



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO GACETA DE MADRID

Año CCCXXV

Miércoles 27 de marzo de 1985

Suplemento al núm. 74

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Sentencias.-Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 265/1982. Sentencia núm. 24/1985, de 21 de febrero.	1	Sala Primera. Recurso de amparo núm. 372/1984. Sentencia núm. 33/1985, de 7 de marzo.	29
Sala Primera. Recurso de amparo núm. 534/1983. Sentencia núm. 25/1985, de 22 de febrero.	5	Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 411/1984. Sentencia núm. 34/1985, de 7 de marzo.	31
Pleno. Recurso de inconstitucionalidad núm. 208/1984. Sentencia núm. 26/1985, de 22 de febrero.	6	Sala Primera. Recurso de amparo núm. 444/1984. Sentencia núm. 35/1985, de 7 de marzo.	33
Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 620/1984. Sentencia núm. 27/1985, de 26 de febrero.	8	Sala Primera. Recurso de amparo núm. 473/1983. Sentencia núm. 36/1985, de 8 de marzo.	36
Sala Primera. Recurso de amparo núms. 82-199-256/1984. Sentencia núm. 28/1985, de 27 de febrero.	10	Sala Primera. Recurso de amparo núm. 174/1984. Sentencia núm. 37/1985, de 8 de marzo.	39
Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 124/1984. Sentencia núm. 29/1985, de 28 de febrero.	14	Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 343/1984. Sentencia núm. 38/1985, de 8 de marzo.	41
Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 413/1984. Sentencia núm. 30/1985, de 1 de marzo.	18	Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 589/1983. Sentencia núm. 39/1985, de 11 de marzo.	43
Sala Primera. Recurso de amparo núm. 718/1984. Sentencia núm. 31/1985, de 5 de marzo.	20	Corrección de errores en el texto de las Sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 55, de fecha 5 de marzo de 1985.	46
Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 573/1983. Sentencia núm. 32/1985, de 6 de marzo.	24		

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4949 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 265/1982. Sentencia número 24/1985, de 21 de febrero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 165/1982, planteado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, en relación con la Resolución de 12 de febrero de 1982 de la Dirección General de Energía del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco, por la que se autorizó a la Empresa «Petróleos del Norte, Sociedad Anónima» (PETRONOR), a modificar el proyecto inicial de instalación de una unidad de craking catalítico fluido y una unidad de vis-breaking. Ha sido parte el Gobierno Vasco, representado por la Abogada doña Margarita Uria Echevarría, y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.-El Gobierno de la Nación acordó, en Consejo de Ministros celebrado el 30 de abril de 1982, dirigir al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco requerimiento de incompetencia al amparo de lo dispuesto en el art. 62, en relación con el

63, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.), por estimar que el Departamento de Industria y Energía de dicho Gobierno había incurrido en incompetencia a través de la Resolución de 12 de febrero de 1982 («Boletín Oficial del País Vasco» núm. 30, de 4 de marzo de 1982) emanada de la Dirección de Energía del mencionado Departamento, por la que se autorizó a la Empresa «Petróleos del Norte, Sociedad Anónima» (PETRONOR), a modificar el proyecto inicial de instalación de una unidad de craking catalítico fluido y una unidad de vis-breaking autorizada por Resolución de la Dirección General de la Energía de 12 de septiembre de 1980, por considerar el Gobierno que dicha Resolución no se ajustaba al orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (E.A.P.V.), a consecuencia de la inadecuación de la misma al régimen de competencias autonómicas en materia energética, configurado por los arts. 10.11 y 11.2.c) del Estatuto indicado. El Presidente del Gobierno Vasco, mediante escrito que tuvo su entrada en la Delegación del Gobierno en el País Vasco el 12 de junio de 1982, comunicó al Presidente del Gobierno de la Nación que el Gobierno Vasco, en su reunión celebrada el 7 de junio de 1982, había acordado no atender al requerimiento formulado y rechazarlo por no estimarlo fundado, por considerar que la Resolución referida había sido dictada en uso de las facultades que le corresponden en razón, entre otros, de los arts. 10.11 y 30 y 11.2.c) del Estatuto de Autonomía. El Gobierno de la Nación, en Consejo de Ministros celebrado el 9 de julio de 1982, acordó ordenar a la Abogacía del Estado el planteamiento del conflicto positivo de competencia.

Segundo.-El Abogado del Estado ha planteado el correspondiente conflicto positivo de competencia mediante escrito de fecha 12 de julio de 1982, en el que se suplica, en relación con la Resolución referida de 12 de febrero de 1982, dictada por el Director de Energía del País Vasco, que se dicte Sentencia declarando que pertenece al Estado la titularidad de la competencia

controvertida y anulando la citada Resolución, dados los fundamentos jurídicos siguientes:

Si una consideración exclusivamente industrial permitiría subsumir el supuesto en el art. 10.30 del Estatuto, la naturaleza de la actividad de las instalaciones y el propio objeto de la Resolución indicada ponen de manifiesto que la cuestión ha de enmarcarse en las competencias en materia de energía, lo que queda corroborado por proceder la Resolución de la Dirección de Energía.

