

en 1911 se estableciera la afiliación obligatoria universal, las Cámaras pueden desarrollar la función asignada por la Ley de fomentar el comercio exterior sin incorporar forzosamente a todos los comerciantes, industriales y nautas que ejercen sus actividades en territorio nacional.

La agilidad y la flexibilidad que caracteriza esta vertiente de la actuación de las Cámaras, no sometidas a los límites legales que traban la de la Administración del Estado, no se ve perjudicada porque la adscripción cameral no sea obligatoria. Ello tampoco impide a las Cámaras españolas mantener relaciones con Cámaras extranjeras, cuya eficacia y presencia en los mercados internacionales son ajenas al carácter obligatorio o facultativo de la adscripción de sus miembros.

La conclusión a la que conducen las anteriores reflexiones no se ve afectada por la previsión legal de un Plan cameral de promoción de las exportaciones (art. 3 de la Ley 3/1993), instrumento que formaliza ordenadamente las directrices oficiales previstas ya por la legislación anterior [Base 3.ª de la Ley de 29 junio 1911, art. 3 C), *in fine*, del Decreto 1291/1974, y Leyes de Presupuestos de 1989 hasta 1992, como indica el Preámbulo de la Ley 3/1993]. Dicho Plan es aprobado por la Administración pública, y se nutre del rendimiento del recurso cameral que grava las cuotas del Impuesto de Sociedades, y de otros fondos públicos o privados. Por ende, es posible su elaboración y su ejecución con apoyo en Cámaras de adscripción voluntaria, integradas por empresarios y asociaciones con interés en la exportación y el comercio exterior que se hayan integrado en la corporación libremente, beneficiándose con ello de las ayudas y las facilidades establecidas por la Ley 3/1993, y en general por la legislación reguladora del comercio exterior. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la posibilidad, abierta a los poderes públicos competentes, de apoyarse asimismo en la colaboración ofrecida por otros agentes económicos, y las asociaciones voluntarias de exportadores.

XI. La conclusión general que se desprende del anterior análisis es inequívoca: Las funciones que la Ley 3/1993 asigna a las Cámaras de Comercio no justifican la adscripción obligatoria de todos los sujetos que ejercen actividades comerciales, industriales o de navegación, por cuanto no resulta imposible, ni tampoco especialmente difícil, ejercer esas funciones a través de técnicas que no constriñan en grado tan acusado la libertad de asociación de los profesionales afectados. Cualquiera de las funciones analizadas pueden ser encomendadas a asociaciones de tipo privado, y pueden ser desarrolladas por las propias Cámaras de Comercio sin necesidad de obligar a todos los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a la corporación y a sostenerla con sus aportaciones coactivas.

Este juicio coincide, en lo sustancial, con el que este Tribunal había alcanzado en la STC 179/1994, acerca de la legislación que regía a las Cámaras antes de la Ley de 1993, en consonancia con la firme doctrina constitucional establecida en las SSTC 67/1985, 132/1989, 139/1989, 244/1991 y 113/1994, a la luz del art. 22.1 C.E. Lo que nada tiene de sorprendente, dada la esencial continuidad que la Ley 3/1993 presenta respecto a la legislación dictada desde 1911, como destaca su propia Exposición de Motivos. La afirmación que en ella se contiene, para justificar que las Cámaras de Comercio estén formadas obligatoriamente por la totalidad de las personas que ejercen actividades empresariales y que se cita varias veces en los fundamentos de la presente Sentencia para reforzar la argumentación, está, a nuestro juicio, desenfocada. La cuestión, en virtud del art. 22.1 C.E., no consiste simplemente en dilucidar si las funciones públicas confiadas a las Cámaras de

Comercio pueden ser desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos. Lo determinante, desde el prisma constitucional, es si dichas funciones sólo pueden ser desarrolladas por las Cámaras adscribiendo forzosamente a todos los comerciantes, industriales y nautas; pues si los fines públicos que justifican la existencia de las Cámaras pueden ser alcanzados sin obligar a pertenecer a ellas a todos los profesionales de la economía, en su caso actuando junto con las asociaciones que éstos creen libremente, el Legislador no tiene justificación constitucional para imponer la adscripción forzosa.

Esta comprobación, que la Ley 3/1993 no realizó, es esencial para preservar la libertad negativa de asociación, límite que en ningún caso el Legislador puede franquear si no encuentra justificación suficiente, a falta de disposiciones constitucionales específicas, en las características de los fines de interés público que persiga (relevancia del fin público que se persigue e imposibilidad o al menos dificultad de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo), (SSTC 132/1989, fundamento jurídico 6.º, 113/1994, fundamento jurídico 12, y 179/1994, fundamento jurídico 8.º).

