



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 6 / 1993

La Laguna, a 26 de marzo de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con una *posible inconstitucionalidad respecto de determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (EXP. 7/1993 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

En el presente Dictamen se analiza la adecuación jurídica de la interposición, por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra determinados preceptos de la Ley estatal 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante –LPEMM– (BOE de 25 de noviembre), por presunta vulneración de los artículos 148.1.6ª y 149.1.20ª de la Constitución, CE; 29.12, 29.16 y 34, A).5 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), en relación este último con la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (LOTRACA).

II

Con carácter previo al estudio del fondo del asunto, hemos de ocuparnos de la competencia de este Consejo para evacuar el Dictamen que se le solicita, así como la adecuación a la Ley reguladora del mismo de los extremos atinentes a dicha solicitud, en particular, al momento oportuno en el que se debe recabar el Dictamen por parte de los sujetos legitimados, con el fin de dilucidar el objeto, carácter y

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voituriez.

efectos de la función consultiva del Consejo en los procesos constitucionales en los que la Comunidad Autónoma es parte actora.

En efecto, según prescribe el art. 10.4 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias, éste es competente para emitir Dictamen previo, con carácter preceptivo, en los supuestos de recursos de inconstitucionalidad –que es el que nos atañe en el presente caso– ante el Tribunal Constitucional, especificándose en el art. 16 que cuando sean los órganos legitimados de la CAC parte actora en dichos procesos se podrá solicitar el Dictamen simultáneamente a que sea adoptado el Acuerdo de interposición. Pero, como se ha referido en otros Dictámenes de esta Institución, además de ser dicha simultaneidad únicamente del Acuerdo de interposición, no de ésta en sí misma, pues son actos perfectamente diferenciables conceptual y legalmente, el carácter previo, consustancial al quehacer técnico de este Organismo, impide que tal interposición se realice sin haberse recabado el preceptivo dictamen del Consejo.

Si la función de esta Institución es velar por la correcta interpretación del bloque de la constitucionalidad en su aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias, y el catálogo concreto de consultas preceptivas responde, entre otras premisas, a la defensa del orden institucional canario, es obvio que aquella necesita conocer el contenido del objeto de sus Dictámenes con carácter previo a la efectiva realización de los actos o la emanación de las normas, para que tal función se adecue a su naturaleza estatutaria y legal, careciendo de sentido que, como en el presente caso, se solicite su parecer, de carácter preceptivo, con posterioridad a la adopción del Acuerdo e incluso, como veremos, a la interposición del recurso en sede constitucional.

En efecto, en el presente caso, según consta de la certificación que acompaña la solicitud de Dictamen, el Acuerdo de interposición del recurso contra la Ley de referencia se tomó el día once de febrero de 1993, mientras que la solicitud de Dictamen tuvo registro de entrada el 26 del mismo mes, con el agravante de que, contados los tres meses de plazo de interposición de los recursos de inconstitucionalidad prescrito en el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se agota el mismo día de entrada de la solicitud (la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, se publicó en el BOE núm. 283, de 25 de noviembre),

con lo cual, según se ha razonado, este Consejo no puede cumplir debidamente la función institucional que el Ordenamiento le encomienda.

Es, pues, indudable que el Consejo se encuentra en una difícil coyuntura debido a la dilación de la solicitud de su parecer en el presente caso, y ello aún cuando en ocasiones similares y precedentes ya ha dejado entrever su postura al respecto.

III

Entrando en el fondo del asunto que se nos plantea, debemos analizar, por una parte, la legitimación que le asiste a los órganos de la Comunidad Autónoma para impugnar ante el Tribunal Constitucional normas estatales, y, por otra, si los preceptos aludidos quiebran el bloque de la constitucionalidad en lo que respecta al reparto de competencias entre el Estado esta Comunidad en materia de Puertos. Para ello, debemos contrastar la norma impugnada con la Constitución (principalmente, arts. 148 y 149), el EAC (arts. 29 y 34, este último en relación con la LOTRACA), y, en particular, con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su calidad de interprete supremo de la Constitución.

De conformidad con los art. 161.1 y 162.1 CE, 32.2 LOTC y 14.4 EAC, el Gobierno de Canarias, como órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su ámbito de autonomía, previo Acuerdo adoptado al efecto. De la documentación que acompaña al escrito de solicitud, se desprende que tanto el requisito, matizado por el Tribunal Constitucional en relación con el interés objetivo que se persigue en los procesos constitucionales –interés del que también son partícipes las Comunidades Autónomas–, de la afectación a su ámbito de autonomía de la norma impugnada, como el de la adopción del Acuerdo previo de interposición del correspondiente recurso se han cumplido en el presente caso, por lo que se debe concluir que el Gobierno de Canarias está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la norma de referencia, así como que ha realizado todas las actuaciones exigidas por la normativa aplicable.

Según consta en los Anexos que acompañan el escrito de solicitud de Dictamen, los preceptos impugnados de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del

Estado y de la Marina Mercante son el 2, 3, 4, 5, 10, 15, 18, 21, 53, 86, el apartado 11 del anexo y demás conexos.

