos previstos de la capacidad de refinación por empresas o zonas geográficas y otros factores» (STC 24/1985, de 21 de febrero, FJ 6).

La competencia del Estado no ha de impedir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de la que tuviere atribuida. Concretamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña podrá ejercitar (*ex art.* 10.1.5 de su Estatuto de Autonomía) las de desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de las bases de régimen energético, en los términos que las mismas señalen. El art. 9.1.16 E.A.C., por su parte, otorga competencia a la Generalidad en materia de «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga

de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma, ... sin perjuicio de lo establecido en el núm. 25 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución».

El Real Decreto 1085/1992 que aprueba el R.G.L.P., objeto de este conflicto positivo de competencia, se dicta, como expresa su Exposición de Motivos, en desarrollo de la Disposición final segunda de la Ley 15/1992, de 5 de junio, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario y para reglamentar el ejercicio de las actividades desmonopolizadas, según prevé el art. 6 de dicha Ley. Se establece, pues, «un Reglamento único de carácter básico para todos los operadores y empresas suministradoras, ya sean nacionales o comunitarias, que regula, asimismo, las condiciones de suministro a consumidores o usuarios finales de gases licuados del petróleo a granel y envasados». El referido carácter básico, anunciado por dicha exposición de motivos, se concreta en la Disposición final segunda R.G.L.P. que declara que éste se dicta de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.13 y 25 C.E. En el escrito de planteamiento del conflicto no se niega la calificación de normativa básica de parte de los preceptos del Reglamento, pero se discute respecto de otros.

En opinión del Abogado del Estado, la importancia que los derivados del petróleo tienen para la economía nacional es grande. Se desea garantizar su uniforme distribución en todas las zonas del territorio español. Particularmente, los gases licuados del petróleo (butano y propano en la actualidad) cumplen una función esencial, como suministro energético imprescindible para el tejido empresarial, la pequeña industria y multitud de hogares. De aquí que se pretenda garantizar su uniforme distribución por el conjunto del territorio nacional.

Elo hizo que la Ley 10/1987, de 15 de junio, estableciera en su art. 8 (norma a la que la Disposición final primera de la propia Ley le atribuye el carácter básico «a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1 números 13, 18 y 25 de la Constitución») una autorización al Gobierno para fijar reglamentariamente la normativa técnica y de seguridad que han de reunir las instalaciones y los envases de los combustibles gaseosos, «así como las características que deben cumplir los gases para su utilización como combustibles y carburantes, y las condiciones mínimas de seguridad que deben cumplir las industrias e instalaciones de dichos combustibles que comporten riesgos para personas o bienes. Dichos preceptos y normas técnicas de seguridad, así como las especificaciones, diseño y ejecución de industrias e instalaciones de producción, tratamiento, conducción, almacenamiento, envasado, trasvase, *suministro, distribución* y utilización de gases combustibles, tenderán a garantizar *la protección y seguridad de las personas y los bienes, la calidad y fiabilidad de su funcionamiento, la prestación de las condiciones de los suministros y la prestación de un buen servicio*» [la cursiva es del texto del escrito].

Consecuentemente con el contenido del precepto transcrito, la Disposición final segunda de la Ley 15/1992, de medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario, faculta al Gobierno para «dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley, en particular, para reglamentar el ejercicio de las actividades desmonopolizadas con arreglo al artículo sexto (entre las que se encuentra la distribución de los derivados del petróleo que se indican), y establecer las normas básicas en las materias a que se refiere el art. 8 de la Ley 10/1987, de 15 de junio».

b) En cuanto al segundo de los apartados antes referidos (el alusivo al análisis del Reglamento), el Abogado del Estado ordena sus preceptos en cuatro grupos.

1) Los arts. 2, 4, 6.1, 10, 11 y 15 que guardan relación con la calificación como «operadores de G.L.P.» (gases licuados del petróleo) y «empresas suministradoras de G.L.P.», de las empresas que suministran respectivamente al por menor y al por mayor [sic], hallándose inscritas en los Registros creados al efecto en la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (art. 2), con la autorización de dicha Dirección General (art. 4), con los datos que habría de aportar a la misma el solicitante de la inscripción en cada caso (arts. 6.1, 10 y 11) y con las causas de cancelación de la inscripción por la misma Dirección General (art. 15).

Para el Abogado del Estado esos preceptos no cercenan las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con ellos se pretende realizar una regulación unitaria para todo el territorio nacional de las exigencias mínimas que se imponen para ejercer la actividad tendente, conforme establece el art. 8 de la Ley 10/1987, a dispensar la adecuada protección y seguridad de las personas y bienes, la calidad y fiabilidad de su funcionamiento, la unificación de las condiciones de los suministros y la prestación de un buen servicio, básico para el adecuado desenvolvimiento de la economía nacional.

Según el Abogado del Estado la organización de Registros estatales sobre determinadas materias ha sido objeto de consideración por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, refiriéndose al respecto, con transcripción selectiva de sus contenidos, a las SSTC 157/1985, FJ 4, y 111/1986, FJ 3, manteniendo que el ejercicio de la inscripción en el registro estatal no conlleva menoscabo de la similar función que pueden realizar las Comunidades Autónomas en su propio ámbito. Por tanto, considera el Abogado del Estado que la existencia de normas básicas sobre registros unitarios para todo el territorio español no impide el ejercicio de las competencias propias por parte de la Generalidad, siempre que respete aquellas bases.

Alega el Abogado del Estado que, aun cuando las SSTC 236/1991, FJ 6, y 203/1992, FJ 4, al permitir la configuración de registros estatales sobre control metrológico y tipos de cisternas, respectivamente, han declarado que dicha configuración debe hacerse de modo que las Comunidades Autónomas ejerciten sus potestades de ejecución, no puede ignorarse que cuando se pretende, como es el caso, aplicar una medida que sólo puede interpretarse en su unidad, pueden realizarse regulaciones que incluyan aspectos de detalle e incluso actos de ejecución que resulten imprescindibles para asegurar la unidad de dicha medida (STC 147/1991, FJ 4).

Por ello, la organización por una norma básica del Estado de los Registros que pretenden salvaguardar la seguridad en la distribución y suministro de energía en toda España en beneficio del conjunto del sector industrial, el común de los usuarios y, a la postre, de la economía nacional, resulta constitucionalmente legítima.

2) Los arts. 3 (que impone la obligación a los operadores y suministradores de cumplir las directrices del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por razón de seguridad o garantía del suministro y las que se imparan sobre aprobación, revisión y ejecución de sus planes de aprovisionamiento y suministros prioritarios que señalen por razones de estrategia o dificultad en el aprovisionamiento), 9 y 13 (que establecen la obligación de mantener las existencias mínimas de seguridad a los operadores de gases licuados del petróleo y a los consumidores y usuarios finales que se suministren sin adquirir este producto de los operadores o empresas suministradoras) y el art. 38 (que exige a las empresas que suministren gases licuados del petróleo la obligación de remitir anualmente a la Dirección General de la Ener-

gía determinados datos a efectos de «actuación, análisis y seguimiento de los sistemas de fijación de precios de G.L.P. así como del nivel de existencias»).

El Abogado del Estado se refiere a la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4, según la que, dentro de la competencia estatal de dirección de la actividad económica, «tienen cobijo 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».

Para el Abogado del Estado, con referencia a las medidas del art. 3, compete al Estado en su función de ordenación general de las actividades económicas (art. 149.1.13 C.E.) garantizar el suministro energético en toda España, fijando la estrategia y las prioridades de abastecimiento y distribuyendo equitativamente la reserva de seguridad de gases licuados del petróleo.

De igual modo, según el Abogado del Estado, es evidente, con referencia a las medidas del art. 38, que la ordenación del sector de la energía, que debe realizar el Estado, alcanza al seguimiento de los sistemas de fijación de precios. De igual modo, con referencia a las medidas de los arts. 9 y 13, el seguimiento del nivel de existencias mínimas de seguridad afecta directamente a un interés supraautonómico.

Sin embargo, con ello no se vacía la competencia de la Generalidad de Cataluña, pues el art. 42.2 reconoce a las Comunidades Autónomas la imposición de las sanciones aludidas.

3) El vicio de incompetencia que se imputa al art. 42.1 del Reglamento radica en la posibilidad que se atribuye a la Dirección General de Energía de cancelar la inscripción correspondiente en el registro, así como de suspender o revocar cualesquiera autorizaciones administrativas vinculadas a la actividad en caso de comisión de las infracciones que el propio Reglamento recoge que tengan la consideración de graves o muy graves.

Este precepto no desconoce las competencias autonómicas. Antes al contrario, el apartado 2 del propio artículo 42 reconoce expresamente la posibilidad de que la imposición de la sanción correspondiente pueda realizarse por las Comunidades Autónomas que tengan competencia para ello.