El art. 22 C.E. prohíbe que la creación de entes de tipo corporativo sustraiga amplios sectores de la vida social del juego del pluralismo social, económico y político. En un Estado social y democrático de Derecho como el diseñado en nuestra Constitución, para poder obligar a una persona a pertenecer o afiliarse contra su voluntad a una asociación o corporación de base asociativa se requiere aportar muy fundadas justificaciones que, por todo lo expuesto, no concurren en el caso de la Ley aquí enjuiciada. En suma, en la medida en que la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, establecida por los arts. 6 y 13 de la Ley 3/1993, no se encuentra fundada directa o indirectamente en los mandatos constitucionales, el sacrificio que supone a la vertiente negativa de la libertad de asociación conculca el art. 22.1 C.E. y así debió haberse declarado en la presente Sentencia.

Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y seis.—Álvaro Rodríguez Bereijo.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Rubricados.

15867 Pleno. Sentencia 108/1996, de 13 de junio de 1996. Conflicto positivo de competencia 1.324/1987. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima» (CAMPSA).

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel

Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.324/87, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Letrada doña Mercedes Curull i Martínez, en relación con el Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima» (CAMPSA). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 16 de octubre de 1987, la Letrada de la Generalidad de Cataluña doña Mercedes Curull i Martínez, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, una vez cumplidos los requisitos previos exigidos por el art. 63 LOTC, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación en relación con el Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima» (CAMPSA).

2. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento, son los que a continuación se extractan:

A). De conformidad con el art. 9.16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), la Generalidad tiene atribuida 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», sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.25 C.E., precepto éste que reserva al Estado las «bases del régimen minero y energético». Por su parte, el Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia, entre otras, de energía, dispone en el apartado II de su Anexo que «la Generalidad de Cataluña ejercerá las funciones que corresponden al Ministerio de Industria y Energía en materia de energía con las salvedades siguientes y sin perjuicio de lo que establezcan las bases del régimen energético: a) Instalaciones de transporte de energía cuando este transporte salga del territorio de Cataluña. b) Instalaciones de producción de energía cuando su aprovechamiento afecte a otra Provincia o Comunidad Autónoma. c) Instalaciones de distribución de energía cuando salga del territorio de Cataluña...».

La Letrada de la Generalidad entiende que el Real Decreto impugnado, en cuanto se incluye en el mismo el oleoducto Tarragona-Barcelona con un ramal a Girona, implica una ilegítima injerencia del Gobierno de la Nación en las competencias de su representada, puesto que, de acuerdo con el marco normativo antes descrito, la autorización del oleoducto que comprende el tramo señalado corresponde a la Generalidad de Cataluña, así como la declaración de utilidad pública de su instalación y la concesión a la empresa CAMPSA del beneficio de

expropiación forzosa. En su opinión, en la presente controversia no entraría en juego la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.25 C.E. sobre las bases del régimen minero y energético, ya que, en primer lugar, ni aquella se pone en tela de juicio, ni el objeto de la *litis* versa sobre aspectos de esa naturaleza y, en segundo término, porque no se trata de definir como básica la competencia ejercitada, sino de determinar si su titular es el Estado o, por el contrario, la Comunidad Autónoma en función de la previsión del art. 9.16 del E.A.C.

Además, el citado Real Decreto supone una innecesaria e improcedente duplicidad de trámites, dado que la autorización para la construcción del citado oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona fue solicitada por CAMPSA a la Dirección General de Industria y Energía de la Generalidad, como resulta de la documentación que se adjunta al escrito de demanda, habiendo sido concedida por Decreto 244/1987, de 20 de julio (Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 872, de 3 de agosto), en virtud del cual se declara de utilidad pública la instalación del oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona de la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima» y se le otorga el beneficio de expropiación forzosa.

B) Se refiere, seguidamente, a las características del oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona. En este sentido, señala que el mismo tiene por finalidad el transporte de productos petrolíferos desde la refinería de ENPETROL, situada en la Poble de Mafumet (Tarragona) hasta las factorías de CAMPSA en el Puerto de Barcelona y en Fornells de la Selva (Girona), con una capacidad de transporte, según se desprende del anteproyecto presentado a la Dirección General de Industria y Energía de la Generalidad, de 2.000.000 Tm/año hasta Barcelona y de 500.000 Tm/año hasta Girona. Su instalación, como se pone de manifiesto en el mencionado Decreto 244/1987, de 20 de julio, comporta una serie de ventajas en relación con los medios de transportes convencionales: mayor garantía de aprovechamiento y cumplimiento de las existencias mínimas de productos petrolíferos en Cataluña, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 369/1972, de 23 de diciembre; incremento de la productividad, teniendo en cuenta el menor coste económico y la mayor capacidad de este medio de transporte; mejora de las condiciones de seguridad intrínsecas al uso y la manipulación de los productos petrolíferos, que evita operaciones de carga y descarga y el paso de vehículos por poblaciones y vías de circulación; ahorro energético; y, en fin, homologación con los sistemas de transporte de hidrocarburos utilizados en los países más desarrollados.