También se aluden otras materias competenciales, conexas a la de Puertos, como son transportes, obras públicas y ordenación del territorio y del litoral, como títulos que habilitan a la Comunidad Autónoma para incidir en el espacio físico portuario y que el Legislador estatal no ha tenido en cuenta a la hora de emanar la normativa que disciplina la materia de puertos estatales. En términos generales, se sustenta la impugnación de la Ley cuestionada en una colisión competencial en materia de puertos principalmente, donde el Gobierno canario cree vulnerado su orden competencial por presuntas invasiones del Legislador estatal al delimitar competencias en materia portuaria sin sujetarse a lo establecido en el bloque constitucional.

Toda competencia está compuesta por un ámbito material y por unas funciones –legislativas y ejecutivas– que se ejercen sobre dicho ámbito. En materia de Puertos existe lo que la doctrina llama competencias divididas, esto es, el bloque de la constitucionalidad delimita competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre materias de naturaleza idéntica, pero distribuyéndolas en base a criterios externos a la materia misma, siendo el utilizado el de interés General. Al estar únicamente dividido el ámbito material, el ejercicio de las funciones sobre dicho ámbitos es pleno; es decir, ejerce sus competencias de manera exclusiva, tanto ejecutiva como legislativamente –independientemente de la concurrencia de otros títulos competenciales–; así, el Estado es competente en aquellos calificados de interés general, mientras que las Comunidades Autónomas, dependiendo de sus EEAA, lo pueden ser de aquellos otros que no estén así clasificados.

EL Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye competencias a la CAC sobre aquellos puertos que, en general, no desarrollen actividades comerciales (art. 29.16).

Sin embargo, y aún cuando en virtud del art. 1 de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, se operó una ampliación competencial extraestatutaria –a través del mecanismo previsto en el art. 150.2 CE– de tal manera que sobre todas aquellas materias enumeradas en el Estatuto, esta Comunidad ejercerá las facultades que no estén reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, en materia de puertos no se actúa esta ampliación competencial material pues lo que transfiere la LOTRACA son facultades sobre materias que la CAC no pudo

asumir por la vía de acceso a la autonomía utilizada (art. 143 CE). Ejemplo de ello lo encontramos en materia de transportes, donde, por un lado, art. 29.13 EACan, la CAC es competente en carreteras y ferrocarriles y el el transporte desarrollado por estos medios y por cable, competencia ésta de la que la CAC es titular, mientras que en el art. 34.A). 5 se incluyen como objeto material de la competencia autonómica los transportes no incluidos en el art. 29.13 EACan.

De lo anterior se deduce que la competencia de la CAC en materia de puertos se extiende únicamente sobre aquéllos que no sean declarados de interés general y que tampoco desarrollen actividades comerciales; en otros términos, la competencia estatal en esta materia abarca en relación con la CAC, por una parte a los puertos clasificados de interés general, y sobre aquellos otros que, aun sin ostentar tal calificación, realicen actividades comerciales.

IV

Con el objeto de sistematizar su estudio, trataremos cada uno de los preceptos impugnados de manera individual, sin perjuicio de relacionarlos cuando así se deduzca de su conexión material.

1) Artículo 2 y 4.

El art. 2 de la Ley 29/92 establece el concepto jurídico de puerto marítimo, considerando como tal al conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situadas en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario. A continuación, enumera las condiciones físicas y de organización que han de reunir dichos espacios para su consideración como puertos. En dicha enumeración, se establecen una serie de conceptos jurídicos indeterminados, en particular el adjetivo "adecuado", que delimita si reúne esas condiciones físicas o de organización; así, en el apartado 2, a) se establece "(...), con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, (...), para el tipo de embarcación que hayan de utilizar el puerto"; en apartado 2, b) "(...) en condiciones de seguridad adecuadas"; en el 2, d) "infraestructuras terrestres y accesos adecuados a su tráfico que aseguren su enlace con las principales redes de transporte"; en el 2, e) "Medios

de organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario en condiciones adecuadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad”.

Todas estas condiciones basadas en el concepto "adecuado" tienen su incidencia en relación con el concepto de instalaciones marítimas establecidas en el art. 4. En efecto, si no fuese porque la Ley 27/1992 crea ese otro concepto relacionado con las instalaciones portuarias, no tendría fundamento que se delimitaran de forma tan imprecisa las condiciones necesarias para su consideración como puertos marítimos. Por tanto, la Ley de referencia conceptúa jurídicamente en el art. 2 a los puertos marítimos y crea otro concepto, en el art. 4, instalaciones marítimas, como disociado del de puertos "siempre que –se dice textualmente– no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos anteriores para ser considerados como puertos marítimos". En consecuencia, donde antes solo había un objeto en materia de puertos –conforme las normas preconstitucionales sobre la materia, ley de Puertos aprobada por Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928, art. 13–, el Legislador ha creado otro, que no considera como puertos, y por tanto, escapa de la competencias de las Comunidades Autónomas, ya que sus Estatutos no contemplan dicha materia –instalaciones marítimas– como de su titularidad o ejercicio competencial.

