



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 9 / 2 0 1 2

(Pleno)

La Laguna, a 29 de febrero de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (EXP. 30/2012 RI)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias interesa la emisión de Dictamen preceptivo sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los artículos 11.1. C.a) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

La solicitud viene acompañada del certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el día 19 de enero de 2012 (artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), en cuya virtud se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad frente al citado Texto Refundido y, simultáneamente, solicitar el Dictamen de este Consejo. Esta posibilidad de solicitud simultánea a la adopción del acuerdo del Gobierno está prevista en el art. 21 de la Ley de este Consejo y 9.3 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Millán Hernández.

Asimismo, obra en las actuaciones el informe preceptivo de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], que fundamenta la legitimidad de la interposición del referido recurso de inconstitucionalidad.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En el citado Acuerdo del Gobierno consta que se interesó la apertura de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Canarias, al amparo del art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), sin recibir respuesta por parte del Gobierno del Estado. En consecuencia, el recurso ha debido interponerse dentro del plazo de tres meses que al efecto establece el artículo 33.1 LOTC, cuyo vencimiento se produjo el pasado 20 de enero.

En este supuesto, como en otros anteriores, la solicitud de Dictamen se ha realizado con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, circunstancia que tiene una indudable incidencia en la efectividad del pronunciamiento de este Consejo (véase, en el mismo sentido, la observación que se contiene, entre otros, en el Dictamen 396/2007).

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de febrero de 2012, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, número 322-2012, promovido por el Gobierno de Canarias contra el apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, en cuanto incluye como puertos de interés general a los de Los Cristianos y Guía de Isora.

II

1. La Disposición Final Séptima de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de Modificación de la Ley 48/2003, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, autorizó al Gobierno para que en el plazo de seis meses elaborase un Texto Refundido de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de la citada Ley 48/2003, así como de la propia Ley 33/2010, comprendiendo la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, dentro, pues, de la mayor amplitud otorgada por la Constitución (art. 82.5 CE). El plazo inicialmente previsto fue

posteriormente ampliado hasta el 31 de diciembre de 2011, produciéndose la aprobación del Real Decreto Legislativo dentro de este último plazo.

El reproche de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno autonómico se dirige, como se ha expuesto, contra el apartado 11 del Anexo I del mencionado Texto Refundido en cuanto considera como puertos de interés general a los de Los Cristianos y de Guía de Isora. Sostiene el Gobierno que tal calificación vulnera el sistema de distribución de competencias en materia de puertos derivado de los artículos 149.1.20ª y 148.1.6ª CE, además de suponer, por lo que al puerto de Guía de Isora se refiere, una extralimitación en el ejercicio de la delegación legislativa.

2. El Gobierno plantea, con carácter previo, la viabilidad jurídica de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a un Texto Refundido, en tanto que por propia definición debe carecer de contenido innovador del Ordenamiento jurídico.

El Gobierno y el Servicio Jurídico en su informe, éste con cita de abundante jurisprudencia constitucional en la materia, sostiene que la cuestión ha de ser resuelta en sentido afirmativo.

Efectivamente, como reiteradamente ha sostenido el Tribunal Constitucional [SSTC 51/1982, de 19 de julio, F. 1; 47/1984, de 4 de abril, F. 3); 61/1997, de 20 de marzo, F. 2.a; 159/2001, de 5 de julio, F. 5; 205/1993, de 17 de junio, FF. 3 a 6; 51/2004, de 5 de julio, FF. 5 a 8; 166/2007, de 4 de julio, F. 2)] este Tribunal es competente, en virtud de los arts. 161.1 a) y 163 CE, así como el art. 27.2 b) de la LOTC para ejercer un control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos, tanto por razones materiales (si el precepto cuestionado es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución), como por razones formales (si se ha incurrido en exceso en el ejercicio de la delegación legislativa o ultra vires), y ello sin perjuicio de que este control sea compartido con el que corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativa -art. 82.6 CE y art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa- (STC 166/2007), partiendo de la consideración de que el Decreto Legislativo, como norma con rango de ley emanada por el Gobierno, solo es constitucionalmente válido si se dicta en el marco de las condiciones que fijan los arts. 82 a 85 CE.

3. La inconstitucionalidad del apartado 11 del Anexo I la sustenta el Gobierno de Canarias sobre la base de un doble orden de consideraciones, una de carácter formal y otra de alcance sustantivo, ésta última en cuanto se achaca a la norma la

vulneración del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de puertos.

Por lo que a la primera se refiere, se ha producido, según razona el Gobierno, un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, pues se ha operado una innovación del Ordenamiento jurídico en cuanto se ha declarado como de interés general el puerto de Guía de Isora.