A tenor del art. 11.2.c) del Estatuto, es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro de su territorio, del régimen energético. El apartado 2.º del epígrafe B) del certificado anexo al Real Decreto 1255/1981, de 8 de mayo, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de industria, energía y minas, se remite, para las funciones y servicios en materia de energía, a los arts. 10.11 y 11.2.c) del Estatuto. El art. 10.11 del mismo establece que son de la competencia de la Comunidad Autónoma todas las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma.

Cuando se trata de instalaciones de transformación de productos energéticos cuyo aprovechamiento excede al territorio de la Comunidad, la competencia corresponde al Estado. Este es el caso de la refinería de PETRONOR, en que los productos energéticos salen del territorio de la Comunidad Autónoma por medio de transportes convencionales y del oleoducto Somorrostro-Valladolid, y son distribuidos y aprovechados por provincias y Comunidades Autónomas distintas de la del País Vasco.

Por ello, la Resolución de 12 de febrero de 1982 no ha sido dictada en el ámbito de competencia de la Comunidad, correspondiendo la autorización a PETRONOR a modificar el proyecto inicial de instalación a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Energía.

Tercero.-La Sección Tercera, por providencia de 15 de julio de 1982, acordó admitir a trámite el escrito presentado, tener por comparecido al Abogado del Estado en representación del Gobierno, tener por formalizado el conflicto positivo de competencia, comunicarlo al Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de que, en el plazo de veinte días, se personase y aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes, ordenar la publicación del planteamiento del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», comunicarlo al Presidente de la Audiencia Territorial de Bilbao a los efectos de lo dispuesto en el art. 61.2 de la L.O.T.C. y notificar la iniciación del conflicto a PETRONOR conforme al art. 64.4 de la L.O.T.C.

Cuarto.-La Letrada doña Margarita Uria Echevarría, designada a tales efectos por acuerdo del Gobierno Vasco de 6 de septiembre de 1982, se personó en el conflicto en nombre de dicho Gobierno mediante escrito de fecha 14 de septiembre de 1982, en el que solicitó se dicte Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en consecuencia, se declare la plena constitucionalidad de la Resolución recurrida, sobre la base de las siguientes alegaciones:

Tras afirmar haberse cumplido con los requisitos de legitimación y postulación y plazo en la formulación de alegaciones, se exponen los antecedentes de hecho, indicándose que por Resolución de 12 de septiembre de 1980 se autorizó por la Dirección General de la Energía el proyecto presentado por PETRONOR para la instalación de una unidad de cracking catalítico fluido y una unidad de vis-breaking; que el 14 de diciembre de 1981 fue presentado por PETRONOR en el Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco solicitud para la modificación del proyecto inicial, adjuntando el nuevo, para la obtención de productos medios y pesados; que visto el referido proyecto y con el informe favorable de la Delegación Territorial de Vizcaya, la Dirección de Energía del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco dictó Resolución de 12 de febrero de 1982, autorizando a PETRONOR a modificar el proyecto inicial, y que el Gobierno del Estado acordó dirigir al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco el requerimiento de incompetencia a que se ha hecho referencia en el núm. 1 de los presentes antecedentes y plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia para el caso de que el órgano requerido no atendiese el requerimiento, así como que el Gobierno Vasco indicado tomó el acuerdo de no atender a dicho requerimiento, habiendo tenido entrada -se dice- el 20 de julio de 1982 el escrito de la Abogacía del Estado por el que se inició el conflicto.

Se efectúan lo que se denominan «algunas precisiones previas sobre el subsector de industrias energéticas» como «subsector industrial», tanto en el plano conceptual de la estructura económica, cuanto en el del Derecho, como se desprende de los arts. 2.º y 3.º de la Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre Ordenación y Defensa de la Industria, y de la exposición de motivos del Decreto 418/1968, de 9 de marzo, sobre régimen de autorización de las

refinerías de petróleo. Por lo que, aun aceptándose que, frente al régimen jurídico general de la industria, existe una normativa específica en materia energética y, en concreto, en el sector de hidrocarburos, que obedece a una serie de pautas -el papel clave del sector energético en el contexto de la economía española, la escasez de recursos propios, la fuerte intervención del Estado en la industria petrolera desde la creación del Monopolio de Petróleos y la búsqueda de soluciones por la vía de energías alternativas-, se considera necesario resaltar que tal régimen jurídico especial en materia de energía no supone su exclusión del régimen jurídico general industrial, salvo en aquellas cuestiones que incidan, en cuanto a volumen y capacidad, en la utilización y aprovechamiento de los recursos energéticos.