Ahora bien, sólo se podrá privar de la inscripción en el Registro estatal a las empresas por el propio Estado, sin perjuicio de la sanción que se imponga por la Comunidad Autónoma competente. Otro tanto ocurrirá con las autorizaciones administrativas otorgadas por el Estado. Si el Estado es competente para aprobar la inscripción y para otorgar las autorizaciones, obviamente lo será para dejar sin efecto, en su caso, las mismas.

4) La Disposición transitoria segunda establece que «las empresas distribuidoras de "envases populares", los titulares de estaciones de servicio o postes de aprovisionamiento de G.L.P. con destino a automoción y las empresas distribuidoras de G.L.P. por canalización a que se refieren los arts. 33, 34 y 35 de este Reglamento que a la fecha de entrada en vigor del mismo estuvieran desarrollando las actividades mencionadas, deberán presentar en la Dirección General de Energía y en el plazo de seis meses los datos sobre autorización de instalaciones y volumen de operaciones, capacidad de almacenamiento, régimen de aprovisionamientos y servicios que desarrollen a efectos de verificación de las condiciones de suministro. La misma obligación será exigible a quienes con posterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento inicien las actividades mencionadas».

La norma contenida en la citada Disposición transitoria no persigue sino la aplicación gradual del régimen que el Reglamento instaura y, particularmente, de las

normas contenidas en sus arts. 4, 6.1, 9, 10, 11 y 13. Cabe reiterar aquí lo expuesto al analizar tales preceptos.

En definitiva, ninguna tacha de incompetencia cabe oponer a los preceptos del Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo, aprobado por Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, que establece las bases sobre el suministro y distribución de productos esenciales para la generación de energía con arreglo al artículo 149.1.25 C.E. y determina las medidas singulares necesarias para la adecuada ordenación del sector [ex artículo 149.1.13 C.E.].

5. Por providencia de 19 de septiembre de 2000 se señaló el día 21 de septiembre siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, lo constituye el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (en adelante, R.G.L.P.), en concreto, la Disposición final segunda de este Reglamento, en cuanto que atribuye carácter básico a los siguientes arts. del mismo: 2, 3, 4, 6.1, 9, 10, 11, 13, 15, 38, 42.1, y la Disposición transitoria segunda.

Interesa resaltar que la Generalidad de Cataluña no discrepa de la regulación material contenida en el Real Decreto objeto de conflicto. La controversia se reduce a que los preceptos impugnados atribuyen al Estado determinadas competencias, correspondientes a funciones ejecutivas, que la Generalidad considera que han de ser de su titularidad.

Las funciones ejecutivas de carácter básico que se controvierten se refieren a los Operadores y Empresas Suministradoras, sujetos encargados de la distribución y suministro de los gases licuados del petróleo y serán detalladamente concretados al examinar los distintos preceptos.

Los títulos alegados por la Generalidad de Cataluña, según se expone con detalle en el antecedente segundo, son los siguientes: el del art. 9.1.16 E.A.C. que le atribuye la competencia exclusiva en materia de «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.... Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el núm. 25 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución»; el del art. 10.1.5 E.A.C., que le dota de competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen energético «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»; los del art. 12.1.2 y 5 E.A.C., que le confieren competencia exclusiva en las materias de «industria» y «comercio interior», de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

Los títulos alegados por el Abogado del Estado son, por el contrario, según se recoge en el antecedente cuarto, el del art. 149.1.25 C.E., que atribuye al Estado la exclusiva competencia para el establecimiento de la normativa básica en materia de «régimen energético» y el del art. 149.1.13 C.E., que le atribuye la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación económica general, que se puede proyectar sobre sectores económicos concretos y que, como el anteriormente citado, permite, en determinados supuestos, la adopción de medidas singulares de carácter ejecutivo, lo que justifica las que se retienen en este caso.

2. Antes de abordar directamente el examen del debate competencial planteado, es conveniente que nos detengamos, siquiera sea sumariamente, en el examen

del sentido general del Real Decreto 1085/1992 cuestionado, insertándolo en el contexto normativo a que corresponde. En tal sentido debemos hacer referencia a la Ley 10/1987, de 15 de junio, de normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de los combustibles, y a la Ley 15/1992, de 5 de junio, de medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.

La primera de las leyes citadas estableció, según su preámbulo, una serie de principios generales y normas de actuación, tendentes a permitir el cumplimiento de la política energética nacional, teniendo en cuenta «el desarrollo que debe producirse en la industria de los combustibles gaseosos y en particular del gas natural».

Partiendo de este planteamiento general, el art. 1 de dicha Ley 10/1987 declaró que «el Estado o, en su caso, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias se reserva... el servicio público de combustibles gaseosos por canalización, así como las actividades de producción y distribución relativas a dicho servicio público». Más en concreto, el art. 2 del mismo texto legal dispone que se requerirá autorización administrativa previa para las «actividades referentes a los combustibles gaseosos que por su importancia o circunstancias de especial interés se estime oportuno», precisando su art. 3 que corresponde al Ministerio de Industria y Energía «el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas de las actividades enunciadas en el artículo segundo de esta Ley que no sean competencia de las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos».

En cuanto a la Ley 15/1992, de 5 de junio, de medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario, tomó una serie de medidas de modificación de la estructura de dicho sector, entre las que hay que referirse, a los efectos que aquí interesan, a las que conciernen a los gases licuados del petróleo (butano y propano).

El preámbulo de dicha Ley declaró que resultaba conveniente escindir de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos los activos afectos a actividades comerciales, de modo que se pueda proporcionar a las empresas españolas de refino «estructuras comerciales que permitan su integración vertical y así facilitar el desarrollo de su actividad en un mercado competitivo». Consecuentemente con ello, dicho preámbulo manifiesta que «las especiales características del mercado de los gases licuados del petróleo y del fuelóleo, teniendo en cuenta las razones ya aludidas, requieren su desmonopolización en una fecha próxima, que permita un período de tiempo suficiente para que se dicten los reglamentos necesarios para su libre comercialización», lo cual se concreta en su art. 6.

Expuesto lo anterior, conviene examinar el régimen jurídico del sistema de distribución de gases licuados del petróleo en España, que se contiene en el Real Decreto 1085/1992, objeto de esta controversia competencial.

El mismo señala en su preámbulo que ha sido dictado en uso de la autorización que hizo al Gobierno la Disposición final segunda de la Ley 15/1992, a fin de «reglamentar el ejercicio de las actividades desmonopolizadas con arreglo al art. 6 y establecer las normas básicas en las materias a que se refiere el art. 8 de la Ley 10/1987, de 15 de junio». Desde otra perspectiva, en este caso la propia de las finalidades concretas a que dicho Real Decreto se orienta, conviene tener en cuenta que su propio preámbulo las fija en la necesidad de establecer «un Reglamento único de carácter básico para todos los Operadores y Empresas suministradoras», de un lado, y, de otro, en la garantía del «régimen de abastecimiento energético», al que también califica de «básico».

El suministro o distribución de los gases licuados del petróleo se estructura sobre un doble eje: suministro al por mayor y suministro al por menor. El suministro al por mayor se encomienda a los llamados Operadores de gases licuados del petróleo, y se caracteriza porque no alcanza a los consumidores finales; mientras que el suministro al por menor corresponde realizarlo a las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo, las cuales efectuarán la distribución al consumidor final (arts. 1 y 2).

La condición de Operadores y Empresas Suministradoras sólo se adquiere tras la correspondiente autorización administrativa y la subsiguiente inscripción en el Registro administrativo correspondiente (arts. 2 y 4). Las autorizaciones e inscripciones registrales las realiza la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Comercio (hoy, Ministerio de Economía, según lo dispuesto en el art. 4.B del Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales) y tienen carácter reglado (arts. 5 y 10).

Interesa destacar, como principal diferencia sustantiva entre los Operadores y las Empresas Suministradoras, aparte de la distribución misma al por mayor o menor que a cada figura corresponde, que los Operadores realizan su actividad en todo el territorio nacional (art. 9) lo que determina que han de disponer de instalaciones de recepción, almacenamiento y transporte adecuadas para ello (art. 8) y también de «existencias mínimas de seguridad» suficientes para asegurar que no quede desabastecido dicho mercado nacional (art. 9). Por el contrario, las Empresas Suministradoras sólo son autorizadas para realizar el suministro en un territorio determinado (arts. 11 y 25), por lo que debemos interpretar que las «existencias mínimas de seguridad» que también se les exigen (art. 10), sólo habrán de atender, como garantía del suministro, a los ámbitos territoriales correspondientes a la autorización otorgada.