Al respecto se considera necesario traer a colación la circunstancia de que si bien inicialmente el Puerto de Guía de Isora se encontraba clasificado como de interés general en el apartado 11 del Anexo I de la Ley 27/1992, sin embargo la Disposición Adicional quincuagésimo séptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, procedió a su desclasificación. Ello supone, pues, que en la normativa vigente en el momento en que se procedió a la aprobación del Decreto Legislativo no figuraba el citado puerto entre los de interés general, por lo que no debió producirse su inclusión en el Anexo I, apartado 11, del Texto Refundido.

La labor refundidora atribuida al Gobierno comprende, no sólo las Leyes citadas en el Disposición Final Séptima de la Ley 33/2010, sino también las sucesivas modificaciones que tanto la Ley 27/1992 como la Ley 48/2003 han experimentado. Precisamente, al respecto, la propia Exposición de Motivos del Texto Refundido señala que la autorización parlamentaria se refiere *desde luego, y fundamentalmente*, a las Leyes 27/1992, de 24 de noviembre; 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la anterior; 48/2003, de 26 de noviembre y 33/2010, de 5 de agosto, comprendiendo además las diversas *modificaciones concretas* de las que han sido objeto las tres primeras. La literalidad de la autorización parlamentaria, por tanto, al mencionar sólo determinadas leyes, no significa que se haga caso omiso de tales sucesivas modificaciones, que en cada momento se integraron en el texto de la Ley modificada y que constituían la regulación vigente en el momento de proceder a la aprobación del Texto Refundido.

La refundición operada, en tanto que no ha tenido en cuenta la norma vigente, ha operado un ejercicio *ultra vires* de la delegación conferida. La inclusión del Puerto de Guía de Isora en el apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido ha supuesto una innovación del Ordenamiento jurídico, lo cual supone una extralimitación en el ejercicio de la delegación conferida al Gobierno, que permite considerar inconstitucional por este motivo el Anexo I, apartado 11, del Texto Refundido.

III

1. El Gobierno de Canarias impugna, también, por razones de orden material, como antes se ha señalado, el apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido.

En este aspecto el Gobierno autonómico plantea la inconstitucionalidad por la clasificación de los Puertos de Guía de Isora y de Los Cristianos como de interés general, en el entendimiento que se ha producido una vulneración de las competencias autonómicas en materia de puertos, establecidas en el artículo 30.22 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuya virtud la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas sobre los puertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado, así como sobre los de refugio, los pesqueros y los deportivos.

El sistema de distribución de competencias en la materia concernida ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, recaída en el recurso de inconstitucionalidad en relación, precisamente, con la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La Constitución, en su artículo 149.1.20^a, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre puertos de interés general. En lo que aquí interesa, ha señalado este Tribunal que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por «puerto de interés general», sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales -y muy singularmente el legislador- disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general. Consecuentemente, al legislador estatal compete definir el interés general en este contexto y, por tanto, 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.

La delimitación de los puertos de interés general se ha llevado a cabo por el legislador estatal por medio de la Ley 27/1992, en cuyos preceptos ha definido 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).

En lo que aquí interesa, el artículo 5.1 LPMM (actual art. 4 del Texto Refundido) ha establecido los criterios que permiten al legislador estatal clasificar los puertos como de interés general, cuya constitucionalidad ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia, número 40/1998, en lo que se refiere a los establecidos en las letras a), d) y e), sin que se cuestionara en los diversos recursos presentados la constitucionalidad de los demás apartados del precepto.

El Tribunal Constitucional sienta, pues, la competencia estatal para definir el interés general que permite configurar a los puertos de titularidad estatal mediante el establecimiento de los criterios que al respecto puedan resultar decisivos, sin que los legalmente establecidos en la Ley 27/1992 hayan sido declarados inconstitucionales. Ahora bien, ello no impide, como también afirma el Tribunal, la impugnación jurisdiccional de la clasificación que opere el Estado en relación con un concreto puerto, de alcanzarse el entendimiento de que se ha llevado a cabo un uso extensivo de las circunstancias legalmente establecidas.

2. Teniendo en cuenta estas premisas, procede ahora analizar la inconstitucionalidad sostenida por el Gobierno autonómico en relación con la clasificación de los Puertos de Guía de Isora y Los Cristianos como de interés general basada en motivos competenciales.