Se hace referencia a continuación en el escrito de alegaciones al «sentido finalista del art. 10.11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco», argumentándose al respecto que el art. 10 del Estatuto de Autonomía configura un marco de competencias a ejercer por los órganos de la Comunidad Autónoma en materia de industria, desdoblándose el sector industrial en dos apartados: a) el régimen jurídico general (art. 10.30 del Estatuto), y b) el régimen jurídico especial sobre la energía (art. 10.11 del Estatuto), que tiende a garantizar más dotaciones energéticas que posibiliten el funcionamiento de la economía nacional, al mismo tiempo que el art. 11.2 del Estatuto, de acuerdo con el art. 149.1.25.ª de la C.E., reserva al Estado las bases del régimen energético. No se discute que el mercado de PETRONOR exceda el de la Comunidad Autónoma, pero se afirma que no nos encontramos ante una peculiaridad energética que tenga un régimen jurídico industrial especial en el Estatuto, ya que ni la modificación del proyecto afecta al transporte de energía fuera del territorio, ni se está ante un caso de aprovechamiento al no alterarse el volumen total de capacidad de tratamiento. En tales condiciones -se alega por la representación del Gobierno Vasco-, la acción de la Administración Autónoma sólo supone «un caso de policía industrial sometido al régimen general del art. 10.30 del E.A.P.V.». Y se insiste en el escrito en el carácter de norma especial, e incluso «excepcional», del art. 10.11 del Estatuto, frente al general del art. 10.30 del mismo, por lo que se dice que el primero ha de ser interpretado restrictivamente, haciéndose referencia a los criterios de interpretación recogidos en el art. 3.º del Código Civil.

Finalmente, se niega que la Resolución de 12 de febrero de 1982 haya vulnerado el orden de reparto de competencias, pues, señalándose los antecedentes administrativos de aquella -las Resoluciones de la Dirección General de Energía de 22 de junio de 1976 y de 12 de septiembre de 1980-, y haciéndose referencia al Decreto 2232/1974, de 20 de julio, por el que se estableció un plan de ampliación de refino de crudos, se pone de relieve que la autorización de unidades por medio de la Resolución impugnada no supone en ningún caso un aumento de la capacidad de tratamiento, y que la misma se incardina, por ello, en un aspecto de mera modificación técnica de un proyecto ya existente. Y, tras insistirse en que se trata del ejercicio de una mera potestad de policía industrial dimanante del art. 10.30 del E.A.P.V. -considerándose irrelevante al respecto que el órgano que ha autorizado sea la Dirección de Energía-, y no del art. 10.11 del mismo, se considera prueba de ello el dato de las consecuencias medioambientales que se generan con la modificación técnica aprobada y a las que se hace referencia en la consideración 2) de la Resolución indicada, negándose asimismo el que haya alguna consecuencia externa al ámbito de la Comunidad Autónoma con respecto a los usos de energía expuestos.

Quinto.-El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de diciembre de 1984, acordó tener por formuladas por la Abogada doña Margarita Uria Echevarría, en representación del Gobierno Vasco, las alegaciones que contiene su escrito de 14 de septiembre de 1982, del que se entregará copia al Abogado del Estado, y señalar para la deliberación y votación de la Sentencia de este conflicto el próximo día 15 de enero de 1985.

Sexto.-El Pleno del Tribunal Constitucional, oído el Ponente, acordó, por providencia de 17 de enero de 1985, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la L.O.T.C., oír al Abogado del Estado y al Abogado del Gobierno Vasco, por plazo común de diez días y con suspensión del término para sentencia, para que alegasen acerca de la eventual existencia del motivo para decidir el conflicto, distinto de los alegados en el proceso, consistente en el carácter básico o no del contenido del acto que ha motivado dicho conflicto y la trascendencia de ello, según lo dispuesto en el art. 149.1.25.ª de la Constitución y en el art. 11.2.c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Séptimo.-El Abogado del Estado, por escrito de fecha 31 de enero, tras reiterar lo ya señalado en el escrito de formalización del conflicto acerca de que el marco en que debe ser planteado y resuelto el mismo es el de la «energía», y no -como pretende la Comunidad Autónoma- el de la «industria», y considerando por ello de referencia inmediata el art. 149.1.25.ª de la C.E., estima que las atribuciones competenciales que se realizan por el Estatuto de