Abstracción hecha de las indudables ventajas técnicas y económicas que implica la instalación del oleoducto en cuestión, la clave central de la presente controversia competencial radica, a su juicio, en la actitud adoptada por el Gobierno de la Nación al incluirlo en el Real Decreto impugnado, por estimar que su aprovechamiento afecta a territorios situados fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la Letrada de la Generalidad entiende que tal consideración carece de fundamentos técnicos y jurídicos que avalen la intervención del Estado. Aduce al respecto, en primer lugar, que del anteproyecto que presentó la empresa CAMPSA ante las instancias autonómicas, y del informe emitido por la Dirección General de Energía de la Generalidad que se adjunta al escrito de demanda, se desprende, sin duda alguna, que la instalación del oleoducto transcurre íntegramente por el territorio de Cataluña, sin que se mencione o contemple ninguna conexión o instalación de bombeo que haga posible el trasiego directo de fluidos desde este oleoducto hacia otro u otros oleoductos

de Cataluña o de fuera del territorio catalán, no resultando tampoco viable la opción inversa, esto es, el trasego directo desde oleoductos situados en ámbitos territoriales de otras Comunidades Autónomas hacia el tramo considerado. En segundo lugar, que la finalidad de este oleoducto es, exclusivamente, atender las necesidades de los mercados de Barcelona y Girona, de lo cual se deriva la imposibilidad de que el aprovechamiento de esta instalación pueda afectar a otra Provincia o Comunidad Autónoma, máxime cuando el anteproyecto antes citado no prevé interconexiones que creen o faciliten dicho aprovechamiento externo. Así pues, de conformidad con las características expuestas que comportan que el oleoducto referenciado discurra íntegramente por Cataluña y los productos por éste transportados no se aprovechen fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, la competencia para su autorización ha de corresponder necesariamente a la Generalidad de acuerdo con el art. 9.16 del E.A.C.

Para la Letrada de la Generalidad no resulta de recibo la argumentación del Gobierno de la Nación vertida en la contestación al requerimiento de incompetencia, en el sentido de que el oleoducto controvertido continúa hasta Zaragoza donde conecta con el oleoducto que atravesando el territorio nacional llega hasta Rota y que por ello su aprovechamiento afecta, en consecuencia, a territorios situados fuera de la Comunidad Autónoma, por cuanto tales circunstancias son una mera presunción no reflejada en el proyecto de instalación del oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona. Esta argumentación sólo puede atribuirse, en su opinión, a una simple confusión entre el oleoducto ya existente y en funcionamiento que sale de la misma refinería y se dirige a Lleida y Zaragoza y el oleoducto objeto del presente conflicto de competencias.

Por lo demás, considera que se da una total y absoluta contradicción entre el contenido del Real Decreto impugnado y el Acuerdo del Consejo de Ministros por el cual no se atiende el requerimiento de incompetencia, puesto que de aquella disposición no se desprende ningún tipo de interconexión entre el oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona con los que se denominan «Miranda-Zaragoza-Algeciras-Rota». En otras palabras, el Real Decreto contempla de forma independiente cada uno de los oleoductos que en él se señalan, mientras que, por el contrario, el citado Acuerdo del Consejo de Ministros da por supuesto, sin base legal ni técnica, la interconexión del oleoducto que discurre íntegramente por Cataluña con los que se proyectan por Zaragoza y Rota.

Por cuanto antecede, concluye su escrito solicitando de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

3. La Sección Segunda del Pleno de este Tribunal, por providencia de 26 de octubre de 1987, acordó admitir a trámite el precedente conflicto; 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 y por la representación procesal legalmente establecida, aportase cuantos documentos y alegaciones tuviese por convenientes; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a efectos de lo previsto en el art. 61.2 LOTC, y, finalmente, publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para general conocimiento.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 23 de noviembre de 1987, se personó en el proceso en la representación que legalmente ostenta y solicitó se prorrogara en diez días el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones.

La Sección, por nuevo proveído de 23 de noviembre de 1987, acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación y acceder a la prórroga solicitada.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones con fecha 3 de diciembre de 1987, en el que suplica se declare que corresponde al Estado la competencia controvertida, con base en la argumentación que a continuación, resumidamente, se reproduce:

Tras una inicial delimitación de los términos del conflicto, entiende que el título competencial que está en juego es el recogido en el art. 9.16 del E.A.C., precepto que atribuye a la Generalidad de Cataluña 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...», habiéndosele transferido por Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, las funciones que correspondían al Ministerio de Industria y Energía en materia de energía.

Sin embargo, considera que el punto central sobre el que gira la controversia no se refiere a tales extremos, sino al que ya se recogió en el Acuerdo del Consejo de Ministros al rechazar el requerimiento de incompetencia, esto es, si el oleoducto Tarragona-Barcelona con ramal a Girona supone o no una instalación de distribución o transporte de energía que no salga del territorio de Cataluña y no afecte su aprovechamiento a otra u otras Comunidades Autónomas. De estas dos condiciones, la Generalidad resalta la primera al argumentar que la instalación está ubicada íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero nada dice respecto al segundo de los requisitos a los que el art. 9.16 del E.A.C. supedita la atribución competencial, es decir, que su aprovechamiento no afecte a otras Provincias o Comunidades Autónomas.