En el texto constitucional la materia de puertos está perfectamente delimitada, sin dejar margen, como pudiera ocurrir en otros ámbitos materiales, para una posterior concreción: tanto en el art. 148.1.6ª como en el 149.1.20ª se alude a la materia de puertos de tal manera que su interpretación no da cabida a otros ámbitos materiales ajenos; la competencia estatal reservada por el art. 149.1.20ª CE hace referencia a los puertos de interés general, mientras que el 148.1 CE permite a las Comunidades Autónomas que opten por la vía de acceso a la autonomía del art. 143 CE asumir, en virtud de sus respectivos Estatutos, competencias en materia de puertos que no desarrollen actividades comerciales –puertos de refugios, deportivos, etc. (...)-, y en virtud de la cláusula residual, art. 149.3, las Comunidades Autónomas de régimen competencial pleno pueden asumir competencias en materia de puertos siempre que no sean declarados de interés general por el Estado.

Este gradual ámbito competencial impide que exista otro concepto relacionado con la materia de puertos que pueda escapar a la competencia de las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que, al ser aquellos de mayor importancia que las instalaciones marítimas, tanto física como organizativamente, y al reservar la

Constitución al Estado únicamente los puertos de especial significación para el interés general, el constituyente, guiado por el concepto preconstitucional de puertos, quiso que todos aquellos que no fuesen declarados de interés general pudieran ser asumidos por las Comunidades Autónomas.

Incluso el propio tenor literal del art. 4 de la Ley 27/92, al limitar el concepto de instalaciones marítimas no sólo a aquellas que no cumplan las condiciones de puertos, sino también a las que en la fecha de entrada en vigor de la Ley no sean de competencia de las Comunidades Autónomas, está reconociendo que la delimitación constitucional en materia de puertos no da cabida a otros conceptos independientes, sino, en todo caso, accesorios, puesto que si ello fuera así, en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE, serían de titularidad estatal no autonómica. Por tanto, si esas instalaciones son de competencia autonómica, *"el legislador estatal no puede –a través de su legislación ordinaria– dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, ni puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirvan de base a la misma"*. (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Consideramos, en consecuencia, que las instalaciones marítimas no pueden tener un ámbito material distinto, sino siempre accesorio, al de puertos, pues rompería el orden competencial previsto en la Constitución (art. 148.1.E y 149.1.20ª) y el Estatuto (art. 29.1.G). Por su parte, el art. 2 define, de manera sumamente estricta y limitativa el concepto de puertos, y si mantenemos la inconstitucionalidad de las instalaciones marítimas como distintas de los puertos, vemos como, en caso de declaración de inconstitucionalidad del art. 4 existiría una serie de espacios físicos que, por no reunir las condiciones descritas en el art. 2 para ser considerados puertos, no tendrían catalogación jurídica con lo cual, en virtud de la cláusula residual serían competencia del Estado. Por ello, a la vez que se solicite la nulidad del art. 4, por vulnerar la distribución de competencias en materia de puertos, habría que solicitar también la de las condiciones físicas y de organización exigidas para la consideración de puertos (apartado 2 del art. 2 de la Ley 27/92). Finalmente, la referencia del artículo 1 a las instalaciones marítimas, nunca podrá entenderse en otro sentido que accesorias al puerto, pues de comprenderse en otro sentido incurriría en el mismo defecto de los artículos 2 y 4.

2) Artículo 3.

De los seis apartados del art. 3 de la Ley que se analiza, sólo se objeta la constitucionalidad del 6, según se desprende del Informe que se adjunta al escrito por el que se recaba Dictamen preceptivo a este Consejo. En dicho apartado se establece que "los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náuticos deportivos situados dentro de su área de servicio".

Por tanto, se atribuye a la competencia estatal aquellos espacios pesqueros y náuticos-deportivos cuando estén situados dentro del área de servicios de los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado, con independencia, en relación al ámbito competencial de esta Comunidad Autónoma, que sean de interés general, pues, como se ha razonado, los puertos comerciales sitos en la Comunidad Autónoma son de titularidad estatal (art. 29.16 EACan).

Al no tener atribuidas la Comunidad Autónoma de canarias ninguna competencia en puertos comerciales, y de hecho, según se desprende de los Decretos de traspasos en materia portuaria, no es titular de ninguna instalación portuaria pesquera o náutico-deportiva dentro de las zonas de servicios de los puertos comerciales ubicados en la Comunidad Autónoma, no se produce ninguna invasión competencial por parte del Legislador estatal, pues no atrae hacia sí ningún ámbito material de la competencia autonómica. Ello no empece, sin embargo, a que lo contenido en el art. 3.6 pueda vulnerar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como ha resuelto el Tribunal Constitucional, los Decretos de traspasos de funciones y servicios no atribuyen competencias, y, por tanto, aunque en la actualidad la CAC no tenga competencia sobre esos espacios portuarios, ello no quiere decir que no pueda tenerla en un futuro, cosa que no podría ocurrir con la interpretación contenida en el apartado 6 del art. 3 de la Ley 27/92. En consecuencia, debemos analizar si esa regulación supone un menoscabo de la competencia autonómica en materia de puertos deportivos o pesqueros y, en general, que no desarrollen actividades comerciales.