Autonomía del País Vasco en favor de la Comunidad Autónoma en materia energética se diversifican, en función del criterio material, respecto a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (competencias exclusivas en los términos del art. 10.11 del Estatuto y «a los productos energéticos en sí mismos considerados» [competencia «más limitada» conforme al art. 11.2.c) del Estatuto]. Por lo que respecta a la «segunda de las vertientes de la cuestión» —que considera «complemento necesario» de la tenida en cuenta en el anterior escrito de la Abogacía—, constituida por el motivo expuesto por el Tribunal, dice el Abogado del Estado que el problema consiste en determinar cuál es la legislación básica que puede desarrollar, ejecutar y complementar el Gobierno Vasco, y si en el presente supuesto se han invadido competencias estatales al incidir en aspectos básicos de la regulación del régimen energético. Y, respecto a esta última cuestión, señala que, aunque en la Resolución desencadenante del conflicto las modificaciones aprobadas no supondrán un aumento de la capacidad de tratamiento global de la refinería, se alteran, sin embargo, en ella las capacidades energéticas determinadas para las unidades que autoriza, lo que incide en la planificación general energética que corresponde al Estado, pues aun manteniéndose el volumen total anual de productos obtenidos en el proceso de refino, se produce una alteración de las cantidades parciales que la integran, modificándose la estructura de la oferta de productos energéticos derivados del proceso de refino del petróleo, con las subsiguientes consecuencias en ámbitos ajenos a competencias comunitarias (necesidades de la defensa, recursos estratégicos, comercio exterior, planificación económica, etc.); añade que sostener que los cambios en la estructura de la oferta energética de hidrocarburos carecen de trascendencia siempre que no se altere el volumen global del tratamiento, implica desconocer las competencias estatales relativas a la fijación de la política nacional de hidrocarburos y a la planificación general en materia energética, máxime en el presente caso, dado el elevado porcentaje (en torno al 17,5 por 100) que respecto a la total capacidad de refino nacional represente la refinería de PETRONOR; y termina en el sentido de que, «pese a la inexistencia de formulaciones expresas» en esta materia, y por aplicación de la doctrina del Tribunal, es posible deducir racionalmente de la legislación vigente el carácter básico de las cuestiones relativas al programa nacional de hidrocarburos (art. 4.2 de la Ley 21/1974, de 27 de junio), al programa anual de combustibles y, en general, a la fijación de la política nacional de hidrocarburos (Ley 45/1981, de 28 de diciembre, disposiciones adicionales primera y segunda). Por todo lo cual, concluye que la Resolución objeto del conflicto ha incidido en cuestiones ajenas a la competencia de la Comunidad Autónoma.

Octavo.—La Letrada representante del Gobierno Vasco, por escrito también de 31 de enero de 1985, tras reafirmarse en la alegación ya formulada en su anterior escrito de que la Resolución objeto del conflicto se circunscribe al ejercicio de una mera potestad de policía industrial, con fundamento en el art. 10.30 del Estatuto de Autonomía, alegó con respecto a la nueva cuestión sometida a la consideración de las partes que, teniendo en cuenta que el contenido de tal Resolución es el de un simple acto de ejecución, al tratarse de una autorización para modificar un proyecto aprobado con anterioridad por un órgano del Estado y conforme a la legislación estatal, no puede calificarse su contenido como básico, puesto que la garantía de uniformidad viene dada por la normativa estatal en esta materia, que en modo alguno se contraviene, sino que se aplica, aunque por el órgano competente en virtud del reparto legal de competencias.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El presente conflicto tiene su origen en la Resolución de 12 de febrero de 1982 («Boletín Oficial del País Vasco», núm. 30, de 4 de marzo de 1982), de la Dirección de Energía del Departamento de Industria y Energía del Gobierno Vasco, por la que se autoriza a la Empresa «Petróleos del Norte, Sociedad Anónima» (PETRONOR), a modificar el proyecto inicial de instalación de una unidad de cracking catalítico fluido y una unidad de vis-breaking autorizada por Resolución de la Dirección General de Energía de 12 de septiembre de 1980 para la obtención de productos petrolíferos ligeros a partir de productos medios y pesados, mediante la aprobación —o desaprobación, en su caso— de un proyecto para la obtención de productos medios y pesados, así como la autorización —o no autorización, también en su caso— de las unidades y capacidades que se especifican para cada unidad, y sin que ello suponga un aumento de la capacidad global de tratamiento. Entiende el Gobierno de la Nación, promotor del conflicto, que con dicha Resolución la Comunidad Autónoma del País Vasco ha rebasado el ámbito de sus competencias e invadido las del Estado.

El Abogado del Estado estima que la cuestión ha de enmarcarse en las competencias en materia de energía, que para la Comunidad Autónoma del País Vasco son las previstas en los arts. 10.11 y

11.2.c) de su Estatuto (E.A.P.V.). Según el art. 10.11, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene 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», ello «sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.25.^a de la Constitución» (C.E.), el cual confiere al Estado competencia exclusiva sobre «bases del régimen minero y energético». El art. 11.2.c), por su parte, atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen», en materia de régimen minero y energético.

En cambio, la argumentación de la representación del Gobierno Vasco va dirigida en lo esencial a fundamentar la Resolución impugnada en la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma del País Vasco atribuye el art. 10.30 del Estatuto en materia de «industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que requieran de legislación específica para estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera».

Segundo.—La representación del Gobierno Vasco no niega que la Resolución impugnada se refiera a la materia energética, pero considera que la energía constituye un subsector del sector industrial, siendo esto último admitido asimismo implícitamente por el Abogado del Estado. También admite expresamente el dato en el que el Abogado del Estado se basa fundamentalmente en apoyo de su tesis, a saber, que el mercado de PETRONOR excede del ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, añadiendo al respecto el Abogado del Estado que los productos energéticos elaborados por tal Empresa salen del territorio de la Comunidad Autónoma no sólo por medio de los transportes convencionales, sino a través del oleoducto Somorrostro-Valladolid, y son distribuidos en y aprovechados por provincias y Comunidades Autónomas distintas de las del País Vasco, sin que nada de ello haya sido contradicho por la representante del Gobierno Vasco.