Pues bien, el tramo del oleoducto que ha motivado el presente conflicto positivo de competencia no puede ser contemplado como una instalación autónoma, propia y exclusiva del mercado energético catalán, desconectada de la red nacional de oleoductos. Como consta en el Informe del Ministerio de Industria y Energía así como en el plano que se adjunta al escrito de alegaciones, el tramo Tarragona-Barcelona-Girona forma parte de la red de oleoductos nacionales en la que se integra, no siendo una instalación independiente, sino una prolongación de la malla establecida con el oleoducto Miranda-Zaragoza y con el de Rota-Zaragoza, por lo que resulta plenamente integrado en la red nacional de la que formará parte. Como continúa señalando el referido Informe sobre esta cuestión de hecho «esta circunstancia de formar parte de una red nacional se refuerza con la posibilidad de que el oleoducto, que en principio será de un sólo sentido, pueda convertirse en uno de doble sentido mediante la instalación de una estación de bombeo en Barcelona, con lo que la red general se podría beneficiar de la posible importación de productos y descarga en Barcelona bombeando desde esta ciudad a Tarragona y desde ésta a Lleida y Zaragoza, con lo que la línea de distribución aprovecharía no sólo a Cataluña sino que por la posibilidad del doble sentido afectaría a Aragón».

Resulta evidente, por lo tanto, la afectación extra-comunitaria, tanto presente como futura, de la instalación, de modo que precisamente la aplicación del art. 9.16 del E.A.C. conduce justamente al resultado inverso del que propone la propia Generalidad, esto es, a que la competencia para autorizarla corresponde al Estado.

6. Por providencia de 11 de junio de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia tiene su origen en el Real Decreto 664/1987, de 15 de abril («Boletín Oficial del Estado» núm. 124, de 25 de mayo), por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la «Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, Sociedad Anónima» (CAMPESA), en cuanto se incluye en el mismo, entre otros, el tramo Tarragona-Barcelona con un ramal a Girona. Según el preámbulo del citado Real Decreto, CAMPSA había solicitado que fuera declarada de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos para transportar productos petrolíferos, a instalar y explotar por dicha Compañía, interconectando cinco refinerías y puertos con las zonas de mayor consumo. Aprobados por la Dirección General de Energía del Ministerio de Industria y Energía los proyectos presentados y estimándose justificada la declaración de utilidad pública, en el Real Decreto impugnado se le concede a CAMPSA el beneficio de expropiación forzosa previsto en el art. 3 de la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, para la ampliación de la red de oleoductos mediante la construcción de los tramos que en el mismo se enuncian con las capacidades máximas de transporte que para cada uno de ellos se indican, entre los que se menciona el de Tarragona-Barcelona con un ramal a Girona (art. 1), y se declara de utilidad pública su instalación (art. 2).

En relación con el oleoducto que ha motivado esta controversia competencial, la Generalidad de Cataluña, previa solicitud dirigida por CAMPSA al Departamento de Industria y Energía en fecha 11 de noviembre de 1986, también concedió a la citada Compañía, por Decreto 244/1987, de 20 de julio (Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 872, de 3 de agosto de 1987), el beneficio de expropiación forzosa para su instalación (art. 1) y la declaró de utilidad pública (art. 2).

2. La Letrada del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promotor del conflicto, reclama como propia de la Generalidad, ex art. 9.16 del E.A.C., la titularidad de la competencia para resolver sobre la autorización del oleoducto antes citado, así como para declarar su utilidad pública a efectos expropiatorios y aprobar el proyecto de ejecución. En su opinión, el Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, en cuanto se incluye en el mismo el oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona, además de implicar una innecesaria e improcedente duplicidad de trámites, ya que la autorización para su construcción había sido solicitada por CAMPSA a la Generalidad, supone una ilegítima injerencia en las competencias que a ésta le atribuye el art. 9.16 del E.A.C. sobre las instalaciones de transporte de energía, dado que el mencionado oleoducto transcurre íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma y su aprovechamiento no afecta a otra Provincia o Comunidad Autónoma. Por el contrario, es la afectación de su aprovechamiento en términos supracomunitarios lo que lleva al Abogado del Estado, en aplicación del art. 9.16 del E.A.C., a defender la titularidad estatal de la competencia discutida.

La cuestión suscitada en el presente proceso constitucional se contrae, pues, a decidir la instancia territorial competente para autorizar y declarar de utilidad pública a efectos expropiatorios el oleoducto Tarragona-Barcelona-Girona, resolviendo sobre la adecuación al orden

competencial del Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, en cuanto en el mismo se incluye dicho oleoducto.