El problema fundamental de este artículo es que el Legislador estatal amplía el concepto material de puertos comerciales a aquellas instalaciones físicas y de organización anejas a las propias de los puertos comerciales para integrarlas en su

unidad de gestión, siempre que estén situadas en su área de servicio, sin que se delimite en el texto de la Ley qué se entiende por zona de servicios de los puertos. Como se ha señalado, en materia de puertos el criterio delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el interés general (art. 149.1.20ª CE) en relación con las Comunidades Autónomas de máximo ámbito competencial, o la realización de actividades comerciales (arts. 148.1.6ª CE, y 29.16 EACan) en las instalaciones portuarias con un volumen de operaciones tal que justifiquen la utilización de medios mecánicos instalaciones especializadas, o el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, y el avituallamiento y reparación de buques (art. 3, apartado 1 y 2 de la Ley 27/92). Por ello, en un mismo espacio físico – una ría, una bahía natural, una ensenada, por ejemplo– pueden estar perfectamente delimitados, física y organizativamente, distintos ámbitos portuarios, unos realizando actividades económicas, con sus instalaciones específicas para ello, y otros, pesqueros o deportivos que en nada intervengan en esas actividades comerciales, salvo su localización física más o menos próxima.

Siguiendo esta argumentación, sería la clasificación de interés general de todas estas instalaciones portuarias, tanto la comerciales como las pesqueras o deportivas, el título habilitante para que el Estado fuese competente para gestionar, como una unidad, todas los espacios portuarios integrados en un mismo espacio físico.

Como decíamos anteriormente, para la declaración de un puerto como de interés general, en principio el mismo habría de desarrollar actividades comerciales, ya que era ése el criterio seguido por el constituyente para la distribución material de competencias entre los distintos niveles de las Comunidades Autónomas y del Estado. Pero, además, el interés general de un puerto puede declararse cuando el Estado posea otro título competencial que pueda incidir en la materia, como por ejemplo, marina mercante (art. 149.1.20ª CE), defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4ª CE), comercio exterior (art. 149.1.10 CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Este otro título competencial legitima al Estado para atraer hacia sí, a través de la declaración de interés general, la competencia sobre un puerto, pues necesita de su ámbito físico y de organización para ejercitar esa otra materia competencial.

De no clasificar todas las instalaciones físicas de un determinado puerto como de interés general, la competencia estatal sólo se extiende, en su caso, sobre los de carácter comercial, esto es, sobre los espacios físicos y organizativos en los que se realicen estas actividades comerciales, no sobre aquellas que puedan estar situadas en su área de servicio pues, además de no delimitarse ésta expresamente, se quiebra el título competencial autonómico en materia de puertos no comerciales.

Se podría argumentar en contra que esta ampliación competencial se opera con el fin de no perturbar la competencia estatal sobre los puertos comerciales, pero, como razona el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, "*La proyección sobre un mismo medio o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las CCAA impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas, (...) que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*" y "*debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias*".

3) Artículos 5 y 10.

Antes de entrar en las consideración en torno a si estos artículos pueden ser considerados inconstitucionales, hemos de precisar que, aún cuando la CAC sólo es competente, como se ha ido razonando en este Dictamen, en materia de puertos que, en general, no realicen actividades comerciales (art. 29.16 EACan), y que la calificación de interés general para una serie de puertos canarios pudiera no afectarle, pues éstos son de competencia estatal precisamente por realizar estas actividades comerciales, lo cierto es que en una eventual, ampliación competencial, sea estatutaria o extraestatutaria, esos puertos no reverterían a la CAC por estar calificados de interés general en la Ley 27/92; en consecuencia, al tener los actos con fuerza de Ley un plazo preclusivo de impugnación –tres meses desde su publicación oficial, art. 33 LOTC–, no serían susceptibles de impugnación cuando

efectivamente se realice la hipotética ampliación competencial en materia de puertos.

Por ello, y por estar reservada al Estado la competencia exclusiva en materia de puertos de interés general, al ser la normativa estatal la que establece las circunstancias que determinan el interés general de los puertos, entre ellos determinados puertos ubicados en el territorio de la CAC, y al discutir el Órgano Ejecutivo canario tanto el que esas circunstancias puedan clasificar el interés general de un puerto como que alguna de esas circunstancias converjan en un puerto canario calificado por el Anexo de la Ley 27/92 como tal, el único medio jurídico con que cuenta para cuestionar dichos extremos y, en general, preservar sus intereses específicos y su ámbito de autonomía, es acudir al Alto Tribunal recurriendo a la Ley 27/92, que relaciona las circunstancias que clasifican el interés general de todo puerto marítimo, así como su aplicación a determinados puertos situados en Canarias. En dichos artículos el Legislador estatal establece las condiciones que ha de tener un puerto marítimo para su consideración como de interés general y, por tanto, de su competencia exclusiva, en virtud del art. 149.1.20ª CE.

Los Servicio Jurídicos del Gobierno alegan la inconstitucionalidad de algunas de estas circunstancias en relación con el Anexo en el cual se contienen los puertos canarios que el Legislador estatal considera de interés general.

