



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 7 / 1988

La Laguna, a 18 de julio de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo respecto a un *requerimiento de incompetencia de éste al Gobierno estatal en relación con la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de mayo de 1988, sobre precios de combustibles en Canarias (EXP. 8/1988 CC)**.

FUNDAMENTOS

I

Este Dictamen, solicitado por la Presidencia del Gobierno de Canarias, que interesa su emisión urgente, en aplicación de los arts.3.1, 10.4, 11.1 y, al parecer, 16, de la Ley autonómica 4/1984, analizará la adecuación al Estatuto (EACan), y la observancia de la Constitución (CE), de aquel y del resto del Ordenamiento jurídico que fuere de aplicación, de un eventual requerimiento de incompetencia al Gobierno estatal acordado formular por el autónomo en relación con la Orden, de 28-V-88, emanada por el Ministerio de Industria y Energía, por la que se modifican, al alza, los precios de venta de productos derivados del petróleo en la Comunidad Autónoma (CAC).

II

Sin embargo, con carácter previo y conforme a lo explicitado por este Organismo en sus Dictámenes 5 y 6 de 1988, es menester recordar que, habida cuenta de las fechas del Acuerdo del Consejo de Gobierno que se adjunta a la solicitud, del escrito de ésta y de la salida del mismo respectivamente, 15, 24 y 30 de junio de 1988, tales actuaciones difícilmente se atemperarían estrictamente con la norma de simultaneidad al respecto contenida en el art. 16, Ley 4/1984, ni con la posibilidad

* **PONENTE:** Sr. García Luengo.

extraordinaria que confiere a la Presidencia de dicho Gobierno el art. 15.2 de esa Ley autonómica.

Por otra parte, es de resaltar que el dictamen del Consejo en esta materia (cfr. art. 3.1 y 10.4, Ley 4/1984) es obligado y, además, necesariamente previo a la realización por el órgano solicitante del acto que se dictamina, tanto por mandato legal expreso como por coherencia con el objeto -actos proyectados- y finalidad de la función consultiva de este Organismo.

En definitiva, como reiteradamente se ha explicitado en supuestos como el que nos ocupa, el dictamen del Consejo ha de solicitarse previa o simultáneamente al acuerdo de requerimiento, no a su formulación, y aquel ha de emitirse con anterioridad al acto de remisión del correspondiente escrito al Gobierno del Estado, en el supuesto de que, visto el parecer técnico-jurídico de este Organismo, así se decida por el Gobierno autónomo.

III

La competencia autonómica en la materia de referencia -energía, concretamente, pues, aunque la fijación de precios de productos energéticos tiene una obvia conexión económica, difícilmente cabría incluirla, per se, en la ordenación y planificación de la actividad económica regional (cfr. art. 32.6, EACan), o, cuando menos, ha de admitirse que estas operaciones han de efectuarse sobre la base de decisiones previas relativas al régimen de los mencionados productos tomadas por el Ente competente- viene contemplada en el art. 32.8, EACan.

Tal competencia, como inicialmente se deduce de lo dispuesto en el art. 149.1.25, CE, no es exclusiva -incluso con las matizaciones que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC), ha de entenderse esta expresión, puesto que son múltiples los supuestos en los que sobre un mismo objeto a regular inciden varias reglas competenciales, a la vista de lo dispuesto en los arts. 148 y 149, CE-, sino de desarrollo legislativo y de ejecución. Por otra parte, suponiendo que el citado precepto estatutario sea conforme a la Constitución -lo que podría discutirse, ya que en el art. 148, CE no se menciona para nada el régimen energético como asumible, en exclusiva o en desarrollo, por las Comunidades Autónomas de nivel competencial en principio menor, ni en el Estatuto se indica que quepa transferir a la CAC facultades al respecto, además de que tampoco en la propia Ley orgánica

11/1982, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA) parece que se cubra de ninguna manera ese vacío- resulta que la señalada competencia comunitaria, no sólo ha de ejercitarse expresamente en el marco de la legislación básica del Estado -legislación que tanto puede ser una ley como, en su caso, un reglamento (cfr., por todas, STC de 19-IV-88), cabiendo incluso que esa legislación faculte al Gobierno estatal, en determinados supuestos, a emitir actos de ejecución de carácter general (cfr. Dictámenes 2/1985 y 6/1988 de este Organismo y SSTC 10/1982, 26/1982 y 44/1982)-, sino que, por demás, ha de hacerse en los términos que la misma establezca.