3. En este supuesto no reviste especial dificultad la determinación de los títulos atributivos de competencias y de los criterios de delimitación competencial que han de tomarse en consideración para la resolución del conflicto, como así lo reconocen ambas partes. En efecto, de un lado, tanto de sus escritos de alegaciones y de los respectivos informes técnicos por ellas presentados, como del texto de la disposición origen del conflicto (Real Decreto 664/1987, de 15 de abril) y del Decreto de la Generalidad 244/1987, de 20 de julio, resulta que la instalación en cuestión es una instalación de transporte de energía, destinada, en concreto, al trasiego de productos petrolíferos. De otro, ambas representaciones coinciden en afirmar que el título competencial directo y suficientemente aplicable al caso es el recogido en el art. 9.16 del E.A.C., que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva sobre las «... 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... sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.25 C.E.», precepto que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las «bases del régimen minero y energético». Asimismo, consideran ajena al presente conflicto la competencia estatal sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.25 C.E.), dado que no se trata de definir o no como básica la competencia ejercida, lo que nadie defiende, sino de encajarla como propia del Estado o de la Comunidad Autónoma actora en función del precepto estatutario específicamente referido a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (art. 9.16 del E.A.C.).

Con arreglo al mencionado art. 9.16 del E.A.C., y así lo entienden ambas partes, el Estado, sin perjuicio de la expresa previsión del art. 149.1.22 C.E. respecto a las instalaciones eléctricas, es competente, ex art. 149.3 C.E., para autorizar cualquier instalación de transporte de energía cuando este transporte salga del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma o su aprovechamiento afecte a otra Provincia o Comunidad Autónoma y, a *sensu contrario*, la Generalidad lo es cuando no se produzca ninguna de las dos condiciones reseñadas. De forma que, como tiene declarado este Tribunal Constitucional sobre el alcance de la competencia controvertida, basta con que en relación con cualquier instalación de transporte de energía se dé una de las dos condiciones enumeradas en negativo por el Estatuto de Autonomía para que la competencia de autorización sea estatal (SSTC 12/1984, fundamento jurídico 1.º; 119/1986, fundamento jurídico 6.º; 67/1992, fundamento jurídico 2.º y 74/1992, fundamento jurídico 1.º). Los indicados criterios de delimitación competencial han sido también los plasmados en el apartado II del anexo del Real Decreto 738/1981, de 9 de enero, de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de industria, energía y minas.

4. De otra parte, los términos en que ambas representaciones han delimitado la controversia competencial no cabe entender que han sido alterados por la legislación que se ha dictado con posterioridad a su planteamiento, la cual ninguna incidencia presenta en su resolución. En el ejercicio, entre otras, de la competencia que al Estado reserva al art. 149.1.25 C.E. sobre las bases del régimen energético, las Cortes Generales han aprobado la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, cuyo objetivo fundamental es —según se recoge en la exposición de motivos— la «liberalización de las actividades del sector petrolero como consecuencia de la extinción del monopolio de

petróleos que en ella se declara», culminando así una serie de etapas de preparación y de progresiva adaptación del sector petrolero español a las exigencias del art. 37 del Tratado de Roma y del art. 48 del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

A los efectos que a este proceso constitucional interesa, en su articulado se somete a previa autorización administrativa, entre otras actividades, «la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos» (art. 4), la cual se declara de utilidad pública cuando responda a exigencias derivadas de la planificación energética o de la capacidad de la estructura existente y así se establezca en la correspondiente autorización, cuyo otorgamiento, en tales casos, llevará implícita la concreta utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de las instalaciones y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso y demás limitaciones del dominio (art. 5). Por su parte, el art. 10.1 dispone que corresponde al Ministerio de Industria el otorgamiento de la autorización, entre otras actividades e instalaciones, para «la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos, cuando el transporte exceda del ámbito de una Comunidad Autónoma». Correlativamente, en su núm. 3 se establece que corresponde a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de la autorización, entre otras actividades e instalaciones, para «la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos, cuando el transporte no exceda de su ámbito territorial». La disposición final tercera atribuye carácter básico, al amparo de las reglas 13, 18 y 25 del art. 149.1 C.E., a los preceptos contenidos en la Ley, así como a las actuaciones relacionadas en el art. 10.1.

Las previsiones del art. 10.1 y 3 de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, en relación con las facultades autorizatorias para la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos, aunque resulte técnicamente más adecuada una fiel y literal reproducción de las fórmulas utilizadas al respecto en los Estatutos de Autonomía en cuanto a los criterios de atribución competencial sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, ninguna alteración suponen en los términos y en la resolución de la presente controversia competencial. El criterio de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas empleado en el mencionado art. 10.1 y 3 de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, respecto de los oleoductos u otras instalaciones fijas de transporte de hidrocarburos líquidos, esto es, que el transporte exceda o no del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, ha de ser entendido, a tenor de los respectivos preceptos estatutarios, en concreto, en lo que aquí interesa, del art. 9.16 del E.A.C., y de la doctrina constitucional sobre el alcance de esta competencia, en el sentido de que la titularidad autonómica o estatal de la competencia sobre cualquier instalación de transporte de energía dependerá de que, en el primer caso, concurren las dos condiciones en aquellos preceptos enunciadas, es decir, que el transporte de energía no salga del territorio de la Comunidad Autónoma y que su aprovechamiento no afecte a otra Provincia o Comunidad Autónoma, o, en el segundo, de que no se dé alguna de ellas.