Asimismo, deberemos tener en cuenta que el Real Decreto 1085/1992 no reconoce a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de la autorización e inscripción registral de los Operadores o Empresas Suministradoras, pero sí prevé que aquéllas tengan cierta intervención en la fase procedimental previa a dicha inscripción registral, si bien sólo respecto de las Empresas Suministradoras (art. 11, párrafos quinto y séptimo) y reconoce también a las Comunidades Autónomas potestades de control de dichas Empresas Suministradoras una vez que han sido autorizadas y ejercen ordinariamente su actividad distribuidora (art. 25.1).

Debe apreciarse, por último, que el Real Decreto 1085/1992 regula con amplitud las condiciones y requisitos de las instalaciones de almacenamiento, distribución y envasado de estos gases y también la contratación del suministro, aspectos ambos que, junto con otros enunciados antes, juegan un papel determinante en la garantía del suministro energético en todo el territorio nacional.

3. Aún falta examinar, con carácter previo al análisis de la controversia competencial planteada, los efectos que sobre la misma puedan derivarse de la entrada en vigor de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, la cual supone, sin duda, un importante cambio de orientación respecto de la normativa anterior.

Esta Ley persigue, según su Exposición de Motivos, «renovar, integrar y homogeneizar la distinta normativa legal vigente en materia de hidrocarburos». Su característica más específica, en relación con la legislación anterior, es la limitación de la intervención de los poderes públicos, de modo que éstos «salvaguarden los intereses generales a través de la propia normativa». En cuanto al subsector de los gases licuados del petróleo, aunque en menor medida que en otros subsectores, «también

recibe el impulso liberalizador... Se suprimen requisitos para el ejercicio de la actividad, entre los cuales la supresión de la obligatoriedad de distribución a domicilio quizá constituya el ejemplo más relevante».

Entrando a examinar sus prescripciones, se aprecia que la Disposición transitoria segunda de dicha Ley 34/1998 dispone que «en tanto no se dicten las disposiciones de desarrollo de la presente Ley, continuarán en vigor, en lo que no se opongan a la misma, las disposiciones reglamentarias aplicables en las materias que constituyen su objeto». Partiendo de esta determinación normativa, analizaremos si los ejes sobre los que se asienta el nuevo régimen jurídico de los gases licuados alteran los términos del conflicto de competencia planteado.

En cuanto a la actividad de los operadores al por mayor de gases licuados del petróleo, se aprecia que no se modifica sustancialmente el objeto de la controversia, ya que dicha actividad sigue estando sometida a la autorización y registro de la Administración General del Estado [arts. 3.2 e), 45 y 48]. En cuanto a los distribuidores al por menor de estos gases licuados, sigue siendo necesaria la autorización administrativa de la actividad de la distribución a granel (art. 46), sin que el art. 3 precise la Administración que resulta competente para ello. Por último, respecto a las existencias mínimas de seguridad, la Ley 34/1998 mantiene el control estatal de las exigibles a los distribuidores al por mayor [arts. 3.2 h) y 50.3], mientras que acerca de las correspondientes a los distribuidores al por menor o a los consumidores, aunque dicho control se atribuya a las Comunidades Autónomas [arts. 3.3 h) y 50.3], la cuestión controvertida en este procedimiento, referente a la obligación de información al Estado no es objeto de regulación, por lo que tampoco se alteran los términos de la discrepancia competencial.

En suma, podemos concluir que las modificaciones introducidas por la Ley 34/1998 no afectan de modo sustancial al presente conflicto de competencia, por lo que partiendo de nuestra doctrina de que «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes», debe deducirse que esto es «lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4) y teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea en gran medida los mismos problemas competenciales que el Reglamento sobre el que se traba el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1993, de 11 de marzo, 329/1993, de 12 de noviembre, 155/1996, de 9 de octubre, y 147/1998, de 2 de julio).

4. Planteadas las posiciones de las partes y expuesto el marco normativo general de necesaria referencia, debemos hacer algunas consideraciones de carácter general sobre los títulos competenciales argüidos por la Generalidad de Cataluña y por el Abogado del Estado, para seleccionar de entre ellos los que puedan servir de marco de encuadramiento de los preceptos cuestionados, sin que ello pueda, no obstante, condicionar de modo definitivo al Tribunal para adoptar la decisión correspondiente, pues ésta habrá de producirse teniendo en cuenta «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, de 19 de abril, FJ 2).

Es preciso observar que entre los títulos en contraste existen indudables conexiones, bien porque en las corres-

pondientes materias existan competencias compartidas, bien por la relación que pudiera existir entre las distintas materias.

En concreto, en el enunciado del art. 9.1.16 E.A.C. («instalaciones de producción, distribución y transporte de energía...») la definición de la materia se cierra con la cláusula explícita de «sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

Si se recuerda que este último precepto es uno de los títulos competenciales expresados en el preámbulo del Real Decreto cuestionado y al tiempo uno de los dos que se invocan en el conflicto por el Abogado del Estado, es visto que en la propia alegación de la Generalidad se da por sentada implícitamente la posibilidad de una convergencia de títulos, entre el estatal de bases de régimen energético y el autonómico del art. 9.1.16 E.A.C., de modo que la cuestión que se suscitara, si es que hubiesen de ponerse en juego uno u otro título en relación con los preceptos cuestionados, sería la de si éstos pueden, o no, ampararse en la caracterización de bases, que es, respecto al régimen energético, competencia exclusiva reservada al Estado.

Lo propio ocurre con el título competencial del art. 10.1.5 E.A.C. («régimen energético»), en el que la competencia de la Generalidad es «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», de modo que en dicha materia la competencia autonómica y la estatal del art. 149.1.25 C.E. antes citado, cada una en su plano, son compartidas; por lo que en el caso de que se considerasen encuadrables los preceptos cuestionados en la materia de régimen energético, el problema, lo mismo que en cuanto al posible juego del anterior de los títulos competenciales alegados por la Generalidad, se concretaría en si la regulación contenida en dichos preceptos sería susceptible de caracterización como bases.

Y por último, en cuanto a los títulos «industria» y «comercio interior» del art. 12.1.2 y 5 E.A.C., ambos operan, en lo que interesa al presente conflicto, «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general... en los términos de lo dispuesto en... los números... 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución», precepto este último que la Disposición final segunda del Reglamento cuestionado (junto con el del número 25) indica como título competencial del Estado, y que, a su vez, es alegado en el conflicto por su representante.

De nuevo, pues, la cuestión suscitada sería la de si los preceptos cuestionados podrían incluirse entre las bases que limitan el título competencial argüido por la Generalidad.

5. Resulta de lo expuesto que la contienda competencial gira en realidad más que respecto de la inclusión de los preceptos cuestionados en un determinado ámbito material, en torno a su posible calificación como bases del régimen de la materia de encuadramiento.

En cuanto a ésta, las materias aludidas en las alegaciones de la Generalidad consisten, en suma, en las de «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía», «régimen energético», «industria» y «comercio interior».

Las alegaciones de la Generalidad alusivas al encuadramiento concreto de los preceptos con cada una de dichas materias adolecen de vaguedad, pues se limitan a una invocación genérica de los títulos referidos, sin ninguna concreción específica sobre su proyección en cada uno de los preceptos. En la crítica de éstos lo que se cuestiona es el carácter de básicos, en cuanto referidos a actos de ejecución, y no así su calificación material desde el prisma de los arts. 149.1.13 y 25 C.E., en los que se recogen los títulos alegados por el Estado.

En trance de precisar esa calificación material debemos rechazar su encuadramiento en la materia de «in-

dustria» (art. 12.1.2 E.A.C.) y en el título a ella referente, pues su conexión con la misma es sin duda lejana y mediata (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2, y 193/1998, de 1 de octubre, FJ 1).

Asimismo no resulta adecuada la inclusión de los preceptos cuestionados en la materia definida en el art. 9.1.16 E.A.C., de la que la previsión más próxima a aquéllos sería la alusiva a distribución, no así a producción o transporte. Mas conviene observar que en el enunciado de dicha materia es un componente conceptual significativo la referencia a instalaciones, siendo así que los concretos preceptos cuestionados, no así otros del Reglamento no cuestionados, no tienen propiamente que ver con las instalaciones, en cuanto objeto de regulación, sino con la actividad de distribución en sí de gases licuados del petróleo desde la perspectiva de la garantía de los consumidores, que es más propio de otras áreas materiales; por lo que tampoco ese ámbito material es el adecuado para el encuadramiento de los preceptos. En cualquier caso, y aunque se aceptase teóricamente la posibilidad de inclusión de alguno de los preceptos en esa materia, comoquiera que el título estatal que la limita, según ha quedado expuesto, es el del art. 149.1.25 C.E., la funcionalidad posible de este límite respecto al título estatutario, y en los términos de la reivindicación competencial que nos ocupa, sería la misma que la llamada a desplegarse respecto a la materia «régimen energético» (art. 10.1.5 E.A.C.), también argüido por la Generalidad, sin que pueda encontrarse en la del art. 9.1.16 E.A.C. citado, una posibilidad de más amplia extensión competencial de aquélla respecto de la competencia del Estado que la limita.