Tercero. El hincapié que las partes hacen en la limitación de la competencia en materia energética de la Comunidad Autónoma del País Vasco al ámbito territorial de ésta no se nos presenta dotado del alcance que una y otra le conceden. Esta limitación viene referida, en el art. 10.11 del E.A.P.V., a la «competencia exclusiva» que la Comunidad Autónoma del País Vasco se atribuye, pero ello se entiende, como «in fine» se dice, «sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.25.^a de la Constitución». Ahora bien, a tenor de esta disposición, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las «bases del régimen minero y energético», lo cual trae consigo el que, a su vez, según el art. 11.2.c) del E.A.P.V., sea de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen», del régimen energético.

Cuarto.—Frente a la toma en consideración de los arts. 10.11 y 11.2.c) del E.A.P.V. para medir el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco al objeto de la solución del presente conflicto, la representación del Gobierno Vasco trata de negar la aplicabilidad al supuesto que nos ocupa del apartado 11 del art. 10, aduciendo que el precepto aplicable es el del apartado 30 del mismo artículo, referente, como se indicó en el fundamento primero, a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de industria, con las excepciones que allí se señalan. Para ello, dicha representación califica el apartado 30 de «régimen jurídico general» de las competencias en materia de industria, contraponiéndolo a lo que a su juicio es el «régimen jurídico especial» en materia de energía del apartado 11, y llegando por este camino a la conclusión de que, en cuanto norma especial, e incluso «excepcional», el apartado 11 del art. 10 ha de ser objeto de una interpretación restrictiva. Ahora bien, el carácter de norma especial de dicho apartado, frente al de norma general del apartado 30 del art. 10, no autoriza a ver en ella una norma «excepcional» ni a someterla a una interpretación restrictiva, pues tal carácter viene a significar aquí que en materia específica de la energía las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma son precisamente las previstas en el apartado 11 y no las contempladas para el sector industrial en general por el 30.

Quinto.—De hecho, la representación del Gobierno Vasco parece pretender que se interpreten o apliquen restrictivamente las excepciones a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, que se establecen en el art. 10.11, e incluso, genéricamente, en el 11.2.c), ambos del E.A.P.V.; excepciones consistentes, como hemos visto, en que tales competencias no son asumidas en los supuestos en los que el transporte salga del territorio de la Comunidad Autónoma o el aprovechamiento afecte a otras provincias o Comunidades Autónomas. Alega, en efecto, la representación del Gobierno Vasco, acudiendo a lo que califica de «interpretación finalista» del art. 10.11, que este precepto no es aplicable al

presente caso, pues no nos encontramos ante una peculiaridad energética, por cuanto la modificación del proyecto de instalación no afecta al transporte de energía fuera del territorio comunitario, ni estamos ante un caso de aprovechamiento, porque no se altera el volumen total de capacidad de tratamiento; afirmando, en conclusión, que la acción de la Administración autonómica sólo supone un caso de policía industrial sometido al régimen general del art. 10.30 del E.A.P.V. Ahora bien, no se puede desconocer que el art. 10.11 fija inequívocamente la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de energía, sin que quepa considerar las correspondientes al refino de crudos como competencias de policía industrial amparadas en el art. 10.30.

Y en cuanto a la circunstancia de que la modificación del proyecto autorizada por la Resolución recurrida no suponga una alteración del volumen global de capacidad de tratamiento, no sólo resulta irrelevante desde el punto de vista de la aplicación de la excepción de extraterritorialidad referida, al no haber sido tomada en cuenta por la norma que la establece, sino que cabría, incluso, tener en cuenta al respecto la consideración, de índole predominantemente fáctica, de que la modificación, con respecto a las anteriormente previstas, de las capacidades de cada una de las unidades autorizadas por la Resolución impugnada, si que podría afectar al aprovechamiento de los diferentes productos energéticos que mediante ellas puedan obtenerse, al incidir (como se desprende de lo dicho de las dos Resoluciones en cuestión en el antecedente primero) en la estructura de la producción de productos petrolíferos ligeros, medios o pesados.

Sexto.-Centrando la cuestión en los arts. 10.11 y 11.2.c) del E.A.P.V., en relación con el 149.2.25.º de la Constitución, lo que en último término es decisivo en orden a la no atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia exclusiva en materia de régimen energético del art. 10.11 del referido Estatuto, no es tanto que los productos de PETRONOR se transformen fuera del País Vasco o que su aprovechamiento afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, cuanto que la elaboración de los mismos, como la de las demás refinerías, tal y como se contempla en el Decreto 2232/1974, de 20 de julio, y en el Plan Energético Nacional para 1978-1987 y posteriormente el de 1983, está proyectada y regulada como una unidad, en relación con un mercado único, cuyas características y exigencias han determinado la fijación de la proporción de lo que de ella ha de destinarse al mercado nacional y a la exportación, así como la localización de los incrementos previstos de la capacidad de refino por Empresas o zonas geográficas y otros factores. Con lo cual la eventual competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen energético no podrá fundarse más que en el art. 11.2.c) del E.A.P.V., en concepto de competencia de desarrollo legislativo y de ejecución dentro de su territorio de las bases de dicho régimen, en los términos que las mismas señalen.