La función de delimitación del interés general como criterio de distribución competencial en materia de puertos entre el Estado y las Comunidades Autónomas corresponde, según se desprende de la STC 68/1984, de 11 de junio, al Legislador estatal, sin perjuicio de que *"(...) el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, pueda ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal"*. De esta STC se deduce que la función del Legislador estatal es determinar y concretar las condiciones que deben concurrir en un puerto para su consideración como de "interés general" y que, en todo caso, esa delimitación no es absoluta; no es una remisión en blanco por la que pueda, sin sujetarse a criterios objetivos, calificar de tal a cualquier puerto, ya que esa delimitación del ámbito competencial sobre la materia que nos ocupa, a través del interés general, es susceptible de control por parte del Tribunal Constitucional, en cuanto a posibles extralimitaciones, tanto de los criterios

delimitadores del interés general como de la clasificación que, con base a dichos criterios, se haga de los puertos. Por ello, el Legislador estatal, además de establecer cuáles son los criterios delimitadores para clasificar el interés de los puertos, debe expresamente fundar cuál de ellos concurre en cada puerto clasificado como tal para que, como razona la STC 68/84, el Tribunal Constitucional pueda controlar "*si efectivamente llega a producirse una expansión indebida del mismo*".

3.1.- Artículo 5.1.

Apartado a)

En este apartado se establece que se considerarán de interés general aquellos puertos en los que se efectúen actividades comerciales marítimas internacionales, concepto indeterminado, no obstante lo cual, podría ser interpretado en el sentido de entender que se trata de tráfico marítimo internacional; es decir, tráfico comercial marítimo cuyo origen o destino sean puntos radicados fuera del territorio estatal y además de manera permanente y no esporádica.

Apartado d)

En él establece como criterios para la calificación de interés general de un puerto, por un lado, "que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales alcance niveles suficientemente relevantes" y, por otro lado, que "respondan a necesidades esenciales de la actividad económica del Estado".

La primera de estas circunstancias evidencia una indefinición del interés general, pues viene a significar una libertad casi absoluta en manos del Gobierno estatal (art. 5.2 de la Ley analizada) para que pueda declarar el interés general de un puerto cuando crea que su actividad comercial sea relevante sin que se base en criterios objetivos como para que exista certeza jurídica por parte de las Comunidades Autónomas, lo cual, además de entrar en colisión con la competencia de las Comunidades Autónomas en puertos no declarados de interés general podría llevarse a la consecuencia generalizada de recurrir la función de su delimitación al Tribunal Constitucional, lo que rompe el curso normal de la cooperación institucional y conduce a una situación proscrita por el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Además, un análisis en profundidad de la jurisprudencia constitucional nos muestra que la seguridad jurídica no viene delimitada de manera general, sino que se ha ido construyendo caso por caso, de ahí la dificultad para, en el presente supuesto,

apreciar si se ha vulnerado dicho principio, mientras no se concrete en requisitos de apreciación objetiva.

En efecto, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de seguridad jurídica es dispersa en cuanto a su verdadera significación como principio rector de nuestro Ordenamiento Jurídico; así, la STC 99/87, establece "(...) *la seguridad jurídica es <<suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de arbitrariedad>>. Pero eso no quiere decir que no tenga valor por sí mismo y que su alegación y consideración sea superflua*". En la STC 54/90, se manifiesta "(...) *La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el Legislador debe perseguir la claridad y la no confusión normativa; debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a que atenerse, (...)*". Finalmente, la STC 71/82, se refiere a que "*la seguridad jurídica requiere certeza en la regla de Derecho y proscrib[e] fórmulas proclives a la arbitrariedad*".

Por último, en referencia a la configuración formal o material de las bases estatales en sus relaciones con la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas, la STC 69/88 establece la siguiente formulación del principio de seguridad jurídica: "(...), *este componente formal adquiere mayor trascendencia como garantía de certidumbre en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclama el art. 9.3 CE y cuya presencia efectiva en el Ordenamiento Jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia CE proclama en su art. 1.1*".

De esta prolija jurisprudencia constitucional podemos concluir que la seguridad jurídica, además de su incardinación con los demás principios prescritos en el art. 9.3 CE, tiene valor por sí mismo a efectos de su alegación y consideración, e implica que el Legislador debe perseguir la claridad y certeza necesarias para que los operadores sepan a que atenerse. Por ello, la distribución competencial entre el Estado y las

Comunidades Autónomas requiere una clara y segura delimitación competencial compatible con el principio de seguridad jurídica, principio que ha de tener una presencia efectiva en el Ordenamiento Jurídico, tanto en la organización del Estado de las Autonomías, como en el Estado de Derecho proclamado en el art. 1.1 CE.

Estas consecuencias, aplicadas al caso que nos ocupa, significan que, efectivamente, el Legislador estatal, al establecer como criterio configurador del interés general "que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes", no ha cumplido las exigencias derivadas del referido principio, pues no aporta certeza ni claridad a los operadores jurídicos para determinar cuando dicho volumen anual y esas características son lo suficientemente relevantes como para revelar su catalogación como de interés general y no hay una delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas pues el Legislador deja en manos del Gobierno la valoración de si esos niveles alcanzan suficiente relevancia como para declararlos de interés general. Es decir, no es la propia norma que define el interés general de tal manera que únicamente se tenga que verificar si se dan, en el caso concreto, los criterios utilizados, sino que deja en manos del otro sujeto –el Gobierno– las variables más importantes –niveles suficientemente relevantes– para apreciar ese interés general.