El encuadramiento de los preceptos en las materias «régimen energético» (arts. 149.1.25 C.E. y 10.1.5 E.A.C.) es, sin duda, posible pues el butano y el propano constituyen fuentes energéticas. Mas, teniendo en cuenta que los concretos preceptos impugnados, como ya se ha indicado antes, también se refieren a aspectos relacionados con la distribución, lo lógico es entender que la materia «comercio interior» (art. 12.1.5 E.A.C.), puede estar directamente concernida asimismo. Para determinar entre ambas materias la que resulta más directamente implicada, será necesario examinar con mayor profundidad cada precepto impugnado. En conclusión, hasta que realicemos dicho examen, podemos afirmar que las materias más específicamente conectadas con los preceptos que se controvierten son las de «comercio interior» y «régimen energético», debiendo explicitarse ya que sobre ambas materias puede el Estado dictar normas básicas al amparo, respectivamente de las reglas 13 y 25 del art. 149.1 C.E.

Antes de seguir adelante es imprescindible recordar lo que dijimos en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, recaída en relación con la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, que guarda indudable conexión con este caso, en relación con el alcance de los precitados títulos competenciales del Estado.

En ella declaramos, en primer lugar, que «no podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica general como el del petróleo... 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», pues todas ellas «han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso» [STC 197/1996, FJ 4 a)].

Y como criterio complementario al expuesto, también manifestamos entonces, por consecuencia, que no pueden configurarse como «equivalentes o intercambiables el título genérico, relativo a la planificación económica,

de los Operadores y Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo.

y el específico, referente a la ordenación de un sector», de modo que será preciso determinar en cada precepto legal «si este opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético» [STC 197/1996, FJ 4 b)].

Fijados los ámbitos materiales de encuadramiento y precisado el alcance diferente que pueden tener los títulos del Estado, el debate se sitúa en torno a decidir si los preceptos cuestionados pueden reconducirse al concepto de normativa básica, para lo que debemos recordar nuestra doctrina general al respecto.

6. Sobre la noción de «bases», hemos declarado reiteradamente que presenta una doble dimensión, material y formal. Materialmente, «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, FJ 3). 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, FJ 1)—, 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 197/1996, FJ 5).

En esta misma resolución y fundamento jurídico también concretamos el alcance de la dimensión formal de las bases, manifestando que su «finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello,..., el instrumento para establecerlas es la ley (STC 1/1982, FJ 1)... 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... 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 de 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, FJ 3)... 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».

7. Al ser el objeto inmediato del conflicto la Disposición final segunda del Reglamento cuestionado parecería lo más lógico que el orden de análisis debiera comenzar por el de la misma; mas habida cuenta que el motivo de su impugnación consiste en la atribución del carácter básico a los preceptos del Reglamento y que tal atribución sólo se cuestiona respecto de los concretos preceptos antes citados, es claro que la solución pertinente de la impugnación de dicha Disposición final depende de la que procede respecto de la referida a la atribución del cuestionado carácter a esos concretos preceptos, lo que justifica que, en definitiva, el análisis de éstos deba anteponerse. De este modo, por conveniencia del desenvolvimiento de la argumentación, distinguiremos entre los siguientes bloques de preceptos:

a) Los arts. 2, 4, 6.1, 10 y 11, concernientes todos ellos a la autorización y consiguiente inscripción registral

de los Operadores y Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo.

b) Los arts. 9 y 13, relativos a las existencias mínimas de seguridad.

c) Los arts. 3 y 38, reguladores de obligaciones generales de información a órganos de la Administración General del Estado por parte de Operadores y Empresas.

d) Los arts. 15 y 42.1, relativos a la cancelación de la inscripción, así como a su revocación o suspensión.

e) Por último, la Disposición transitoria segunda y la Disposición final segunda.

8. En cuanto a los preceptos del primer bloque, debemos analizar su contenido, a fin de determinar el encuadramiento competencial pertinente.

El art. 2 dispone que los Operadores de gases licuados del petróleo y las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo tienen como función el suministro al por mayor y menor, respectivamente, de los gases licuados del petróleo. Tal calificación, que les permite el inicio de su actividad, la obtienen mediante la inscripción en el correspondiente Registro de la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos.

Por su parte, el art. 4 dispone, en cuanto a la previsión normativa que se controvierte, lo siguiente:

«La Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a la vista de la documentación presentada y la complementaria que pueda precisar, dictará, en el plazo máximo de seis meses, y conforme a las normas aplicables del procedimiento administrativo, resolución motivada sobre la autorización o no de la inscripción. Si transcurrido dicho plazo no recae resolución expresa, se podrá entender desestimada la solicitud. La resolución no pondrá fin a la vía administrativa.»

Los restantes preceptos de este grupo se refieren a aspectos que guardan indudable conexión con las expresadas autorizaciones e inscripciones registrales, como son la información que precisa el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para conceder aquéllas (art. 6.1), la necesidad de la inscripción para poder realizar la actividad de suministro de gases licuados del petróleo (art. 10) o la tramitación administrativa de la citada inscripción (art. 11).

Los Operadores son los sujetos encargados de distribuir los gases licuados del petróleo al por mayor, poniéndolo a disposición de otros Operadores o Empresas Suministradoras, siendo estas últimas quienes lo distribuyen al por menor, haciéndolo llegar al consumidor final (art. 1). Tal actividad sólo puede iniciarse con la calificación inherente a la autorización de la inscripción registral. Por tanto, la calificación e inscripción registral de los Operadores y Empresas Suministradoras son elementos esenciales del sistema de distribución de gases licuados del petróleo en el territorio nacional, siendo, a su vez, propio de la actividad de comercio este concepto clave de la distribución, de ahí la procedencia del encuadramiento de dichos preceptos en el ámbito material del «comercio interior».

Tal afirmación viene avalada por lo que hemos dicho en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 16, según la cual «es innegable que tanto los operadores como los distribuidores autorizados llevan a cabo una actividad mercantil de intermediación de productos petrolíferos», de modo que tal regulación «ha de ser enjuiciada desde el ámbito del comercio interior» (STC 197/1996, FJ 16).

Ello sentado, se debe destacar que en esta materia de «comercio interior» la Generalidad de Cataluña, según ya se indicó, ha asumido competencia exclusiva, «de

acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (art. 15.1.5 E.A.C.).

Existe así una primaria referencia de los preceptos analizados al ámbito material de competencia de la Generalidad de Cataluña, si bien debe al propio tiempo tenerse en cuenta que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de «comercio interior» tiene como límite, a los efectos que aquí interesan, la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.13 C.E. Pero, a su vez, la normativa básica que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13 C.E. ha de cumplir una serie de requisitos de orden formal y material, según hemos puesto de relieve en el FJ 6. En conclusión, la cuestión a decidir, como ya se anunció en su momento con carácter general, es la de si la calificación de básicas para las funciones ejecutivas atribuidas al Estado en los preceptos analizados respeta esos límites, o, por el contrario, los rebasa, restringiendo el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña que se acaba de indicar.

9. En cuanto a los requisitos de orden estrictamente formal, ya hemos visto que dicho Real Decreto desarrolla lo previsto en la Disposición final segunda de la Ley 15/1992, que autoriza al Gobierno a reglamentar el ejercicio de las actividades desmonopolizadas en el sector petrolífero, y que, desde otra perspectiva complementaria, desarrolla también el art. 8 de la Ley 10/1987, que contempla el establecimiento por el Gobierno de normas básicas en relación con la normativa técnica y de seguridad que han de cumplir las instalaciones y los gases que se utilicen como combustibles y carburantes.

El rango reglamentario del Real Decreto podría suscitar la cuestión de si con ello se satisface la exigencia de que las normas básicas se residencien en normas de rango legal. Sin embargo, ya hemos visto que cabe, por excepción, cumplimentar las exigencias formales si las bases se contienen en normas con rango de Real Decreto y se explicita dicho carácter básico, aspectos ambos que se observan, efectivamente, en el Real Decreto impugnado; por lo que, había cuenta de dicha explicitud y de la igualmente explícita habilitación legal, debemos considerar cumplidas las exigencias formales de la normativa básica en este caso, máxime cuando en este caso «la intervención del Reglamento en la delimitación de lo básico» se justifica por «el carácter marcadamente técnico o por la naturaleza cambiante y coyuntural de la materia que es objeto de la misma —SSTC 76/1983, 77/1985 y 86/1989» (STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4).