En este orden de cosas, admitido que Canarias es una región externa al monopolio fiscal sobre la producción y venta del petróleo -lo que, sin duda, sucede porque así lo establece el Estado, en aplicación de sus competencias (cfr. art. 149.1.13 y 14, CE), precisamente-, no parece discutible que la Ley 45/1981, o, al menos, sus disposiciones adicionales primera y segunda, es calificable de legislación básica en la materia, dictada en función de lo dispuesto en el art. 149.1.25, CE, lo haya sido antes o después de haberse establecido el Estatuto, el cual, en cualquier caso, ha de interpretarse siempre y en todo momento de conformidad con la Constitución, según advierte expresamente el TC.

Consecuentemente, no es extraño que, habida cuenta de lo preceptuado tanto en la Ley 45/1981 como en el art. 32, EACan, resulte que en el Real Decreto 2091/1984, de 26 de septiembre, de traspaso de funciones y servicios, de orden administrativo en materia de energía, del Estado a la CAC en materia de industria y energía -ampliando las traspasadas a la extinta Junta de Canarias por Real Decreto 2578/1982, de 24 de julio- se respeten las competencias estatales y autonómica fijadas en el Ordenamiento, advirtiéndose, en particular [cfr. apartado D) del Anexo I] que se desarrollarán coordinadamente entre la CAC y el Estado, a través de sus respectivos Departamentos competentes, funciones de estudio previo a la fijación de los precios de productos energéticos, aunque tal fijación la hará el Gobierno estatal conforme a lo previsto en la citada Ley 45/1981, cabiendo que la Consejería de Industria y Energía proponga, en su caso, modificaciones en esos precios, sin que ello inexcusablemente excluya que no pueda hacerlo también el Ministerio correspondiente.

A mayor abundamiento, el propio Estatuto advierte, en su art. 33.e), que corresponde a la CAC la función ejecutiva en materia de industria, pero, naturalmente, en los términos que establezcan las leyes estatales y los reglamentos que, en su desarrollo, dicte el Estado, sin perjuicio, por si ello fuera poco, de las normas relacionadas con industrias sujetas a la legislación de hidrocarburos, estén o no incluidas en el ámbito del monopolio.

Por otra parte, como se advierte en la Orden impugnada, los precios de venta al público de los productos petrolíferos en la CAC son el resultado de agregar al precio de retribución al refinador los márgenes de mayoristas y minoristas y la fiscalidad aplicable, componentes que tan sólo en el supuesto de tributos autonómicos es competente la CAC para fijar, mientras que tanto los márgenes indicados como la retribución a la empresa suministradora -relacionada, a su vez, con los precios del mercado internacional del crudo y de la moneda a utilizar en aquel, es decir, con el comercio exterior que compete al Estado- los fija el Gobierno estatal, por lo que se comprende, razonablemente, que sea éste quien haya de establecer los referidos precios de venta, aún siendo tras escuchar las propuestas u opiniones del Gobierno autónomo, los cuales es obvio que, por su propia naturaleza y por la finalidad y literalidad de la normativa aplicable, no tienen carácter vinculante.

En definitiva, parece que ha de estimarse que es el Gobierno del Estado la instancia competente en el asunto que se estudia, siéndolo el Ente estatal en la materia en cuestión y estando aquel legalmente habilitado para ello, no repugnando al Derecho vigente al respecto que dicho Gobierno actúe a través de su Ministerio de Industria y Energía, máxime cuando éste lo hace mediante una Orden por la que se comunica una decisión gubernativa, obviamente previa, al órgano autonómico competente. Por ello, es cuestionable afirmar la inconstitucionalidad competencial o formal de tal Orden y, por tanto, no resulta adecuado en Derecho requerir de incompetencia al Gobierno estatal solicitando que derogue y deje sin efecto aquella.

