



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 779/2010

(Pleno)

La Laguna, a 26 de octubre de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la composición de los Órganos de Gobierno de las Autoridades Portuarias de los Puertos de interés general del Estado en Canarias y la designación de sus miembros (EXP. 779/2010 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen.

1. Por escrito de fecha 13 de octubre de 2010 con entrada en este Consejo el 14 de octubre de 2010, el Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad en sustitución del Presidente del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, por el procedimiento de urgencia, Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula "la composición de los órganos de gobierno de las autoridades portuarias de los puertos de interés general del Estado en Canarias y la designación de sus miembros".

Sobre la urgencia para la emisión del Dictamen.

2. Se funda la urgencia para la emisión del Dictamen en la necesidad de que en "la mayor brevedad posible los Consejos de Administración de ambas Autoridades portuarias puedan operar con el nuevo marco normativo".

Tramitación del expediente.

3. En el procedimiento de elaboración de la *norma reglamentaria proyectada* se han emitido los informes de iniciativa reglamentaria (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

de abril, del Gobierno), de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de la Inspección General de Servicios [art. 77.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero], de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero] y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991]. Se ha dado audiencia a todos los Departamentos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias formulando observaciones la Dirección General de Comercio de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo. Obra así mismo en las actuaciones el certificado acreditativo del cumplimiento del trámite de audiencia a los Municipios canarios en cuyo termino está localizada la zona de servicio de los puertos de interés general del Estado, así como a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas del ámbito portuario y los sectores económicos relevantes de dicho ámbito, compareciendo al trámite la C.P.E.S.C.T., la A.C.B.S.C.T., el C.U.T.M., la U.G.T.T., la F.C.E.P., las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Lanzarote, de Santa Cruz de Tenerife y de Gran Canaria, la C.C.E., y el Ayuntamiento de San Sebastián de La Gomera y el Informe Preparatorio de la Comisión de Asuntos del Gobierno.

Sobre la preceptividad del Dictamen.

4. Cabe sin embargo cuestionar la preceptividad del Dictamen en este caso. Por un lado, la normativa reglamentaria proyectada no es desarrollo de una ley básica, en tanto que la Ley 27/1992 y sus modificaciones posteriores no tienen atribuido dicha condición. Por otro lado, como el reglamento podría también considerarse de carácter meramente orgánico, y no sería ejecutivo, se incardina dentro del ámbito de las competencias de ejecución sobre esta materia.

Sobre la estructura del Proyecto de Decreto.

5. El Proyecto de Decreto se estructura en cinco artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El art. 1 se dedica al “objeto del Proyecto de Decreto”; el art. 2 a “la composición de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias Canarias”; el art. 3 regula la figura de los Presidentes de las Autoridades Portuarias; el art. 4 la designación de los Vocales e Incompatibilidades; y el art. 5, la duración del mandato, separación y sustitución de los Vocales.

Por su lado, la disposición adicional primera regula la emisión de los Informes de la Comunidad Autónoma de Canarias previstos en la legislación estatal en materia de puertos; la disposición adicional segunda, las relaciones entre el Gobierno de Canarias y las Autoridades Portuarias; y concluye con una disposición derogatoria y con dos disposiciones finales: la disposición final primera, para determinar las facultades de desarrollo del presente Proyecto de Decreto y la disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor.

Sobre la competencia.

6. El art. 149.1.20ª de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de puertos de interés general. El art. 148.1.6ª permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales”.

Como ya indicábamos en nuestros Dictámenes 29/1999, de 25 de marzo, y 17/2005, de 13 de enero, “con carácter general en la materia de que se trata la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva sobre puertos que no tengan la calificación de interés general para el Estado; de refugio; pesqueros y deportivos, competencia que ha de cohererarse con la homónima estatal sobre puertos de interés general que el art. 149.1.20ª CE atribuye también con carácter exclusivo al Estado. Ese interés es el que delimita los espacios competenciales estatal y autonómico, en los términos que han sido precisados por la STC 40/1998, de 19 de febrero”.

El art. 33.13 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia de ejecución en puertos (...) con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa. Como ya expresó la STC 68/1984, de 11 de junio, “el concepto de gestión directa modula una competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general”, integrando -como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 62/1997- “los intereses de las Comunidades Autónomas en la gestión de los puertos de interés general”.

Como indica la STC 40/1998, de 19 de febrero, "puesto que el constituyente no ha precisado qué debe entenderse por puertos de interés general", no puede darse a la expresión un sentido unívoco, "libertad que en la actualidad se ve considerablemente limitada por la existencia de un Estado territorialmente descentralizado, en el que las competencias sobre puertos se reparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

Vista la regulación en este asunto de la Ley estatal en la materia y el art. 33.13 del Estatuto de Autonomía, así como la habilitación autonómica para establecer normas al respecto y, en concreto, el Reglamento que nos ocupa, ha de conectarse con una interpretación extensiva de la competencia estatutaria indicada, en relación con las previsiones de la Ley estatal ordenando la participación autonómica en la composición de la Autoridad Portuaria, no sólo en cuanto a miembros de ésta que la representen, sino también en la designación de otros miembros representantes de instituciones públicas y privadas del ámbito autonómico, de modo que, ello comporta la posibilidad de que, particularmente por vía reglamentaria, se regule esta actividad por la Comunidad Autónoma.

II

Objeto del Proyecto de Decreto.

1. De conformidad con el citado art. 40 de la LPMM, a la Comunidad Autónoma corresponde designar 16 vocales en el Consejo de Administración, conforme con los criterios que se señalan en la citada Ley.