10. Y en cuanto a los requisitos materiales de la normativa básica, el núcleo de la controversia se centra, como se indicó antes, en el hecho de que las funciones controvertidas son de mera ejecución de la normativa; respecto a las que la Generalidad de Cataluña reivindica para sí estas competencias de inscripción y calificación, considerando que, si bien es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias la existencia de un Registro estatal, éste debe nutrirse de las inscripciones que corresponde realizar a cada Comunidad Autónoma respecto de los Operadores y Empresas que realicen su actividad en su territorio. Mientras que el Abogado del Estado señala que la inscripción centralizada es imprescindible para garantizar la eficacia de los suministros y no impide que la Generalidad cree sus propios Registros.

Debemos comenzar aludiendo a la referencia que, en apoyo de su posición, realiza el Letrado de la Generalidad de Cataluña al apartado B.I.4 del anexo del Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, de traspaso de servicios del Estado en materia de industria, energía y minas,

que dispone que «de todas las inscripciones practicadas en el Registro Industrial y Registros Especiales se cursará comunicación al Ministerio de Industria y Energía». Mas sobre el particular debemos insistir en nuestra doctrina de que «los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras)» (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 9).

Ello aparte, el apartado B.I.4 se refiere exclusivamente a la materia «industria» y ya hemos señalado que las cuestiones ahora debatidas no se incardinan en esta materia. Conviene observar que la contienda competencial en torno a los arts. 2 y 4 no se centra tanto en el hecho de la inscripción de los operadores de gases licuados del petróleo y empresas suministradoras de gases licuados del petróleo en el registro a que se refiere el primero de ellos, cuanto en el de que la autorización de la actividad respectiva se atribuya en esos preceptos a un órgano estatal, al ser la inscripción el acto en que dicha autorización se materializa.

Lo último resulta claro en el propio art. 2, cuando dispone que «se entiende por "Operador de G.L.P." la persona que, inscrita en el Registro de Operadores de G.L.P... queda facultada para suministrar al por mayor los gases licuados del petróleo citados en el artículo 1»; y cuando dice que «se entiende por "Empresa Suministradora de G.L.P.", la persona que, inscrita en el Registro de Empresas Suministradoras de G.L.P... queda facultada par realizar la entrega del fluido a los usuarios finales...».

La ponderación de la constitucionalidad del art. 2 debe hacerse sobre la base de su sentido real en conexión con el art. 4, sin que sea correcta una interpretación meramente literalista del primero, en la que el hecho de la inscripción se aisle de la funcionalidad que en el precepto se le atribuye.

Este aspecto central de la controversia hemos de resolverlo teniendo en cuenta determinados criterios ampliamente reiterados en nuestra doctrina en relación con los Registros estatales, singularmente, la STC 197/1996, de 28 de noviembre, que recopila la anteriormente recaída en numerosos pronunciamientos.

De la referida doctrina, conviene extraer la idea de que, «sin olvidar las diferencias existentes entre unas u otras materias desde la perspectiva de los diferentes criterios de distribución competencial,... "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», si bien «"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, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible" (STC 243/1994, FJ 6)» (STC 197/1996, FJ 12).

De acuerdo con esta doctrina, la autorización de los Operadores y Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo y su inscripción en los Registros correspondientes de la Dirección General de la Energía sólo resultarán conformes con el orden constitucional de com-

petencias, cuando dichas actuaciones centralizadas sean indispensables para preservar el cumplimiento de la normativa básica que regula el sistema de distribución de gases licuados del petróleo. Es decir, cuando constituya un complemento necesario de dicho sistema de distribución.

Para realizar esta indagación, habremos de distinguir entre los Operadores de gases licuados del petróleo, que realizan la distribución al por mayor, y las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo, que lo hacen al por menor. Tal distinción resulta pertinente, pues la función que cada una de estas figuras desempeña en el régimen general de suministro es diferente, según hemos puesto de relieve en el FJ 2.

11. Ya hemos visto que el ámbito de actuación de los Operadores de gases licuados del petróleo es el conjunto del territorio nacional. Este criterio, aisladamente considerado, no puede ser determinante del carácter efectivamente básico de la autorización registral y de la calificación centralizadas, ya que «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» [STC 197/1996, FJ 17 a)].

En este mismo sentido, venimos insistiendo en que las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no reversionen al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues «a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)» (STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6).

Por tanto, debemos profundizar en los requisitos del otorgamiento de la autorización de la inscripción, a fin de apreciar en qué medida puede ser exigible que dicha inscripción deba realizarse por órganos del Estado.

El art. 5 establece los siguientes requisitos para que los Operadores sean acreditados como tales: capacidad técnica y financiera; suministros contractualmente asegurados; medios de almacenamiento para el desarrollo de la actividad; y existencias mínimas de seguridad. Interesa examinar los medios de almacenamiento y las existencias mínimas de seguridad.

En cuanto a los medios de almacenamiento, los Operadores han de disponer de instalaciones de recepción, almacenamiento y transporte adecuados a los suministros previstos en sus planes anuales de aprovisionamiento y a las obligaciones de existencias mínimas de seguridad (art. 8). En cuanto a estas últimas (equivalentes a treinta días de sus ventas totales al mercado nacional realizadas en el año anterior), deben localizarse territorialmente según «los criterios de uniformidad geográfica que normativamente se establezcan con objeto de garantizar el suministro para el conjunto del territorio nacional» (art. 9).

En definitiva, los Operadores, para atender al suministro de todo el territorio nacional, tendrán que disponer de instalaciones de almacenamiento y, en concreto, de

instalaciones de almacenamiento de existencias mínimas de seguridad, repartidas por todo él, de acuerdo con criterios de uniformidad geográfica, lo que conlleva que la autorización de la inscripción registral se deba realizar tras las comprobaciones técnicas pertinentes en ámbitos diferentes al de una sola Comunidad Autónoma.

De todo lo expuesto se deriva que, si bien la realización del suministro en todo el territorio nacional por parte de los Operadores no reclama por sí sola la autorización registral centralizada, pues la normativa estatal básica puede establecer los puntos de conexión, determinantes de la Comunidad Autónoma que resulte competente para calificar a cada uno de ellos, sin embargo existen otros requisitos condicionantes de la autorización, que se proyectan sobre territorios de distintas Comunidades Autónomas, reclamando actuaciones ejecutivas de supervisión y control a cargo de estas últimas. Para evitar el fraccionamiento de la resolución autorizatoria y de las complementarias funciones ejecutivas, lo que exigiría intervenciones de varias Comunidades Autónomas en el procedimiento, las cuales pudieran tener, incluso, intereses contrapuestos, ha de ser el Estado quien conceda la correspondiente autorización e inscripción registral respecto de los Operadores de gases licuados del petróleo.

Se dan así las mismas circunstancias que en la STC 197/1996, FJ 17 a) y b), determinaron la proclamación del carácter básico de medidas análogas a las aquí cuestionadas en cuanto a la distribución al por mayor de los productos petrolíferos, lo que debe llevarnos a la misma conclusión, que no es otra que la de que los arts. 2 y 4, al prever que las competencias de calificación y registro de Operadores de gases licuados del petróleo se atribuyan, con carácter básico, a un órgano estatal, no conllevan vulneración de las competencias de la Generalidad en materia de «comercio interior», que es título de encuadramiento adecuado, aunque las mismas consideraciones serían aplicables a los otros títulos competenciales que en su momento consideramos no aplicables.

12. En cuanto a la autorización de la inscripción registral de las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo, la conclusión no puede ser la misma. Ya hemos visto que dicha autorización se concede para un «ámbito geográfico determinado». Ello conlleva que aquéllas distribuyan los gases licuados del petróleo a usuarios o consumidores finales de dicho ámbito territorial, cuyas instalaciones han de estar localizadas en el mismo y que, incluso, cuando adquieran el producto de un Operador inscrito «no le serán exigibles los requisitos de capacidad de almacenamiento y existencias mínimas, que serán cubiertos por éste» (art. 10). A lo que se une que el propio R.G.L.P. prevé la intervención de «los órganos competentes en materia de energía de los territorios donde la Empresa Suministradora tenga previsto realizar su actividad»; o sea, de la Comunidad Autónoma correspondiente, tanto en el propio procedimiento de tramitación de la autorización e inscripción, como en el seguimiento de su actividad, una vez concedida la inscripción (art. 11), asegurando así la efectividad de los suministros a cualquier peticionario (art. 25). De todo ello ha de derivarse necesariamente que la autorización y registro estatales no constituyen actuaciones imprescindibles para asegurar el cumplimiento de la normativa básica, cuya finalidad no es otra que la garantía de la distribución de los gases licuados del petróleo en un territorio concreto, ya que el abastecimiento puede ser plenamente garantizado por la Comunidad Autónoma correspondiente al ámbito de la actividad de la empresa, la cual puede autorizar la inscripción y realizar las actuaciones de supervisión previas o posteriores a dicha inscripción sin perturbación alguna,

habida cuenta además del carácter reglado de tales actuaciones. Por tanto, debe ser la Generalidad la Administración competente para otorgar la inscripción registral y la calificación de las Empresas Suministradoras.