Séptimo.-De la argumentación de las partes al respecto, formuladas a instancia de nuestra providencia de 17 de enero último, se desprende a primera vista que la distinción entre bases y desarrollo legislativo y ejecución de las mismas no es, en el presente caso, nítida. El Abogado del Estado proporciona esencialmente un argumento en favor de que la Resolución que ha dado lugar al planteamiento del conflicto incide en aspectos básicos del régimen energético: El de la trascendencia de la decisión adoptada, habida cuenta de que, aun manteniéndose la capacidad de refino total, dicha resolución modifica la estructura de la oferta de productos energéticos derivados del proceso de refino, en una refinería, además, como la de PETRONOR, que según él representa en torno al 17,5 por 100 de la capacidad de refino nacional. Sin embargo, y a pesar de referirse el representante del Estado a la doctrina de este Tribunal Constitucional en sentencias como la 32/1981, de 28 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto; fundamento jurídico 6), según la cual las bases o normas básicas, cuya noción ha de entenderse como noción material, son las que racionalmente se deducen de la legislación vigente, estén o no formuladas como tales, no llega a precisar cuáles son tales bases o criterios básicos, ni a señalar los preceptos de la legislación vigente de que los mismos se desprenderían. Es cierto que, tras reconocer «la inexistencia de formulaciones expresas» en la legislación, dice que «es posible deducir racionalmente de la legislación vigente el carácter básico de las cuestiones relativas al programa nacional de hidrocarburos (art. 4.2 de la Ley 21/1974, de 27 de junio), al programa anual de combustibles y, en general, a la fijación de la política nacional de hidrocarburos (Ley 45/1981, de 28 de diciembre, disposiciones adicionales primera y segunda)». Ahora bien, el art. 4.2 de la Ley 21/1974, sobre investigación y explotación de hidrocarburos sólo se refiere al aprovechamiento de los yacimientos existentes en el territorio nacional y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén sometidos, a efectos de su exploración, investigación y explotación, a la soberanía nacional. Tanto esta Ley como el «programa nacional» previsto en ella se refieren a la «exploración, investigación y explotación» de recursos que podríamos denominar nacionales, mientras que la

refinería de PETRONOR, destinataria de la resolución objeto del conflicto, no es ninguna de las «instalaciones anexas a las de producción» de tales recursos a que también se refiere la propia Ley. En cuanto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 45/1981, de creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos, son normas atributivas de competencia dentro de la Administración (Gobierno, Ministerio de Hacienda) en las materias que se relacionan, sin incidir en su regulación. En uno y otro caso, difícilmente cabría deducir de las respectivas normas el carácter básico de la Resolución de la Dirección de Energía del Gobierno Vasco que aquí se considera.

No más consistente resulta la breve argumentación de la representante del Gobierno Vasco, según la cual el contenido de la resolución controvertida es un simple acto de ejecución, consistente en una «autorización para modificar el proyecto aprobado con anterioridad por un órgano del Estado y conforme a la legislación estatal, a la que se vincula la potestad ejecutiva ejercitada en este campo», pues se limita a afirmar que la normativa estatal en la materia «en modo alguno se contraviene, sino que se aplica», sin que quede despejada la cuestión de cuáles sean las bases del régimen energético que la Comunidad Autónoma haya ejecutado mediante la resolución referida. Aunque no lo haya explicitado en tales términos, parece que para la representación del Gobierno Vasco sólo tendría carácter básico -y por ello exigiría ser respetado y no modificado por la Comunidad- el límite de la capacidad global de tratamiento de doce millones de toneladas métricas al año, establecido por el Decreto 2232/1974, de 20 de julio.

Octavo.-Ante la falta de una legislación expresa, hemos de recurrir a la doctrina sentada por este Tribunal al respecto, iniciada en su sentencia 32/1981, de 28 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto; fundamento jurídico 6.º) y reiterada o desarrollada en particular en la 1/1982, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 26 de febrero; fundamentos jurídicos 1.º y 5.º), 32/1983, de 28 de abril («Boletín Oficial del Estado» de 17 de mayo; fundamento jurídico 2.º), 42/1983, de 20 de mayo («Boletín Oficial del Estado» de 17 de junio; fundamento jurídico 3.º A) y 96/1984, de 19 de octubre («Boletín Oficial del Estado» del 31; fundamento jurídico 7.º), relativa, esta última, precisamente a la emisión de obligaciones de PETRONOR. Según esta doctrina, la noción de «bases» debe ser entendida como noción material, y en consecuencia los criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; de esta noción material de «bases» se infiere que lo esencial de su concepto es su contenido; por lo cual, aunque las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución; cuando la materia está regulada por normas preconstitucionales, y hasta tanto se dicte la Ley correspondiente, el Gobierno puede inferir cuáles son las bases de aquéllas, siempre que ello sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación, y sin perjuicio de que tal deducción siempre nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o la revocase; y por último, ocurre que en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural, que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener sin duda un carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional.

