



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 / 2 0 0 2

La Laguna, a 19 de abril de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social (EXP. 42/2002 RI)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se solicita preceptivamente Dictamen sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 79 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LM).

La solicitud de Dictamen se acompaña de la certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, de 25 de marzo de 2002, cuya parte dispositiva expresa:

"1. Encomendar a la Dirección General del Servicio Jurídico la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, por establecer en su art. 79 una nueva redacción al anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en el que se incorpora como puerto de interés general el de "Guía de Isora", incumpliendo los requisitos establecidos en los arts. 2 y 5.1 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y conculcando la distribución competencial efectuada en materia de puertos por los arts. 149.1.20ª y 148.1.6ª de la Constitución, en relación con el art. 30.22 de

---

\* PONENTES: Sres. Yanes Herreros, Reyes Reyes y Millán Hernández.

la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

2. Solicitar simultáneamente dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias respecto a la interposición del recurso de referencia, por el trámite de urgencia".

La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y su carácter preceptivo resulta de los arts. 3.1, 10.4 y 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC).

2. La fundamentación del antedicho Acuerdo gubernamental es la siguiente:

"Visto que el art. 79 de la citada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social da una nueva redacción al anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (B.O.E. nº 283, de 25 de noviembre), en el que se recoge la relación de los puertos de interés general, que son de competencia exclusiva de la Administración General del Estado.

Visto que entre dichos puertos de interés general figura el denominado "Guía de Isora", constatándose que, en la actualidad no existe en el citado paraje del litoral canario abrigo natural o artificial, ni hay tráfico portuario, así como ninguna instalación portuaria o marítima, no cumpliéndose, por tanto, los requisitos establecidos en los arts. 2 y 5.1 de la citada Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante para poder considerarlo como puerto marítimo, por lo que calificarlo de interés general constituye una extensión indebida de las competencias del Estado en materia de puertos, conculcándose la distribución competencial efectuada en materia de puertos por los arts. 149.1.20ª y 148.1.6ª de la Constitución, en relación con el art. 30.22 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias".

## II

1. La finalidad del Dictamen previsto en el art. 10.4 LCC es determinar la procedencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Por ende, se ha de analizar la constitucionalidad del precepto legal que se pretende impugnar, siendo el parámetro a utilizar para su examen la normativa de la Constitución (CE) y, además del Estatuto de Autonomía (EAC), las demás Leyes integrantes del llamado "bloque de la constitucionalidad"; esto es, aquellas que se establecen, de

conformidad con la regulación constitucional, delimitando competencias por ella previstas en la forma asimismo explicitada en ella (cfr. arts. 27 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC).

Así sucede cuando el legislador estatal, en ejercicio de la competencia del Estado para dictar legislación básica o legislación plena en ciertas materias, establece normas que determinan o especifican el alcance de su ámbito regulador, concretando expresiones recogidas en las disposiciones constitucionales correspondientes, sin perjuicio de que tales normas puedan ser susceptibles de control de constitucionalidad por el TC.

Naturalmente, esta legislación es susceptible de ser modificada por el Estado habilitado por idéntico título competencial, con los mismos límites o requisitos, que permitió su establecimiento; razón por la que, siendo también posible el control por el TC de la Ley sin embargo la normativa modificada no puede servir de parámetro a ese fin. No ya porque, siendo aprobada por un acto legislativo, puede quedar sin vigencia, a cualquier fin o efecto, por otro acto igual y posterior que, pudiéndolo hacer, la deroga, sino porque una Ley nunca podrá disponer o contener las condiciones de validez, procedimentales o sustantivas, de otras Leyes formales del Parlamento en la misma materia o con el mismo objeto, al carecer de supremacía formal sobre ellas.

2. No obstante, una Ley estatal vigente, y no derogada, puede servir, indirectamente y en su caso, de parámetro para determinar la corrección constitucional de otra Ley estatal posterior que no modifica su regulación sustantiva, sino que, antes bien, se dicta presuponiendo su existencia y aplicación, de modo que en realidad viene a aprobar una norma que la aplica o que altera una parte de la misma según sus propias disposiciones.

Precisamente, el art. 79 LM no se dicta en orden a modificar la regulación sustantiva de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (LPMM), sino que se limita a incidir en su Anexo, que relaciona los puertos que son de interés general del Estado en aplicación de los preceptos de la misma al respecto, especialmente los contenidos en los arts. 2 y 5.

Es evidente que, si modificara estos preceptos, podría ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, no en relación con su regulación como se ha expuesto, sino con

las normas constitucionales que establecen la competencia estatal en la materia y, en su caso, los estatutarios que, con base institucional, asumen competencia autonómica en ella.

Pero, si no lo hiciera, aun podría ser cuestionado por ser arbitrario y generar inseguridad jurídica al apartarse o desconocer la normativa vigente que es su presupuesto, modificando un Anexo establecido con arreglo a ellos sin tenerlos en cuenta. Y, eventualmente, por vulnerar al hacerlo competencias autonómicas sobre puertos o el litoral de la Comunidad Autónoma (arts. 148.1.6ª CE y 30.22 EAC).