De lo expuesto se deriva que el art. 2 en cuanto se refiere a Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo y el párrafo segundo del art. 4 vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de «comercio interior», por atribuir a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y turismo la autorización de la inscripción de dichas empresas.

En todo caso debemos precisar que la simple inscripción de las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo en el Registro central regulado en el art. 2 del Real Decreto no invadiría las competencias de la Generalidad de Cataluña en la materia, si dicha inscripción se limitase a los solos efectos de publicidad e información general de las autorizaciones otorgadas por aquella, nutriéndose por tanto de éstas, mediante la correspondiente comunicación.

13. El art. 6.1 atribuye al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la posibilidad de solicitar a los Operadores de gases licuados del petróleo determinada información, que puede resultar necesaria para conceder la inscripción registral y para asegurar el cumplimiento de las exigencias establecidas.

Siendo de competencia estatal la inscripción registral, es lógico que también lo sean estas actuaciones complementarias, por lo que debe aceptarse el carácter básico atribuido al artículo y que con ello no se infringen las competencias de la Generalidad.

14. El art. 10 dispone que la actividad de suministros y venta de gases licuados del petróleo a consumidores y usuarios finales solo se podrá realizar por las Empresas Suministradoras que figuren inscritas en el Registro regulado en el art. 2.

En realidad, la suerte de este precepto es una secuela de la de la impugnación de los arts. 2 y 4 del Real Decreto a que ya nos referimos antes.

En esa impugnación, según se dejó dicho, no es el hecho de la necesidad de la inscripción en el Registro lo cuestionado, cuanto el hecho de que, como es un órgano estatal centralizado el que autoriza la inscripción, y por tanto el ejercicio de la actividad de suministro y venta por las empresas suministradoras, se le sustrae a la Generalidad la competencia para autorizar la ejecución de dichas actividades. Por ello, si en el FJ 12 llegamos a la conclusión de que el art. 2 del Real Decreto, en cuanto se refiere a empresas suministradoras de gases licuados del petróleo y el art. 4 en la misma referencia vulneraban las competencias de la Generalidad en materia de «comercio interior», a la misma conclusión hemos de llegar en cuanto al art. 10, que sólo se refiere a esas empresas.

Ello no obsta para que, como dijimos en el FJ 12 in fine, pueda considerarse necesaria la inscripción en el Registro referido en el art. 2, una vez que la autorización correspondiente haya sido otorgada, no por el órgano rector de dicho Registro, sino por el organismo competente de la Comunidad Autónoma.

15. El art. 11 dispone que la solicitud de inscripción de las Empresas Suministradoras se presentará en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y que la Dirección General de la Energía, antes de efectuar la inscripción registral de las Empresas suministradoras, realice una inscripción provisional, dando traslado de la misma al solicitante y a la Comunidad Autónoma competente para que ésta realice las actuaciones supervisoras condicionantes de la inscripción registral.

Es claro que el precepto regula una fase procedimental previa a la inscripción registral de las Empresas Sumi-

nistradoras. Y si hemos considerado que dicha inscripción es de la competencia de la Generalidad, cuando aquellas empresas desarrollen su actividad en Cataluña, con razón reforzada (por su mayor alejamiento del concepto de bases), hemos de entender que esta fase de la tramitación debe corresponder también a su competencia. De este modo, el art. 11 no puede considerarse básico en cuanto a la actuación ejecutiva regulada en el mismo y, por ello, vulnera la competencia de la Generalidad en materia de «comercio interior».

16. Procede ahora examinar el segundo grupo de preceptos, integrado por los arts. 9 y 13 que regulan determinados aspectos relativos a las existencias mínimas de seguridad.

El art. 9 determina que los Operadores de gases licuados del petróleo habrán de mantener en todo momento unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a treinta días de sus ventas totales al mercado nacional realizadas en el año anterior.

Por su parte, el art. 13 dispone que «los consumidores o usuarios finales que se suministren para consumo propio sin adquirir este producto a los operadores o empresas suministradoras reguladas en el presente Reglamento, deberán mantener en todo momento unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a treinta días de consumo anual, debiendo comunicar esta actividad a la Dirección General de la Energía».

Para el encuadramiento competencial de ambos preceptos (que se realizará teniendo en cuenta el conjunto de su contenido sustantivo, independientemente de que solo se impugne un aspecto muy preciso del mismo), debemos partir de lo que hemos dicho sobre las existencias mínimas de seguridad de los productos del petróleo, respecto de las que hemos afirmado que no suponen, en sí mismas, un instrumento de comercialización de estos productos, sino un sistema de garantía de su abastecimiento, lo que debe distinguirse del ámbito propio de la comercialización desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias.

La obligación, por parte de los Operadores, Empresas y consumidores finales, de mantener existencias mínimas de seguridad no puede ser atraída, desde la perspectiva del encuadramiento competencial, por la actividad comercial o de intermediación de gases licuados del petróleo, puesto que su finalidad no se conecta directamente con la distribución de estos productos, sino por el contrario, con el hecho de que el suministro de los mismos pueda quedar garantizado incluso en coyunturas extraordinarias, esto es, en casos en que el abastecimiento pueda estar sometido a dificultades o carencias. Por tanto, no cabe duda de que la garantía de las existencias mínimas de seguridad y las consecuencias jurídicas que de ello se derivan constituyen principios básicos de ordenación del sector energético (art. 149.1.25 C.E.). Ello no obstante, no puede perderse de vista otro aspecto que habrá de resultar relevante para alcanzar una conclusión sobre el título competencial que deba prevalecer. Tal aspecto no es otro que el de que, como ya se infiere de lo dicho, las existencias mínimas de seguridad tienden a garantizar en casos extremos la normal actividad de distintos sectores, subsectores o segmentos de la realidad social y económica, incluida la de los propios consumidores finales, lo que permite alcanzar la conclusión de que nos encontramos ante medidas de ordenación de la planificación económica general en sentido estricto (art. 149.1.13 C.E.), según hemos declarado ya para otro supuesto análogo.

Efectivamente, en la STC 197/1996, FJ 18 a), declaramos que aquellas existencias mínimas se incardinan en el art. 149.1.13 C.E., por tratarse de una medida de ordenación general de la actividad económica que tiene como objetivo la «seguridad de abastecimientos

mediante la continuidad de los suministros, puesto que... eventuales crisis en este sector 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». En definitiva, según el FJ 18 b) de esa misma resolución, el «régimen de existencias mínimas de seguridad, en cuanto a la planificación energética en el subsector del petróleo, ... encuentra su cobertura en el art. 149.1.13 C.E.».

La lectura del art. 9 R.G.L.P. pone de manifiesto claramente que su finalidad es también la seguridad de los suministros. Así, declara expresamente en su párrafo segundo que su objetivo es «garantizar el suministro para el conjunto del territorio nacional», lo que determina, incluso, que la autorización administrativa necesaria para la reducción temporal de los mismos, según el párrafo tercero de este artículo, esté condicionada a «que quede debidamente asegurado el abastecimiento del conjunto del mercado nacional».

Debe precisarse, no obstante, que este encuadramiento del art. 9 no prejuzga el carácter básico de las funciones ejecutivas de control de las existencias mínimas de seguridad que es, justamente, el objeto de la controversia en este punto.

Lo que se cuestiona, en concreto, es la previsión de su párrafo tercero, según el cual los Operadores «por razones de problemas técnicos o de suministro, podrán solicitar del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la reducción temporal de las existencias mínimas de seguridad y este podrá acceder a lo solicitado, siempre que quede debidamente asegurado el abastecimiento del conjunto del mercado nacional».

Habiendo afirmado en los fundamentos jurídicos precedentes que se integra en el concepto de lo básico, ex art. 149.1.13 C.E., el procedimiento de autorización, registro y control de los Operadores de gases licuados del petróleo, en razón a los cometidos de abastecimiento de todo el mercado nacional que tienen encomendados, lógicamente habrá de corresponder también al Estado la autorización de un aspecto tan relevante para garantizar aquel abastecimiento, cuál es la reducción del nivel obligatorio de existencias mínimas de seguridad, pues ello requiere una valoración del conjunto del mercado nacional, que sólo aquél puede realizar con eficacia.

Por ello, hemos de concluir que este precepto no conculca las competencias de la Generalidad de Cataluña.

17. En relación con el art. 13, lo que en él se cuestiona es el deber de los consumidores o usuarios finales de comunicar a la Dirección General de la Energía que el suministro que precisen lo obtendrán de fuentes distintas a las constituidas por los Operadores y Empresas regulados en el Reglamento impugnado. Por tanto, no se objeta la exigencia de mantener existencias mínimas, sino, exclusivamente, la referida comunicación.