A la luz de esa doctrina, es de observar que el Decreto 418/1968, de 9 de marzo, sobre régimen de autorización para refinerías de petróleo, somete a dicho régimen tanto la instalación de nuevas refinerías como la ampliación de capacidad de las ya existentes (art. 1.º), debiendo señalarse en las convocatorias de concursos para la instalación de refinerías no sólo su «capacidad de tratamiento de crudos», sino también la «especificación y enumeración cualitativa de los productos a obtener» (art. 2.º, III); que por Resolución de la Dirección General de la Energía de 22 de junio de 1976 se autorizó a PETRONOR a ampliar a partir del año 1980, inclusive, la capacidad de tratamiento de crudos hasta doce millones de toneladas métricas al año; que por Resolución de la Dirección General de la Energía de 15 de septiembre de 1976 se dio a PETRONOR un plazo, prorrogado con posterioridad a petición de la Empresa, para presentar un proyecto referente a unidades destinadas a la obtención de mayor proporción de productos petrolíferos ligeros a partir de productos medios y pesados, con objeto de adaptar la estructura de la producción de la refinería de Somorrostro a la estructura de la demanda prevista para 1980, y que, en cumplimiento de ello, PETRONOR presentó un proyecto «para la obtención de productos petrolíferos ligeros a partir de productos medios y pesados», que fue aprobado mediante la Resolución de la Dirección General de la Energía de 12 de septiembre de 1980. De todo lo cual resulta que, dada la trascendencia (puesta de manifiesto por el Abogado del Estado, y que por otra parte se deduce de la lectura de los planes energéticos nacionales) que para la política energética tiene la estructura de la

producción y tienen las cantidades parciales de los productos obtenidos de la actividad de refino, por cuanto cualquier decisión que afecte al tope y a la estructura de la respectiva producción puede implicar, por la interdependencia de unas con respecto a otras, una alteración del sistema energético en su conjunto, tales decisiones sobre ambos aspectos (y no sólo sobre el tope) son básicas y se agotan en sí mismas. Ahora bien, en el presente caso, la Resolución de la Dirección de la Energía del Gobierno Vasco, aun respetando el volumen global de producción, viene a autorizar la modificación de su estructura, al haberse aprobado mediante ella un nuevo proyecto orientado —como se dice expresamente— a la «obtención de productos medios y pesados».

La conclusión a que estas consideraciones llevan es que la Resolución objeto del conflicto ha incidido en un aspecto básico del régimen energético sobre el que el Estado es competente, pudiendo añadirse, como se dijera en el fundamento séptimo *in fine* de la mencionada sentencia 96/1984, relativa a la emisión de obligaciones de PETRONOR, «todo ello sin perjuicio de que una futura regulación estatal de esta materia concreta pudiera establecer unas bases a que la Comunidad Autónoma ajustase determinadas actuaciones de ejecución e incluso de desarrollo legislativo», o bien crear los adecuados mecanismos de coordinación.

Noveno.—Queda por examinar si el hecho de que la consideración segunda de la Resolución impugnada haga referencia a medidas encaminadas a minimizar los vertidos contaminantes y al deber de PETRONOR de presentar el correspondiente proyecto específico ante la Delegación Territorial de Industria y Energía de Vizcaya, implica el ejercicio de una potestad de policía industrial dimanante del artículo 10.30 del E.A.P.V. Esta consideración segunda constituirá ciertamente una manifestación de posibles competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección del medio ambiente, cuya titularidad no es controvertida en

el presente conflicto de competencia, al no haber formulado al respecto alegación alguna el Gobierno promotor del mismo. En consecuencia, la decisión de este Tribunal no debe extender sus efectos al orden de distribución de competencias existente en materia de medio ambiente.

Décimo.—De acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley Orgánica de este Tribunal, la conclusión a que sobre la titularidad de la competencia controvertida hemos llegado trae consigo la anulación de la Resolución que originó el conflicto, pero dicha anulación no debe repercutir en las situaciones creadas al amparo de la Resolución impugnada, que no fue objeto de suspensión (art. 64.3 de la misma Ley), hasta tanto el Gobierno decida acerca de la procedencia de otorgar la autorización.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado y anular la resolución impugnada, con los efectos indicados en el fundamento jurídico décimo.

Publiquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 21 de febrero de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Trujol Serra.—Francisco Pera Verdagué.—Firmados y rubricados.