Así mismo, el art. 41.1 LPMM, redactado de conformidad con la disposición final segunda.once de modificación de la Ley 48/2010, dispone:

"El Presidente de la Autoridad Portuaria será designado y separado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (...) entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad. La designación o separación, será publicada en el correspondiente Diario Oficial una vez haya sido comunicada al Ministerio de Fomento, quien a su vez dispondrá su publicación en el BOE".

La norma proyectada da estricto cumplimiento a lo previsto en la norma habilitante, respetando las representaciones estatal e insular, la cuota municipal y la representación de los sectores económicos, empresariales y sindicales. Los arts. 1 y 2 del Proyecto de Decreto (PD), reiteran la norma estatal y la previsión de que "los Consejos respectivos designarán a propuesta de sus Presidentes, un Secretario para

cada uno de ellos, que si no fuera miembro de aquéllos, asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto. También formarán parte de los Consejos, con voz pero sin voto, los Directores”, de conformidad con el art. 40.3 LPMM.

Por otro, se establece que “los Presidentes de las Autoridades Portuarias de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife serán designados y separados por el Gobierno de Canarias, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de puertos, entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad” y que “la designación o separación de los Presidentes de las respectivas Autoridades Portuarias, una vez haya sido comunicada al titular del ministerio competente en materia de puertos, será publicada en el Boletín Oficial de Canarias y en el Boletín Oficial del Estado” (art. 3 PD), de conformidad todo ello con lo dispuesto en el art. 41.1 LPMM.

Así mismo, de conformidad con el art. 4 PD, en aplicación del art. 40.2, séptimo párrafo LPMM, el Gobierno de Canarias designará a los Vocales de designación autonómica a propuesta de las Administraciones y organizaciones representadas, quienes “deberán aportar, con carácter previo al nombramiento de sus representantes, declaración responsable de los candidatos de no estar incurso en las prohibiciones e incompatibilidades previstas en la legislación estatal de puertos” (art. 4.2 PD, de conformidad con el art. 40.4 LPMM).

Se garantiza así mismo que “los nombramientos de los Vocales de los Consejos de Administración propuestos por las Administraciones Públicas y entidades con representación, tendrán la duración prevista en la legislación estatal de puertos” - duración que es de 4 años, art. 40.2 LPMM- “siendo renovables y removibles (...) por el Gobierno de Canarias, a propuesta de las Administraciones Públicas y entidades a que aquéllos representen”, debiendo remitirse en plazo “no superior a un mes contado desde aquél en el que se solicite la separación” la propuesta de designación de los nuevos vocales (art. 5.2 PD).

Otras materias que regula el Proyecto de Decreto.

2. Además de la regulación que da título a la norma que se propone, la misma persigue otros objetivos, de los que dan cuenta sus disposiciones adicionales.

La Primera dispone que “la emisión de los informes de la Comunidad Autónoma de Canarias, previstos en la legislación estatal portuaria, corresponde al titular de la Consejería competente en la materia sobre la que versen”.

La Segunda prescribe que “las Autoridades Portuarias, en los asuntos en que deban relacionarse con el Gobierno de Canarias, por razón de las competencias atribuidas estatutariamente a la Comunidad Autónoma de Canarias, lo harán a través de la Consejería competente por razón de la materia”.

Ambas funciones, sin embargo, ya se encuentran de una u otra manera contempladas en los arts. 32.e) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, y 8.12 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, aprobado por Decreto 8/2010, de 4 de febrero, por lo que no se precisaría la incorporación de tal contenido. Y si lo fuera, debería articularse como de modificación del citado Reglamento Orgánico y como tal podría figurar en el título de la norma que se proyecta.

Observaciones generales al Proyecto de Decreto.

De técnica jurídica. Este Consejo Consultivo ha venido sosteniendo que las previsiones de rango reglamentario deben prescindir de reiterar los artículos de rango legal que le sirven de cobertura, ya que ello nada añade al contenido y eficacia normativa del texto reglamentario y, sin embargo, pueden generar inseguridades e incertidumbre en el caso de que se modifiquen las previsiones legales que le sirven de apoyo.

Tal observación cabe aplicarla, entre otros, al art. 2.1.B.C.a) y 2.2.B.C.a).

Observaciones al articulado.

3. A la norma proyectada se pueden efectuar las siguientes observaciones:

Art. 2 PD.

Apartados 1.C.f) y h) y 2.C.f). En el primer caso, obtienen representación tanto las “organizaciones empresariales relevantes” como los “sectores económicos”; en el segundo, sólo las “organizaciones empresariales relevantes”. La causa es meramente cuantitativa, pues en el segundo caso hay un Cabildo insular más. La Ley estatal obliga a que estén representadas las Cámaras y las organizaciones sindicales o empresariales así como los “sectores económicos relevantes”. Al margen de que no se definen los denominados “sectores económicos relevantes”, quizás en el apartado 2.C.f) debería sustituirse la expresión “organizaciones empresariales relevantes” por la de “organizaciones empresariales y sectores económicos relevantes”, pues cabe que haya sectores que no estén representados en organización empresarial alguna.

Para tal eventualidad, se debería disponer entonces alguna medida de coordinación para la defensa de los respectivos intereses.

Art. 3.2 PD.

Debería suprimirse la referencia al Boletín Oficial del Estado, ya que el art. 41.1 LPMM dispone: “una vez haya sido comunicado al Ministerio de Fomento, quien a su vez dispondrá su publicación en el BOE”.

Disposición derogatoria única PD.

Si se deroga el Decreto 60/1998, de 28 de abril, no es necesario derogar expresamente el Decreto 128/2001, de 11 de junio, de modificación del anterior.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que regula la composición de los órganos de Gobierno de las autoridades portuarias de los Puertos de interés general del Estado en Canarias y la designación de sus miembros, se ajusta a las disposiciones legales aplicables que le sirven de parámetro y cobertura.