En cuanto al segundo de los criterios utilizados en este apartado, "que el volumen anual y las características de las actividades comerciales marítimas (...) respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado", además de incurrir en inseguridad jurídica, pues no se concreta qué se entiende por tal, reproduce en esencia la circunstancia prevista en el apartado c), del artículo cuestionado.

Apartado e)

Este apartado utiliza como circunstancia para clasificar un puerto de interés general "que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para las seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares". Dicho criterio supone una extralimitación del ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.20ª CE y asumido por la CAC en el art. 29.11 EACan, de forma que si el Estado desea declarar un puerto como de interés general, debe poseer otro título competencial que le habilite para incidir en la materia; si en un determinado puerto no concurre alguna circunstancia proveniente

de otros títulos competenciales del Estado, éste no podrá declararlo de interés general.

A mayor abundamiento, el Estado está invadiendo competencias autonómicas canarias ya que está haciendo referencia a territorio insular con criterios sumamente vagos, que, además, son predicables de cualquier puerto, pues las condiciones técnicas o geográficas que constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo son fundamento, de acuerdo con el art. 2 de la propia ley, para su consideración como puerto.

Por otro lado, la seguridad del tráfico marítimo no es una materia por la que el Estado pueda declarar el interés general de los puertos salvo cuando sea el Estado competente del transporte marítimo (Marina Mercante, art. 149.1.20ª CE), pero no cuando carece de tal competencia. La competencia sobre Marina Mercante se extiende, según dispone el Legislador estatal –que, recordemos, no puede afectar a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas “a la actividad de transporte marítimo exceptuando el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales” [art 6.1, a), de la Ley 27/1992]; y es que no podía ser de otra manera, pues el art. 1, LOTRACA, en conexión con el art. 34 A), 6 EACan, atribuye a la CAC competencia en transportes marítimos interinsulares y, en consecuencia, dicha competencia abarca el tráfico marítimo insular, como soporte del transporte marítimo de competencia autonómica.

De todo lo dicho resulta que esta circunstancia clasificadora del interés general es inconstitucional al atribuir competencia al Estado sobre todos los puertos insulares que posean condiciones esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, pues además de que el Estado puede asegurar dicha seguridad a través de los puertos declarados de interés general, por otras circunstancias, el título competencial en el que se engloba el tráfico marítimo no es el de Puertos, sino el de transportes marítimos, el cual es competencia autonómica, según se ha expuesto.

3.2.- Artículo 5.2

La presunta inconstitucionalidad que se le achaca a este precepto proviene de no prever, en el procedimiento de reclasificación de un puerto de interés general, que éste se pueda iniciar a instancia de la Comunidad afectada por ubicarse en ella el puerto en cuestión.

El principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA, *"como deber de todos los poderes públicos –tanto estatales como autonómicos– en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas"* (STC 46/90, FJ 4), implica que el legislador estatal debe permitir que las autoridades autonómicas puedan iniciar el procedimiento de recalificación de los puertos declarados de interés general, máxime cuando esos puertos, como expresa el apartado 3 del art. que nos ocupa, cambiarán de titularidad pasando a la competencia autonómica si tal recalificación se efectúa.

3.3.- Artículo 10

Este artículo, en tanto se limita a reproducir, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.20ª CE, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general, haciendo referencia a la clasificación contenida en la propia Ley 27/1992, una eventual inconstitucionalidad de las circunstancias determinantes del interés general del art. 5 LPEMM, no incidiría en este precepto debido a la referencia genérica contenida en él. Por ello, cualquiera que fuese el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la resolución del recurso, el mismo no afectaría al art. 10.

4) Anexo por el que se declaran de interés general puertos ubicados en la CAC.

El Gobierno autónomo, a través del Informe del Servicio Jurídico, invoca la inconstitucionalidad de la clasificación "ad hoc" de determinados puertos situados en el territorio de la CAC, clasificación que parece no encajar entre los criterios delimitadores del interés general aplicado a los puertos, en los términos analizados anteriormente. Se deduce, pues, que la función del Legislador estatal es determinar y concretar las condiciones que deben concurrir en un puerto para su consideración como de "interés general" y que es susceptible de control por parte del Tribunal Constitucional, en cuanto a posibles abusos, tanto de los criterios delimitadores del interés general como de la clasificación que, con base a dichos criterios, se haga de los puertos. Además, la ausencia de motivación genera la incertidumbre de los

operadores jurídicos, pues no existe la claridad y certeza necesarias para conocer y razonar la clasificación "ad hoc" de los puertos.

5) Artículos 15, 18 y 21.

Haremos un tratamiento conjunto de estos preceptos, debido a su conexión material respecto a las competencias sobre ordenación del territorio, del litoral y urbanismo, cuyo ejercicio, por parte de las Comunidades Autónomas incide significativamente en el espacio físico portuario.