4950

Sala Primera. Recurso de amparo núm. 534/1983. Sentencia número 25/1985, de 22 de febrero.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 534/1983, promovido por don Pablo Díaz Luis, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Margallo Ribera, bajo la dirección del Letrado don Antonio Pérez Castallano, contra la Sentencia del Juzgado de Distrito de Herrera del Duque de 24 de marzo de 1982, en juicio de faltas, núm. 12/1982 y la del Juzgado de Instrucción de la misma localidad, de fecha 3 de marzo de 1983, que confirma la anterior. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Ángel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El 27 de julio de 1983 tuvo entrada en este Tribunal escrito de la Procuradora de los Tribunales doña María Teresa Margallo Ribera, en nombre y representación de don Pablo Díaz Luis, interponiendo recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de Distrito de Herrera del Duque, de fecha 24 de marzo de 1982, en juicio de faltas, que condenó al solicitante del amparo como autor de una falta tipificada en el art. 600 del Código Penal en relación con el 580-2 del mismo Cuerpo Legal a la pena de 1.500 pesetas de multa o al arresto sustitutorio correspondiente, pago e indemnización de 80.000 pesetas al perjudicado; y contra la sentencia del Juzgado de Instrucción de 3 de marzo de 1983, que confirmó en apelación la anterior. Del escrito de demanda se deduce, en sustancia, lo siguiente:

A) El solicitante del amparo, junto con otra persona, fueron denunciados por daños al ganado de un tercero, que se afirmaba haber sido producidos por dos perros, uno de su propiedad. El solicitante del amparo negó ante el Juzgado ser propietario del perro y lo mismo hizo el otro denunciado. Se celebró el correspondiente juicio de faltas. El Ministerio Fiscal solicitó la absolución de ambos denunciados y el Juez decidió suspender la vista hasta poder obtener más pruebas. Señalada de nuevo la vista, el Ministerio Fiscal reiteró su petición de absolución y el Juez de Distrito dictó la Sentencia impugnada condenando al solicitante del amparo y absolviendo al otro denunciado. Apelada la Sentencia, y a pesar de que el Ministerio Fiscal instó de nuevo la absolución, el Juez de Instrucción confirmó la Sentencia.

B) Afirma el recurrente que ambas Sentencias le condenan sin que exista prueba alguna de que él sea el propietario del perro causante de los daños, pues sólo se invoca comunicado de la Guardia Civil en el que se dice que el recurrente llevó el animal a una perrera instituida al efecto, pero no se aclara que fue conminado desde el principio a que tenga en su poder el perro «hasta que esto se aclare». Tampoco es prueba, siempre según el recurrente, el que la Guardia Civil afirme que «este hombre (el recurrente) parece ser el propietario de varios animales que suelta para no pagar a nadie». Concluye pidiendo la suspensión de la ejecución de la Sentencia hasta que se resuelva definitivamente la cuestión por el Tribunal Constitucional. Considera infringido el art. 24.2 de la C. E. en cuanto consagra el derecho a la presunción de inocencia.

Segundo.—La sala de vacaciones, por providencia de 12 de agosto de 1983, acordó comunicar al Ministerio Fiscal y al recurrente la posible concurrencia de los siguientes motivos de inadmisión subsanables: a), no fijarse con precisión el amparo que se solicita (art. 50.1.b en relación con el 49.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, L. O. T. C.); b), no presentarse copia o resolución de las resoluciones recurridas. En el plazo señalado el Ministerio Fiscal mostró su conformidad con los motivos de inadmisión señalados. El recurrente aportó las resoluciones citadas y dijo que el amparo solicitado consiste en que se le reintegre en su derecho a la presunción de inocencia, conculcado por las resoluciones que se combaten, y que violan el art. 24.2 de la Constitución. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional de 22 de septiembre de 1983 se acordó admitir la demanda de amparo interpuesta, requerir el envío de las actuaciones y solicitar el emplazamiento de los que fueron parte en el proceso precedente. Se acordó asimismo abrir la pieza de suspensión. Tras oír al Ministerio Fiscal y al recurrente la Sala Primera del Tribunal Constitucional denegó la suspensión por Auto de 8 de noviembre de 1983. Se recibieron las actuaciones pedidas sin que compareciese ninguna otra persona.

Tercero.—Por providencia de 1 de febrero de 1984 la Sección Primera de este Tribunal acordó conceder un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y al recurrente para que alegasen lo que conviniera a su derecho.

Cuarto.—En el plazo concedido el Ministerio Fiscal alegó en síntesis que la cuestión planteada consiste en determinar si hubo una mínima actividad probatoria que pueda estimarse de cargo, que en este caso iría dirigida a probar que el recurrente era el propietario del perro causante de los daños. Entiende el Ministerio Fiscal que esa actividad se dio, ya que existen dos informes de la Guardia Civil de los que resulta que puede considerarse al recurrente propietario del animal. Especialmente significativo es el segundo informe, en que se recoge el hecho de que el condenado llevó al perro a una perrera de una localidad vecina. Ante la Guardia Civil declaró el dueño de la perrera que el condenado le había llevado el animal sin aludir para nada a los daños causados