La Generalidad de Cataluña ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (núm. 847/93) contra determinados preceptos de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre. Sin embargo, ningún reproche formula a su art. 10.1 por atribuir al Ministerio de Industria el otorgamiento de las autorizaciones para la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líqui-

dos cuando el transporte exceda del ámbito de la Comunidad Autónoma. Y si bien impugna, en lo que ahora importa, entre otros párrafos del art. 10.3, aquel que prevé que corresponde a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de las autorizaciones para la construcción de oleoductos u otros medios fijos de transporte de hidrocarburos líquidos cuando el transporte no exceda de su ámbito territorial, tal impugnación no está motivada por el contenido material de dicho párrafo, sino únicamente porque el legislador estatal le ha atribuido carácter básico, ya que, en opinión de la recurrente, la competencia de las Comunidades Autónomas para otorgar las indicadas autorizaciones no existe porque lo reconoce el mencionado art. 10.3 de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, sino porque así se desprende del sistema de distribución competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad. De modo que tampoco el pronunciamiento al respecto del Tribunal Constitucional en uno u otro sentido, dado el motivo impugnatorio aducido, tendrá incidencia en la resolución de la presente controversia competencial en los términos en los que la misma ha sido planteada.

5. En defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la instalación de transporte de energía objeto del conflicto, la representación de la Generalidad aduce que, según se desprende del proyecto presentado por CAMPSA ante la Dirección General de Energía de la Generalidad y del informe técnico por ésta emitido, el oleoducto transcurre íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, sin que se contemple ninguna conexión o instalación de bombeo que haga posible el trasiego directo de fluidos desde ese oleoducto hacia otro u otros de Cataluña o de fuera de su territorio e, igualmente, el trasiego de productos desde oleoductos situados fuera del territorio catalán hacia el ahora considerado, así como que, siendo su finalidad la de atender las necesidades de los mercados de Barcelona y Girona, su aprovechamiento no es posible que pueda afectar a otra Provincia o Comunidad Autónoma, máxime cuando en el proyecto no se prevén interconexiones que creen o faciliten dicho aprovechamiento externo.

De adverso, el Abogado del Estado, con apoyo en un informe del Ministerio de Industria y Energía, estima evidente la afectación de su aprovechamiento en términos extracomunitarios, ya que el oleoducto controvertido no puede ser contemplado como una instalación autónoma, desconectada de la red nacional de oleoductos, sino que se integra y forma parte de la misma, siendo una prolongación de la malla establecida con el oleoducto Miranda-Zaragoza y con el de Rota-Zaragoza. Afirma, transcribiendo el referido informe, que esta circunstancia de formar parte de la red nacional se refuerza con la posibilidad de que el oleoducto, que en principio será en un solo sentido, pueda convertirse en uno de doble sentido mediante la instalación de una estación de bombeo en Barcelona, con lo que la red general se podría beneficiar de la importación de productos y descarga en Barcelona bombeando desde esta ciudad a Tarragona y desde ésta a Lleida y Zaragoza, de modo que la línea de distribución aprovecharía no sólo a Cataluña sino que por la posibilidad de doble sentido afectaría a Aragón.

6. El oleoducto sobre el que versa el conflicto, según la solicitud presentada por CAMPSA a la Dirección General de Industria y Energía de la Generalidad para que le fuera concedido el beneficio de expropiación forzosa y se declarase de utilidad pública su instalación, que la Comunidad Autónoma actora adjunta a su escrito de demanda, parte de las inmediaciones de la refinería ENPETROL en Poble de Mafumet (Tarragona), enlazándola con las factorías de CAMPSA en el Puerto de Bar-

celona y en Fornells de la Selva (Girona) y está destinado al transporte de productos petrolíferos entre aquella y éstas, con una capacidad inicial de transporte desde la refinería hasta la factoría de Barcelona de 2.000.000 Tm/año y hasta la factoría de Girona de 500.000 Tm/año, mediante una estación de bombeo cabecera. El objetivo que CAMPSA persigue con su construcción, según la mencionada solicitud, es el de alimentar sus factorías de Barcelona y Girona directamente desde la refinería de ENPETROL en Tarragona, para facilitar la distribución de los productos petrolíferos en ese área, destinados, al menos primariamente, al consumo de los usuarios afincados en la Comunidad Autónoma.