Constatado el objeto del conflicto, teniendo en cuenta que la actividad correspondiente está totalmente localizada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en donde se encuentran los consumidores finales a que se refiere el precepto, y siendo además las existencias mínimas de seguridad que han de mantenerse, según lo dispuesto en el precepto, las de aseguramiento del propio consumo y no referidas al abastecimiento de ningún mercado, de todo ello se deriva que la obligación de comunicación cuestionada se aleja de toda posible relación con lo básico. En esas circunstancias resulta claro que el precepto, en los términos que respecto a él se plantea el conflicto, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

18. El art. 3 establece que «los Operadores y las Empresas Suministradoras están obligados a cumplir las

directrices del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por razón de seguridad, defensa o garantía del suministro, respecto de sus instalaciones y mantenimiento, calidad de sus productos y facilitación de información así como las condiciones que se establezcan para la aprobación, revisión y ejecución de sus respectivos planes de aprovisionamiento».

En cuanto al art. 38, regula la remisión anual a la Dirección General de la Energía, por parte de las Empresas Suministradoras, de información sobre suministros de gases licuados del petróleo efectuados bajo cada una de las tarifas, así como de los usuarios y facturaciones anuales, pudiendo aquella Dirección General realizar las comprobaciones que estime necesarias. La impugnación de este precepto por la Generalidad de Cataluña, como ya se indicó, se hace conjuntamente con la del art. 3, siendo idéntico el objeto de aquélla (la comunicación directa entre el Estado y las empresas) y las mismas las razones de la impugnación. Al propio tiempo el Abogado del Estado globaliza asimismo la argumentación referente a los arts. 3 y 38.

Del contenido de ambos preceptos se deriva que las obligaciones impuestas son propias de la materia «régimen energético», pues aunque son varias las finalidades que se trata de salvaguardar (la seguridad de los abastecimientos, la seguridad de las instalaciones industriales correspondientes o la propia actividad de comercialización de estos gases) ninguna de ellas tiene una dimensión prevalente. Es, por tanto, su consideración integrada lo significativo desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, determinando el encuadramiento aludido. Asimismo, debemos destacar el diferente alcance de ambos preceptos. En efecto, el art. 38 se refiere exclusivamente a las Empresas Suministradoras, a diferencia del art. 3, alusivo tanto a éstas como a los Operadores. Por otra parte el art. 38 se limita a la imposición de la obligación informativa que concreta con precisión, mientras que el art. 3 se refiere esencialmente a la sumisión a unas directrices. No resulta así procedente un sumario juicio globalizado de ambos preceptos, siendo aconsejable su estudio diferenciado.

Ello sentado, examinando en primer lugar el art. 3, la censura de la Generalidad de Cataluña (en la que se unifica la de los arts. 3 y 38 del Real Decreto) se limita al hecho de que «los operadores y empresas suministradoras de gases licuados del petróleo están obligados a facilitar a la Dirección General de la Energía toda la información y documentación prevista en los citados preceptos o bien aquella que complementariamente se les solicite, sin contar con la intervención de las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de los citados preceptos».

La Generalidad lo único que cuestiona es la comunicación directa entre el Ministerio de Industria y Comercio y las empresas de distribución, pues entiende que esa comunicación debe hacerse a través de los órganos de las Administraciones autonómicas, y que por tanto, corresponde a su competencia.

La cuestión litigiosa no puede resolverse considerando, como hace la representación procesal autonómica, que se discute una mera obligación de facilitar información al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo por parte de los Operadores y de las Empresas, y ello sin intervención alguna por parte de la Generalidad.

No son tales los términos que enuncia el propio precepto. De su tenor literal se desprende que los Operadores y las Empresas han de cumplir las directrices que el Ministerio establezca sobre las instalaciones, calidad de los productos y facilitación de información al respecto. Por tanto, el precepto no impone la remisión de información al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sino el cumplimiento de directrices emanadas del mismo, directrices que, por lo demás, no se inscriben

en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa, sino que pertenecen a la dimensión normativa. De ello se deduce, por consecuencia, que la vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña no se contiene en el precepto que examinamos, que ni siquiera determina la Administración a la que debe remitirse la información, sino que sólo podría derivarse de las directrices que en su momento se dicten por dicho Ministerio. Habida cuenta de que hemos señalado con reiteración que no cabe admitir el planteamiento de reivindicaciones competenciales meramente preventivas (SSTC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2; 77/1985, de 27 de junio, FJ 4; 76/1991, de 11 de abril, FJ 2; y 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2), debemos descartar que el art. 3 invada el ámbito de competencias de la Generalidad de Cataluña.

19. En cuanto al art. 38, y una vez acotada la impugnación de este precepto a la información que ha de ser remitida a la Dirección General de la Energía, no puede desconocerse el interés del Estado en disponer de la información a que se refiere la obligación impuesta en el precepto, toda vez que la misma puede resultar imprescindible para poder ejercitar sus competencias de ordenación del sector energético. Siendo perfectamente posible y deseable el juego de mecanismos de colaboración y coordinación entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en lo relativo al trasvase recíproco de información, lo cierto es que no puede, por principio, condicionarse de modo absoluto la recepción de la información por el Estado a que la misma se traslade a través de la Generalidad, ya que la función planificadora y ordenadora del Estado puede requerir en ocasiones la relación directa con las empresas del sector, pues, en caso contrario, el Estado no podría ejercer una competencia propia, como es la que ahora consideramos, de modo autónomo.

Hemos de concluir así que el precepto, en los términos en que está redactado tiene carácter básico y por tanto no invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

20. Entrando ya a examinar los arts. 15 y 42.1, reguladores, respectivamente, de las causas de cancelación de la inscripción de las empresas suministradoras y de la posible cancelación o revocación de la inscripción de los Operadores y Empresas como consecuencia de la imposición de determinadas sanciones, debemos encuadrar ambos preceptos en la materia «comercio interior». En definitiva, las mismas razones que nos llevaron a encuadrar la inscripción registral de la Empresa Suministradora en la materia de «comercio interior» deben llevarnos a establecer idéntico encuadramiento para la cancelación de esa inscripción, operando el título estatal del art. 149.1.13 C.E. en los mismos términos.

Una vez realizado el encuadramiento, debemos valorar si el art. 15 tiene carácter básico. Este precepto atribuye a la Dirección General de la Energía la cancelación de la inscripción cuando la Empresa Suministradora incurriera en incumplimiento grave de sus obligaciones.

Ello sentado, debemos indicar que el precepto cuestionado vulnera las competencias autonómicas y no puede considerarse básico, por las mismas razones que se exponían respecto al art. 4 en su referencia a las Empresas Suministradoras, ya que se trata también de una actuación meramente aplicativa, que debe corresponder a la Administración competente para autorizar la inscripción, esto es, a la Generalidad. En todo caso es lo lógico que el órgano competente para la cancelación lo sea el mismo que el de la inscripción.

21. El art. 42.1 se refiere a la posibilidad de que en caso de infracciones graves o muy graves, la Dirección General de la Energía cancele la inscripción registral y

revoque o suspenda cualesquiera otras autorizaciones administrativas vinculadas a la actividad.

La conexión lógica entre la inscripción y la cancelación a efectos competenciales, determina, como ya se indicó en momento anterior, que el encuadramiento competencial del precepto y la respuesta al conflicto competencial a él referente deban seguir la misma suerte que los referidos al tratar de la inscripción, pues, como ya hemos dicho antes, la Administración competente para la inscripción debe serlo también para la cancelación.

Sobre esa base, partiendo de que el precepto no juzga la Administración que haya de resultar competente para la imposición de la sanción, y habida cuenta de la distinción que hicimos entre Operadores de gases licuados del petróleo y Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo, hemos de concluir que este precepto vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, en cuanto que incluye la cancelación de la inscripción registral correspondiente a las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo; pero que no las vulnera en relación con los Operadores.

En cuanto al inciso «la revocación o suspensión de cualesquiera otras autorizaciones administrativas vinculadas a su actividad», es claro que, por el grado de generalidad con que se formula, no es posible concluir que vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente, pues puede referirse a autorizaciones a otorgar por otras Administraciones Públicas distintas a la estatal y autonómica, e, incluso, a autorizaciones que resulten necesarias por la posible concurrencia de otros títulos competenciales. Dado que la Generalidad de Cataluña no concreta cuál sea la naturaleza de las autorizaciones que objeta, no es posible acceder a su pretensión en este punto.

22. La Disposición transitoria segunda determina que se deberá presentar en la Dirección General de la Energía la información necesaria sobre autorización de instalaciones, régimen de aprovisionamiento y otras cuestiones, por parte de las empresas distribuidoras de envases populares, los titulares de estaciones de servicio o postes de aprovisionamiento y las empresas distribuidoras de gases licuados del petróleo por canalización que en la fecha de entrada en vigor del R.G.L.P. estuvieran desarrollando dichas actividades.