En el presente supuesto, no nos encontramos ante una distribución competencial en materias divididas a través de criterios ajenos a la propia materia, como es el caso del interés general en materia de puertos sino que nos enfrentamos a una concurrencia competencial sobre la base de títulos competenciales legítimos en un mismo espacio físico.

En efecto, como ha expresado la STC 77/84, "La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio. Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de realidad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos a los que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial.

No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir, en el espacio físico de un puerto de interés general –o de competencia estatal, art. 148.1.6 y la cláusula residual del art. 149.3 CE–, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo. Pero esta concurrencia solo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe", siguiendo más adelante, "No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al

principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una CA. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente".

En cada uno de los tres preceptos referenciados el Legislador estatal establece distintos procedimientos para aprobar la delimitación de la zona de servicios (art. 15), el sistema general portuario (art. 18) y la ampliación o modificación de los puertos (art. 21), como si dichas actuaciones no tuviesen una conexión material evidente y, por tanto, en los distintos procedimientos prevé una participación diferente de las Comunidades Autónomas.

El art. 15 señala el procedimiento para regular la tramitación del Plan de utilización de los espacios portuarios, a través del cual se delimita la zona de servicios de los puertos estatales, en cuyo contenido se incluyen los usos previstos para las diferentes zonas del puerto. La aprobación del Plan corresponde al Ministro de Obras Públicas y Transportes, previo Informe de las Administraciones competentes.

La tacha de inconstitucionalidad que le atribuye el Gobierno canario proviene de la presunta vulneración de la competencia autonómica en la ordenación del territorio, conferida a la CAC por el art. 29.11 EAC. La aprobación de estos Planes no responde a la delimitación competencial constitucional y estatutariamente prevista, pues de la regulación contenido en dicho precepto se infiere que los Planes delimitadores de la zona de servicios, que va a contener los usos previstos para las diferentes zonas del puerto, escapa a la competencia autonómica en ordenación del territorio, cupiendo únicamente la de urbanismo, como distinta de la anterior y menos relevante a los efectos de su incidencia en los espacios portuarios.

Parece obvio que existan diferencias entre ordenación del territorio y urbanismo, pues son dos títulos habilitantes de competencias autonómicas expresamente previstos en la CE (arts. 148.3) y en el EACan (art. 29.11). No obstante, aun cuando el Tribunal Constitucional, en su STC 77/84 no entra en la relación existente entre ambos conceptos, en la STC 149/91, sobre la Ley de Costas, se expresa de la siguiente manera, "(...) *la STC 56/1986 (que en concreto se refiere a la competencia sobre urbanismo, pero en términos perfectamente aplicables a la ordenación del territorio) (...)*", con lo cual el TC no precisa de una manera definitiva cuáles son los

ámbitos materiales concretos entre uno u otro concepto. Tampoco encontramos una distinción clara en el RD 1445/1984, de 8 de febrero, "sobre valoración definitiva, ampliación de las funciones, servicios y medios y adaptación de lo transferido a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de urbanismo", pues no contiene una definición de las materias que engloba la competencia sobre urbanismo. Tampoco entre la Doctrina científica aparece una distinción clara entre ambos conceptos, pero podemos aventurar que la ordenación del territorio es una materia más extensa, que englobaría a la de urbanismo, que sería una concreción de la anterior.

Para el caso que nos ocupa, la distinción es fundamental, pues el Legislador estatal limita la competencia autonómica en urbanismo en el art. 15 de la LPEMM, al concederle únicamente un trámite de audiencia, desconociendo que la zona de servicios de los puertos estatales, según el art. 3.6, de la Ley 27/1992, puede estar integrada "por ámbitos espaciales destinado a otras actividades no comerciales" e "incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto" (art. 15.2), y que la competencia en ordenación del territorio y urbanismo que tiene asumida la CAC, art. 29.11 EAC, *"tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial"* (STC 77/1984).

Por ello, este Plan de utilización habría de subsumirse en los Planes especiales previstos en el art. 18, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre dicho precepto, ya que el objeto de ambos Planes es similar, sin que se justifique la diferencia entre uno u otro. Necesariamente, el Plan de zona de servicios deberá articularse en la forma prevista en los Planes generales de ordenación territorial o urbana, siguiendo sus prescripciones en cuanto a los usos no esenciales de la actividad portuaria. En la forma prevista en el procedimiento del art. 15 no se garantiza que la aprobación del Plan de utilización de los espacios portuarios se someta al Plan general ni, en ausencia de éste, que haya una concurrencia competencial sobre el espacio físico portuario. Ni siquiera las medidas de coordinación pueden atraer para el Estado estas competencias autonómicas, pues *"La coordinación no supone <<una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada>> (STC 27/1987); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera*

respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen" [STC 227/1988, FJ 20, e)].

De la manera establecida por el Legislador estatal se está despojando a la CAC de la competencia en ordenación del territorio por lo que atañe a los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o los espacios físicos de su territorio, ya que es el Estado quien, a través de los Planes, ejerce la ordenación territorial en el espacio físico del puerto, con lo cual no existe la concurrencia necesaria entre los distintos títulos competenciales, por lo que, en contra de la doctrina constitucional en la materia (SSTC 77/84 y 56/86), existen espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma en su competencia en materia de ordenación territorial.