Se trata, por consiguiente, de una instalación de transporte primario, denominación empleada para designar a las que unen las refinerías u otros orígenes de abastecimiento con los centros de almacenamiento o a éstos entre sí, y, dentro de su tipología, de un oleoducto para productos petrolíferos acabados o terminados. En las normas reguladoras del extinto Monopolio de Petróleos ninguna referencia explícita se contenía al transporte por tubería de hidrocarburos, aunque se trataba de una actividad monopolizada al entenderse subsumida en el más genérico término de distribución, comprensivo tanto de las denominadas instalaciones de transporte primario como de las que enlazan los centros de almacenamiento con los puntos de venta o clientes finales, esto es, las instalaciones de transporte secundario o capilar (arts. 1, 18 Real Decreto 28 de junio de 1927 por el que se establece el Monopolio de Petróleos; 2 de la Ley de 17 de julio de 1947 de reorganización del Monopolio; 35 del Decreto de 20 de mayo de 1949 por el que se aprueba el Reglamento de reorganización del Monopolio). Los oleoductos para productos petrolíferos derivados eran propiedad del Estado, quien los ponía a disposición de CAMPSA para su administración, hasta que, en virtud de la Ley 45/1984, de 17 de diciembre, de reordenación del sector petrolero, en la que se autorizó al Gobierno la transmisión de la totalidad de los bienes y derechos de titularidad estatal afectos al Monopolio (art. 1), pasaron a ser propiedad de la citada Compañía, quedando sometida la red a un régimen jurídico-privado de explotación. Tras el proceso de segregación de CAMPSA, sus medios de transporte y almacenamiento son titularidad de la «Compañía Logística de Hidrocarburos, Sociedad Anónima» (C.L.H.), que quedó autorizada para el ejercicio de la actividad de transporte de hidrocarburos líquidos en las condiciones en las que aquella la venía ejerciendo (Disposición adicional quinta de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre), aunque no desempeña ya dicha actividad en situación de monopolio legal, inicialmente desmonopolizada con carácter parcial por el Real Decreto-Ley 5/1985, de 12 de diciembre, de adaptación del Monopolio de Petróleos (art. 2) y definitivamente liberalizada por la Ley 34/1992, de 22 de diciembre (art. 2).

7. No existe desacuerdo entre las representaciones de una y otra parte respecto a que el oleoducto transcurra íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y no discuten, en consecuencia, sobre la primera de las dos condiciones enunciadas en negativo por el art. 9.16 del E.A.C. para que la competencia controvertida pueda ser de titularidad autonómica, esto es, «cuando ese transporte no salga de su territorio», pues vienen a sostener y admitir, como ya lo hicieron en el conflicto positivo de competencia en el que recayó la STC 12/1984, que aquella expresión ha de entenderse referida a que las instalaciones estén físicamente ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo que así ocurre en este caso. Tampoco discrepan sobre la consideración de que la ubicación de la instalación de transporte de energía en el territorio de la Comunidad

Autónoma es condición necesaria, pero no suficiente, para estimar la competencia como autonómica, ya que habrá además que examinar si su aprovechamiento afecta o no a otra Provincia o Comunidad Autónoma. El desacuerdo comienza a partir de este momento, al sostener la Letrada de la Generalidad de Cataluña que no es posible que el aprovechamiento de la instalación pueda afectar a otra Provincia o Comunidad Autónoma, mientras que para el Abogado del Estado resulta evidente la afectación del aprovechamiento en términos extracomunitarios.

La afirmación del Abogado del Estado de que el oleoducto forma parte o se integra en la red nacional de oleoductos de CAMPSA, siendo una prolongación de la malla establecida con el oleoducto Miranda-Zaragoza y con el de Rota-Zaragoza, no es compartida por la representación de la Generalidad, quien sostiene que tal aseveración sólo cabe atribuir a la simple confusión entre el oleoducto ya existente y en funcionamiento que parte de la refinería de ENPETROL en la Poble de Mafumet (Tarragona) y se dirige a Lleida y Zaragoza y el oleoducto objeto del presente conflicto de competencia.

El aprovechamiento extracomunitario del oleoducto, que no participaría en la absorción o trasiego de productos petrolíferos desde la red nacional hacia Cataluña, sino únicamente, según el Abogado del Estado, en el aporte de los mismos desde Cataluña hacia la mencionada red, resultaría, como se afirma en el informe del Ministerio de Industria y Energía, admitida su conexión con la red de oleoductos de CAMPSA, de la posibilidad de que, previsto en principio que tenga un solo sentido, puede convertirse en un oleoducto de doble sentido mediante la instalación de una estación de bombeo en Barcelona, con lo que la red general se podría beneficiar de la posible importación de productos bombeando desde Barcelona a Tarragona y desde esa ciudad a Lleida y Zaragoza, de modo que el oleoducto aprovecharía, entonces, no sólo a Cataluña, sino que por la posibilidad de doble sentido afectaría también a Aragón. Mas las circunstancias fácticas a las que la representación del Estado anuda su aprovechamiento extracomunitario no revisten carácter actual, presente y real, sino meramente hipotético y futuro, como se viene a poner de manifiesto en el Informe del Ministerio de Industria y Energía, haciéndole depender, en consecuencia, de las características técnicas que potencialmente pudiera presentar dicho oleoducto en un momento posterior e indeterminado a su instalación y no de las que en realidad reviste, a la vista del correspondiente proyecto, el oleoducto para cuya construcción se solicita autorización a la Administración y la declaración de su utilidad pública a efectos expropiatorios.