Para el encuadramiento del precepto en los ámbitos materiales y consecuentes títulos competenciales en contraste debe tenerse en cuenta que en él se establecen unos determinados medios de control de los sujetos que operan en la distribución de gases licuados del petróleo y que el referido control se dispone «a efectos de verificación de las condiciones de suministro». Se trata indudablemente de una materia propia del «comercio interior», en la que reiteradamente hemos dejado expuesto cuáles son las competencias de la Generalidad y las del Estado.

Las actividades reguladas en el precepto son de inequívoca naturaleza ejecutiva, por lo que la competencia de la Generalidad resulta clara, sin que en cambio resulte convincente la muy sumaria argumentación del Abogado del Estado en defensa de su carácter básico, que en realidad no tiene que ver con las exigencias para la atribución excepcional de ese carácter a actos de ejecución, que expusimos en el FJ 2. Ha de concluirse así que este precepto, en los términos en que respecto a él se plantea el conflicto, invade las competencias de la Generalidad de Cataluña.

23. Por último, debemos analizar la Disposición final segunda R.G.L.P., la cual declara que aquél «tiene carácter básico a efectos de la regulación de la actividad de distribución de los gases del petróleo, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.13 y 25 de la Constitución».

La impugnación de este precepto por la Generalidad de Cataluña no se refiere al mismo en sí mismo considerado, sino a la atribución de carácter básico que por medio de él se hace a otros. Es, pues, obvio que esta disposición, en cuanto que considera básicos preceptos que invaden las competencias de la Generalidad de Cataluña, según hemos razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, queda viciada también de incompetencia.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 281/93, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo y, en consecuencia:

1.º Declarar que la disposición final segunda de dicho Reglamento vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña, en cuanto que atribuye carácter básico a:

El art. 2 en sus referencias a las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo.

El art. 4 en el contenido referido a la extensión del mismo a las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo.

El art. 10 en su expresión «que figuren inscritos en el Registro a que se refiere el artículo 2».

El art. 11 en sus referencias al «Ministerio de Industria, Comercio y Turismo» y a la «Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo».

El art. 13 por lo que respecta a su expresión «debiendo comunicar esta actividad a la Dirección General de la Energía».

El art. 15 en su expresión «por la Dirección General de la Energía».

El art. 42.1 en sus términos «por la Dirección General de la Energía» en la medida en que se refieren a las Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo.

La Disposición transitoria segunda en lo relativo a sus términos «en la Dirección General de la Energía».

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia 281/93

Mi respetuosa discrepancia con la decisión mayoritaria que se refiere al reconocimiento del carácter básico de las actividades ejecutivas reguladas en el art. 38 del Real Decreto 1085/1992, que establece que «A los efectos de aplicación, análisis y seguimiento de los sistemas

de fijación de precios de los suministros de G.L.P., así como del seguimiento del nivel de existencias mínimas de seguridad, las empresas que suministren G.L.P. remitirán anualmente a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, certificación acreditativa, por área geográfica, de los suministros de G.L.P. efectuados bajo cada una de las tarifas, así como de sus números de usuarios y de las facturaciones anuales, pudiendo la citada Dirección General efectuar las comprobaciones que estime oportunas, así como requerir la documentación e información complementaria que estime necesaria. Dichos datos se referirán a años naturales, y se presentarán a lo largo del primer trimestre de cada año. La información relativa a existencias mínimas de seguridad podrá ser requerida con la periodicidad que se estime necesaria».

En primer lugar, creo que resulta en extremo rigorista la premisa de la que parte la Sentencia de que la Comunidad Autónoma recurrente tan sólo cuestiona la obligación de remitir directamente a la Dirección General de Energía las certificaciones y la información referidas en el citado precepto. Es cierto que la representación procesal de la Generalidad de Cataluña, al impugnar el art. 38, centra sus alegaciones en esa obligación, pero no lo es menos que en ese precepto las otras dos actividades contempladas («efectuar las comprobaciones que estime oportunas, así como requerir la documentación e información complementaria que estime necesaria») tienen un inescindible carácter instrumental o «complementario» de la obligación de remitir dicha información, por lo que la impugnación de ésta debe entenderse con toda naturalidad referida a las «comprobaciones» relativas a esa información y al requerimiento de información «complementaria» a la misma. Dicho con otras palabras: el hecho de que la recurrente formule sus alegaciones en torno a la obligación principal de remitir la información y no a las actividades que necesariamente derivan de ella, no puede entenderse como renuncia a cuestionar la competencia sobre esas actividades configuradas por el precepto como meramente instrumentales de las primeras.

En segundo lugar, creo que debería haberse precisado mejor la materia concernida en el precepto cuestionado ya que, si bien lo relativo a las existencias mínimas de seguridad, aun tratándose de Empresas suministradoras y no de Operadores de G.L.P., puede encuadrarse en la materia de «régimen energético», el sistema de fijación de precios de los suministros de G.L.P., en coherencia con lo declarado en la propia Sentencia —siguiendo lo establecido en la STC 197/1996—, corresponde a la materia de «comercio interior». No puede desconocerse que la rúbrica del Capítulo en el que se incluye el precepto controvertido es la de «régimen tarifario». Sin embargo, en el fundamento jurídico 18 de la Sentencia se declara sin más matizaciones que la materia afectada es la de régimen energético.

Con todo, debe reconocerse que en el presente caso el encuadramiento material de las actividades objeto de conflicto tiene escasas consecuencias prácticas en cuanto a la atribución de la competencia controvertida, puesto que en ambos supuestos el Estado tiene reconocidas tan sólo funciones básicas [bases de régimen energético, en la hipótesis de que se encuadre en esta materia, y, en el caso de comercio interior, bases y ordenación de la planificación de la actividad económica (arts. 149.1.25 y 149.1.13 C.E., respectivamente)]. Por ello, en cualquiera de los dos casos la cuestión debatida queda limitada a determinar si las actividades objeto de conflicto tienen o no carácter básico.

Pues bien, según la Sentencia de la que disiento, la recepción directa por parte del Estado de la información de las Empresas suministradoras, las comprobaciones y el requerimiento de documentación e información com-

plementaria son actividades básicas ya que esa información puede resultar imprescindible para ejercitar sus competencias de ordenación y coordinación del sector energético sin que deba condicionarse «a que la misma se traslade a través de la Generalidad, ya que la función planificadora y ordenadora del Estado puede requerir en ocasiones la relación directa con las empresas del sector, pues, en caso contrario, el Estado no podría ejercer una competencia propia, como es la que consideramos, de modo autónomo».

No puedo compartir esta conclusión ni la concepción del sistema de distribución de competencias que le subyace. Cuando el llamado bloque de la constitucionalidad establece competencias compartidas es por que el constituyente pretende que el ejercicio de esas competencias no sea «autónomo», sino, precisamente, compartido. Por ello, salvo en supuestos excepcionales en los que el ejercicio descentralizado de la ejecución atribuida a las Comunidades Autónomas haga imposible el ejercicio de la competencia básica estatal, deberá considerarse que la ejecución no tiene carácter básico. En el razonamiento, a mi juicio, tautológico o circular de la Sentencia no se aporta ningún elemento —salvo quizá una genérica desconfianza en la actuación de las Comunidades Autónomas— que permita concluir que la Comunidad recurrente, a través de los mecanismos de colaboración y coordinación que puede establecer el Estado desde sus competencias básicas, no pueda trasladar puntualmente la información que el Estado decida libremente requerir, ni efectuar las comprobaciones y requerimientos complementarios que se estimen oportunos. En suma, en mi opinión, las razones aducidas en la Sen-

tencia no justifican en este caso la excepcional extensión de lo básico a las actividades meramente ejecutivas objeto de controversia.

Por otra parte debe tenerse presente que, según se reconoce en la Sentencia, la Comunidad Autónoma recurrente es la competente para autorizar la inscripción y la cancelación de las Empresas suministradoras y para ejercer potestades de inspección y de sanción sobre las mismas; todo ello le faculta para requerir certificaciones, informaciones y documentos como los previstos en el art. 38 y para realizar las comprobaciones pertinentes. Por ello, atribuir a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria una competencia como la aquí objeto de conflicto, supone admitir una duplicidad competencial que resulta ajena a la lógica jurídica que preside el sistema de distribución de competencias establecida en nuestro ordenamiento, que salvo en los supuestos tasados de competencias concurrentes, parte del postulado de la no duplicidad o indistinción competencial.

En conclusión, a mi juicio, la Sentencia debía haber declarado que las actividades de gestión que el art. 38 del Real Decreto 1085/1992 atribuye al Estado invaden las competencias ejecutivas que corresponden a la Generalidad de Cataluña en las materias de comercio interior y de régimen energético y, en consecuencia, debía haberse declarado los incisos «Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo» y «la citada Dirección General» contenidos en este precepto no son aplicables en Cataluña.

Madrid, veinticinco de septiembre de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