En realidad, por lo que al primero de los citados se refiere, no resulta preciso argumentar su inconstitucionalidad por razones de índole material, teniendo en cuenta que el ejercicio *ultra vires* de la delegación conferida es motivo en sí mismo para entender que el apartado 11 del Anexo I no se ajusta al parámetro de constitucionalidad. Desde el momento en que no puede sostenerse que a través del Texto Refundido se pueda producir una innovación del Ordenamiento jurídico, no se trata aquí de dilucidar si la declaración de este puerto como de interés general se ajusta a los criterios establecidos en el artículo 4 del Texto Refundido o si, por el contrario, se ha producido, en palabras del Tribunal Constitucional, un uso extensivo en la aplicación de aquellas circunstancias. Se trata, por el contrario, de sostener la imposibilidad material de que a través de esta fuente del Derecho se produzca una modificación de la legislación objeto de refundición.

Ha de advertirse el cambio sustancial de circunstancias con el anterior Dictamen 48/2002, entendiéndose no recurrible la clasificación del Puerto de Guía de Isora al ajustarse entonces a los criterios de la Ley de Puertos, ya que se ha modificado su

clasificación por el Estado mediante Ley al entenderse que han dejado de concurrir los criterios para la declaración de interés general respecto a dicho Puerto. Y, precisamente, desde 2004 no se ha alterado la situación por el Estado, no procediendo, en consecuencia, la consideración de dicho Puerto como de interés general, razón por la que, también desde esta perspectiva material, es impugnabile el Anexo del Texto Refundido.

Por lo que respecta al Puerto de Los Cristianos, la constitucionalidad del Anexo I, apartado 11, de la Ley 27/1992, en lo atinente al mismo, ya fue declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1998, con los siguientes argumentos, extensivos a otros Puertos cuya clasificación también fue impugnada (FJ 21):

Estrechamente relacionado con el art. 5.1 LPMM está el Anexo de la Ley pues, según dicho artículo, «son puertos de interés general los que figuran en el anexo de la presente Ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias». Del Anexo se impugnan tan sólo los núms. 4 y 11, relativos a los puertos ubicados en Galicia y Canarias, respectivamente. [(...) (...)].

Por su parte, el Gobierno canario denuncia, en primer lugar, la vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad al no haber motivado el legislador las circunstancias que concurren en cada uno de los puertos para que puedan ser considerados como de interés general. En segundo término, se impugna la concreta clasificación de los puertos de Arrecife, Rosario, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera, La Estaca, Los Cristianos, Granadilla y Arinaga. Es de notar que, mediante la Ley 62/1997, se han añadido a esta lista los de Guía de Isora y Timirijaque; sin embargo, tales puertos deben quedar al margen de nuestro enjuiciamiento en los presentes recursos de inconstitucionalidad.

La primera de las alegaciones del Gobierno canario no puede prosperar. *El hecho de que el legislador se haya limitado a enumerar los puertos de interés general, sin concretar la circunstancia o circunstancias del art. 5.1 LPMM que concurren en cada uno de ellos, no supone, por sí mismo, vulneración alguna de la Constitución, ni quebranto del principio de seguridad jurídica, pues nada impide a las Comunidades Autónomas afectadas su impugnación si consideran que alguno de los puertos mencionados no reúne ninguna de las referidas circunstancias.*

En cuanto a los concretos puertos clasificados como de interés general, el Gobierno de Canarias sostiene, en primer lugar, que en los puertos de Arrecife, Puerto del Rosario, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera, La Estaca,

Los Cristianos, Granadilla y Arinaga no concurre ninguna circunstancia distinta de la prevista en el art. 5.1.e) LPMM, que es considerada inconstitucional. Sin embargo, descartada ya su inconstitucionalidad, el argumento pierde toda consistencia.

No obstante, el órgano recurrente va más allá y considera que, en todo caso, esa circunstancia sería predicable únicamente de los puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, pero no del resto de los puertos, que se limitan a servir de base para el tráfico interinsular dentro del territorio autonómico, carentes del tráfico internacional o con la península, y menos aún de puertos secundarios de Islas que ya cuentan con un puerto principal a través del que se podría operar el tráfico entre la Isla y el exterior.

En sus alegaciones, la Abogacía del Estado justifica la calificación de tales puertos como de interés general en el hecho de la particular situación de los archipiélagos y plazas del norte de África, en los que la red básica de comunicaciones se sustenta en las comunicaciones marítimas, no existiendo vía alternativa terrestre, circunstancia que determinaría la necesidad de que al menos un puerto por Isla tenga el carácter de puerto de interés general. La razonabilidad de esa medida se evidenciaría, por otra parte, en la normativa existente con anterioridad a la Ley objeto del recurso.