En este sentido, y ateniéndonos a los términos en los que nos ha sido planteado el conflicto, cabe observar que el proyecto presentado por CAMPSA a la Dirección General de Industria y Energía de la Generalidad —no cuestionado ni rebatido por el Abogado del Estado— revela que el oleoducto controvertido es de un único sentido y tiene una sola estación de bombeo cabecera, no estando técnicamente prevista en el mismo su conversión en un oleoducto de doble sentido mediante la instalación de una estación de bombeo en Barcelona, para posibilitar, de este modo, el trasiego de productos desde Cataluña hacia la red general, con el consiguiente aprovechamiento extracomunitario de la instalación. De conformidad con el mencionado proyecto, el oleoducto para cuya construcción se solicitó autorización tiene por objeto el enlace de la refinería de ENPETROL en Poble de Mafumet (Tarragona) con las factorías de CAMPSA en el Puerto de Barcelona y en Fornells de la Selva (Girona) para el transporte de productos petrolíferos entre aquella y éstas, estando destinados los mismos, al menos pri-

meramente, a los usuarios afincados a la Comunidad Autónoma, lo que evidencia, en definitiva, el aprovechamiento intracomunitario de la instalación y, en consecuencia, la titularidad autonómica de la competencia controvertida.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a trece de junio de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García Mon y González Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Francisco Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

15868 Pleno. Sentencia 109/1996, de 13 de junio de 1996. Conflicto positivo de competencia 2.390/1989. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos apartados de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el Conflicto positivo de competencia núm. 2.390/89, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la Generalidad don Ramón Riu i Fortuny, frente a los apartados primero, cuarto, quinto y sexto de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de noviembre de 1989, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió un conflicto positivo de competencia respecto de los apartados primero, cuarto, quinto y sexto de la Orden del Ministerio de Cultura, de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos.

2. La fundamentación jurídica del presente conflicto, según se expone en la demanda, es la que sigue:

a) Tras una serie de consideraciones preliminares sobre el desconocimiento, por parte de los preceptos impugnados, de las competencias de la Generalidad en el nivel de ejecución administrativa, tanto en la específica materia de museos, como en la más genérica del fomento a la cultura, se expone y analiza la doctrina constitucional sobre la «potestad de gasto público», de la que se deducen tres afirmaciones generales: a) La facultad de gasto público no constituye un título competencial autónomo; b) La facultad de gasto público no conlleva, por sí misma, ninguna otra potestad, y c) Las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (con cita expresa de las SSTC 179/1985, 95/1986, 146/1986, 75/1989, 14/1989 y 145/1989). Aplicada esta doctrina, en concreto, al otorgamiento de subvenciones por el Estado en aquellos casos en que se produce un cierto grado de concurrencia competencial, se extrae de la doctrina constitucional (STC 201/1988) la siguiente conclusión: La gestión descentralizada de las subvenciones ha de ser la regla general. Por ello, por lo que a continuación se expone en la demanda, el presente caso no debe constituir una excepción a dicha regla.

b) El Gobierno, en la respuesta dada al requerimiento previo a este conflicto, ha invocado las previsiones del art. 149.2 C.E. y se ha referido también a las SSTC 84/1983 y 49/1984, en apoyo de su pretensión de gestionar centralizadamente las subvenciones a los museos integrados en el Sistema Español. Con ello se intenta dar cobertura competencial a una actividad de fomento dirigida estrictamente a los museos y se prescinde totalmente de la concurrencia de atribuciones competenciales más específicas como son las relativas a museos.

En desarrollo de esta afirmación, el representante de la Generalidad pasa a analizar, en primer lugar, el sentido y alcance del art. 149.2 C.E. cuyo tenor literal dispone: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado conservará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». El precepto comienza, así, por una referencia a las Comunidades Autónomas que limita y condiciona las demás disposiciones de ese precepto a la previa observancia y respeto de las competencias que éstas hayan asumido. A continuación, parece evidente que lo que este artículo está indicando es que la actuación que el Estado emprenda en orden al servicio de la cultura ha de situarse en una posición subsidiaria o complementaria de la que corresponda en otros ámbitos materiales a las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.). O dicho de otro modo, el empleo de esta fórmula indirecta revela que no se trata propiamente de un título competencial, sino más bien de un mandato. En definitiva, ese valor de habilitación genéricamente referida a todo aquello