En cuanto al art. 18, el Legislador estatal, además de distinguir, como se ha expuesto, entre competencias en ordenación del territorio y urbanismo sin fundamento constitucional, y al articular los mecanismos de cooperación necesarios en esta concurrencia competencial, no respeta las competencias de las Comunidades Autónomas al establecer imperativamente cómo deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales (sistema general portuario) y cuál será su contenido (art. 18.3). Las medidas de coordinación no son título habilitante de competencias estatales por el cual se pueda imponer un determinado contenido a la planificación autonómica de su territorio.

Por último, el art. 21, al ordenar el procedimiento de ampliación o modificación de los puertos estatales, ha obviado la participación de las autoridades competentes en ordenación del territorio, urbanismo, transportes y medio ambiente de las Comunidades Autónomas, todas ellas materias que, sin duda, inciden en los espacios físicos donde se realizarán las obras de modificación portuaria. No obstante, este silencio del Legislador estatal no impide la efectiva participación y ejercicio de las competencias autonómicas, ya que la distribución competencial entre ambas instancias depende de la Constitución y el Estatuto, no de la normativa estatal que discipline materias de su competencia. Por ello, la ampliación y modificación de los puertos se ha de realizar de acuerdo con las normas dictadas en materias de competencias autonómicas.

6) Artículo 53.

Este precepto viene a regular el contenido del dominio público portuario estatal, del que se reputan parte, unos espacios físicos, así como las obras e instalaciones fijas portuarias radicadas en puertos de titularidad estatal. El reproche de inconstitucionalidad que le achaca el Gobierno autónomo proviene del apartado d), por el que se consideran parte del dominio público portuario estatal las obras construidas por los titulares de una concesión de un dominio público portuario, una vez extinguida ésta.

A este respecto hay que advertir que, al no especificarse quién ha otorgado la concesión, se ha de entender que la realizó el Estado, pues si hubiera sido una Comunidad Autónoma esas obras construidas revertirían a ella, en su condición de titular de la competencia sobre puertos no estatales. La STC 149/1991, de 4 de julio, es tajante al respecto, *"La competencia autonómica abarca a todos los servicios portuarios, tanto los generales como los específicos, así como todos los servicios y actividades anejos e inherentes que no sean de competencia estatal. De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ella una titularidad plena, o diferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir sobre la obra o instalación"*.

Si al tener adscrito las Comunidades Autónomas, según preceptúa el art. 14 de la Ley que nos ocupa, el dominio público terrestre ocupado por un puerto de su competencia, las obras realizadas sobre ese dominio son de titularidad autonómica, mientras dure la adscripción, esto es, hasta que deje de ser titular de la competencia sobre ese determinado puerto; las obras realizadas por los concesionarios de un dominio público portuario autonómico necesariamente deben revertir o pertenecer a la Comunidad Autónoma que otorgó dicha concesión, sin perjuicio de que la franja de terreno sobre la que se asienten dichas obras tengan el carácter de dominio público marítimo-terrestre estatal.

De la forma expuesta, el precepto en cuestión no invade competencias autonómicas ya que no especifica en que espacio portuario se realizan las obras, estatal o autonómico, por lo que hay que concluir que hace referencia al estatal.

7) Artículo 86.

El apartado 8 del artículo reseñado, único presuntamente conculcador de competencias autonómicas en materia de transporte marítimo interinsular [art. 1 LOTRACA, en relación con el 34A), 5 EACan], según se desprende del Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, atribuye competencias al Ministerio de Obras Públicas y Transportes sobre "el régimen tarifario y de prestación de toda clase de servicios marítimos, incluso en establecimiento de obligaciones de servicio público cuando no esté atribuido a otras Administraciones".

Se argumenta la presunta vulneración del orden competencial en materia de transporte marítimo en base a que del tenor literal del precepto transcrito se deduce que el régimen tarifario de la competencia autonómica en transporte marítimo interinsular corresponde al Ministerio reseñado. Sin embargo, este artículo debe interpretarse, debido a sus perfiles poco claros, a la luz de las facultades que el EACan y la LOTRACA atribuyen a la CAC en materia de transporte marítimo, normas de las que se infiere que la CAC tiene competencias legislativas y ejecutivas plenas en transporte marítimo interinsular, incluido el régimen tarifario de dichos transportes.

En consecuencia, del apartado 8, del art. 86 de la Ley 27/1992 se ha de deducir que hace referencia exclusivamente a la los servicios públicos marítimos que sean competencia del Estado.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de su Órgano Ejecutivo, está legitimada para recurrir ante el Tribunal Constitucional la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante por afectar a su ámbito de Autonomía, conforme se especifica en los Fundamentos I y II.

2. Se estima que los artículos 2, 3, 4, 5, 15, 18 y el apartado 11 del Anexo, infringen el Ordenamiento constitucional en los términos que se aducen en los Fundamentos III y IV.

3. Se consideran conformes al Bloque de la Constitucionalidad los artículos 10, 21, 53 y 85 conforme se razonó en el Fundamento IV.