3. En este orden de cosas, el art. 149.1.20ª CE atribuye competencia exclusiva al Estado sobre los puertos de interés general. Consecuentemente, al legislador estatal compete definir el interés general en este contexto y, por ende, puede determinar qué puertos merecen dicha calificación de acuerdo con esa definición o los criterios correspondientes, así como el mecanismo para su descalificación cuando proceda y, es claro, la ubicación y construcción de nuevos puertos de titularidad estatal o la ampliación de los ya existentes (STC 40/1998).

Pues bien, el Estado ha ejercido esta competencia exclusiva, definiendo el legislador estatal qué puede entenderse por puerto marítimo y cuándo efectivamente puede ser considerada su existencia y autorizado su funcionamiento (art. 2.1 y 2, LPMM) y cuáles son los puertos de interés general, que figurarán en el Anexo de la Ley, por serles de aplicación alguna de las circunstancias que explicita (art. 5.1, LPMM), así como cuál es el motivo y procedimiento del cambio de clasificación de un puerto, pasando a ser de titularidad de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique (art. 5.2 y 3, LPMM).

Por consiguiente, sin que el legislador estatal no derogue o reforme antes esta regulación no puede producirse la ampliación legal del Anexo en cuestión, incorporando un nuevo puerto calificado de interés general, sin aplicarse las previsiones al respecto de la LPMM, perfectamente válidas (STC 40/1998) y vigentes; es decir, no sería constitucionalmente adecuado modificar legalmente el Anexo para incluir una instalación que no sea un puerto o una que, siéndolo, no le sea aplicable la circunstancia pertinente, afectándose además la titularidad autonómica del puerto afectado. Lo que es extensible a la construcción de un puerto de interés general, en relación con las competencias autonómicas en la zona reconocidas por la propia LPMM (arts. 20 a 22), o a la ampliación de alguno con esta calificación o, aun más, sin ella.

Obviamente, la Comunidad Autónoma (CAC) no podría objetar la calificación legal de interés general de un puerto existente o el mantenimiento legal de la misma, ni la construcción de uno con esa calificación, si el legislador estatal procede de acuerdo con las normas vigentes en la materia, cualesquiera que sean en cada momento y sin perjuicio, se insiste, de que se podría objetar la constitucionalidad de ellas mismas ante el TC a la luz de la Constitución y, a partir de ella, del Estatuto de Autonomía.

### III

El puerto de Guía de Isora fue declarado de interés general por la Ley 62/1997, de 26 de noviembre, que modificó la LPMM. Entre las modificaciones figuró la inclusión, en el apartado 11 del Anexo de la LPMM, de los puertos de Guía de Isora y de Timirijaque. El art. 79 LM modifica este Anexo eliminando de su apartado 11 la mención del de Timirijaque. La técnica a la que recurre para operar esta modificación consiste en reproducir el texto del Anexo anterior sin mencionar los puertos que han perdido el carácter de interés general, cuyo cambio de clasificación lleva a cabo el Gobierno estatal al amparo y de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 5.2 LPMM, a través del Real Decreto 1046/1994, de 20 de mayo, para los puertos Andaluces de Ayamonte, Punta Umbría y Rota, y mediante el Real Decreto 233/2000, de 18 de febrero, para los de la Comunidad Autónoma de Valencia, para los puertos de Torrevieja (Alicante) y Vinaroz (Castellón).

El art. 79 LM se limita a reiterar la declaración de interés general del puerto de Guía de Isora que ha estado clasificado como tal desde la aprobación de la citada Ley 62/1997, por la aceptación de la enmienda de los Grupos Parlamentarios EAJ-PNV y Coalición Canaria en el sentido expuesto, por lo que carece de base fáctica y jurídica la argumentación del recurso, máxime existiendo un proyecto de Puerto Comercial "Isora", en su primera fase, con 4 atraques de 150 m y un dique de abrigo con 1.000 m. de longitud.

El instrumento jurídico adecuado para la modificación de la clasificación del puerto de Guía de Isora como de interés general, de existir razones justificativas para una iniciativa de tal naturaleza, sería, más bien, el previsto en el apartado 2 del art. 5 LPMM, en base a la alteración de las circunstancias que determinaron su catalogación legal, que ponga de manifiesto la ausencia actual de interés general en

el citado puerto, permita el cambio de clasificación y deje sin efecto su inclusión en el Anexo de la LPMM; y no a través del recurso de inconstitucionalidad ya que, como se ha expresado, el art. 79 LM no incurre en vicio alguno en el proceso de formación de la Ley, en particular por inobservancia de las reglas constitucionales de competencias legislativas que señalan las diversas áreas de actuación del legislador estatal o regional y las limitaciones competenciales respectivas.

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

1.- Tal como se razona en los Fundamentos II y III del Dictamen, el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, por establecer en su art. 79 una nueva redacción al Anexo de la LPMM, carece de la fundamentación precisa para su viabilidad, a la vista de los antecedentes remitidos al Consejo para su pronunciamiento.

2.- La declaración legal del puerto de Guía de Isora como de interés general, inicialmente efectuada a través de la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, y finalmente por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, no vulnera la distribución constitucional de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia establecida por los arts. 149.1.20ª de la Constitución y 30.22 del Estatuto de Autonomía.

3.- La inexistencia de vicio alguno en el proceso de formación de la Ley a recurrir, en relación con su art. 79, determina que la modificación de la clasificación de interés general del Puerto de Guía de Isora debería realizarse, en su caso, a través del procedimiento previsto en el apartado 2 del art. 5 de la citada LPMM.