Circunstancia ésta que, además, parece que el Gobierno autónomo ha apreciado convenientemente en sus actuaciones posteriores, puesto que ha operado, tras el establecimiento de la Orden indicada, como si fuera perfectamente válida. Es más, ha de advertirse que esa orden se dicta de conformidad con el Real Decreto 2091/1984, que no se impugna, aunque se matiza -incorrectamente, como se ha dicho, en opinión del Consejo- su contenido, cuando lo propio sería, si se pretendiera

atacar jurídicamente la Orden por ese motivo, cuestionar en la debida forma la adecuación constitucional del mencionado Real Decreto previamente, norma vigente y aplicable mientras no se declare su invalidez por el órgano competente para ello y que es suficientemente expresiva en su redacción sobre el asunto de que se trata.

IV

Problema distinto es el que concierne a la adecuación a Derecho de la Orden de 20-V-88, es decir, si ha sido establecida por el órgano competente y por la causa y el procedimiento fijados en normas de rango superior a la misma.

En lo que respecta al órgano competente, ha de reiterarse que, en principio y en general, no parece frontalmente contrario a norma alguna el hecho de que la fijación de precios no se formalice por Decreto, cabiendo entender, en una interpretación adecuada, sistemática y finalista, de las disposiciones adicionales 1ª y 2ª, Ley 45/1981 y del apartado D) del Anexo I del Real Decreto 2091/1984, que pudieran formalizarse por Orden del Ministerio de Industria y Energía, por la que se comunica al Gobierno autónomo, por medio de su órgano competente y para su conocimiento y efectos, la decisión sobre el asunto del Gobierno estatal tomada previamente por éste.

En cuanto a la causa de la Orden, o, en realidad, de la modificación al alza de los precios, es claro que, independientemente de que sea adecuada y aún debida la cooperación en estas cuestiones entre los Gobiernos estatal y autonómico, lo cierto es que, vista la competencia no condicionada, estatutaria, legal o reglamentariamente, del primero al respecto y habida cuenta de los componentes de tales precios y de las implicaciones en esas cuestiones de otras propias de comercio exterior y economía general, no cabe duda que el Gobierno estatal puede fijar a su discreción los precios, de acuerdo con las incidencias internacionales del mercado de crudo, del valor de la moneda válida en éste y con su propia política económica, energética y general.

Otra cosa bien diferente es que la Consejería de Industria y Energía haya de participar, de manera coordinada, junto con el Ministerio homónimo en la realización de estudios que hayan de efectuarse previamente a la eventual determinación de los precios de venta por el Gobierno estatal, así como lo es que dicha Consejería -ha de

entenderse en nombre del Gobierno autónomo- tenga reconocida jurídicamente por el Estado una facultad de propuesta de modificación, al alza o a la baja, de esos precios como consecuencia de posibles alteraciones de sus componentes -en especial, cuando se altere la imposición autonómica sobre los productos afectados-, pero estas circunstancias no contradicen lo antes dicho respecto al asunto analizado. Así, tal participación no supone condicionamiento jurídico alguno para la toma de su decisión por el Gobierno del Estado, ni el otorgamiento de la facultad mencionada, cuyo ejercicio es potestativo, no implica tampoco que aquel no pueda modificar los precios de referencia sin que la misma se ejerza o aún contra la propuesta correspondiente.

C O N C L U S I O N E S

1. El Gobierno autónomo, a través de la Consejería de Industria y Energía puede participar, coordinadamente con el Ministerio homónimo, en la realización de estudios previos a la determinación por el Gobierno estatal de los precios de los productos a los que se refiere al Orden ministerial de 20 de mayo de 1988, y, subsiguientemente, el órgano autonómico competente está facultado para proponer, en su caso, las modificaciones de dichos precios. Sin embargo, el no ejercicio de tal facultad difícilmente puede entenderse como obstativo a la toma de decisión por el Gobierno estatal al respecto, ni tampoco la propuesta que resulte de ejercerla resultaría vinculante para el mismo.

2. Consecuentemente, según se razona en los Fundamentos III y IV, sería jurídicamente cuestionable afirmar la inconstitucionalidad o antijuridicidad de la Orden ministerial de referencia y, por tanto, no sería ajustado a Derecho que se requiera al Gobierno estatal, que resulta competente para establecerla, al objeto de que la derogue y deje sin efecto.