Ante todo, si se admite, como hemos hecho al examinar la constitucionalidad del art. 5.1.e) LPMM, que las especiales características técnicas o geográficas de los puertos, singularmente de los ubicados en territorios insulares, pueden determinar su clasificación entre los de interés general del Estado, no puede concluirse que la vinculación entre esas particulares condiciones que, evidentemente, poseen las Islas y la clasificación de determinados puertos como de interés general del Estado resulte injustificada y carente de fundamento. Es evidente que, como señala el Abogado del Estado, *el tráfico marítimo juega en los territorios insulares un papel mucho más relevante que en el caso de la península, lo que, al mismo tiempo, hace que los puertos de las Islas, por las razones geográficas a las que se refiere el art. 5.1.e) LPMM, tengan una innegable importancia que puede justificar su consideración como puertos de interés general del Estado.*

Más en concreto, desde la posición de este Tribunal, que sólo puede realizar un control externo de la determinación de lo que sea puerto de interés general, *no puede concluirse, en primer lugar, que la necesidad de que en cada isla exista un puerto de interés general del Estado resulte injustificada y carente de fundamento. Ello no implica lógicamente que esto deba ser necesariamente así, pero no puede*

considerarse que la decisión del legislador estatal, adoptada con apoyo en el art. 149.1.20 CE, suponga una infracción del orden constitucional de competencias.

En cuanto a los puertos de Salinetas, Arinaga y Granadilla, es de tener en cuenta que éstos no aparecen en el Anexo de la Ley como puertos independientes, sino incluidos los dos primeros en el puerto de Las Palmas y el tercero en el de Santa Cruz de Tenerife, extremo sobre el que nada alega el representante canario. Por ello, y puesto que el Gobierno recurrente no cuestiona la clasificación de los puertos de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife entre los de interés general del Estado, cabe concluir que el núm. 11 del Anexo, en la referencia a los puertos mencionados no es contrario a las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la materia. Por lo que se refiere al puerto de Los Cristianos, su ubicación en la isla de Tenerife así como el hecho de que a través de él se canalice una parte significativa del tráfico con otras islas, justifica su clasificación como puerto de interés general del Estado.

La fundamentación del Acuerdo del Gobierno de Canarias, para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, basa la impugnación del Texto Refundido, en cuanto a la inclusión del puerto de Los Cristianos entre los de interés general del Estado, en el que no se dan los criterios que han justificado formalmente tal inclusión, considerando, asimismo, que la Autoridad portuaria de Santa Cruz de Tenerife, de la que depende el mencionado puerto, ha realizado en el estudio de impacto ambiental del Puerto de Guía de Isora unas alegaciones que sitúan a ambos puertos "en términos si no competitivos al menos alternativos, dentro de un marco que nada tiene que ver con los criterios que han de cumplir los puertos de interés general del Estado según el art. 4 del Texto Refundido". La razón esgrimida no permite conocer la base material de la fundamentación para oponerse -por razones materiales- a la declaración legal del puerto de Los Cristianos de interés general del Estado. En este sentido, por tanto, no se concretan las razones que avalen la inconstitucionalidad de la clasificación como de interés general del puerto de Los Cristianos.

Así, esta escueta argumentación no permite alcanzar un pronunciamiento sobre la cuestión planteada, máxime teniendo en cuenta la declaración de constitucionalidad de su inclusión en el Anexo I de la Ley 27/1992, fundamentada por el Tribunal Constitucional, como antes se expuso, en "su ubicación en la isla de Tenerife así como en el hecho de que a través de él se canalice una parte significativa del tráfico con otras islas". La impugnación del Anexo I del Texto

Refundido en este concreto apartado, aún resultando posible por razones de índole material, de acuerdo con la doctrina del mencionado Tribunal más arriba señalada, requiere de la debida argumentación dirigida a poner de manifiesto que al clasificarse el Puerto de Los Cristianos como de interés general, se ha incurrido en una aplicación extensiva de los criterios legalmente establecidos. Sólo bajo esta premisa podría sostenerse la posible inconstitucionalidad de tal clasificación.

CONCLUSIÓN

En relación con el Acuerdo del Gobierno de Canarias de interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, se considera que es inconstitucional la inclusión del puerto de Guía de Isora como de interés general, mientras que los términos de la argumentación realizada respecto a la inconstitucionalidad de la inclusión del puerto de Los Cristianos como de interés general, no permite alcanzar un pronunciamiento en el mismo sentido, según se expone en el Fundamento III.2.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. DON CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ AL DICTAMEN Nº 99/2012, SOBRE EL ACUERDO ADOPTADO POR EL GOBIERNO DE CANARIAS DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL APARTADO 11 DEL ANEXO I DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2011, DE 5 DE SEPTIEMBRE (EXP. 30/2012 RI).

Coincido con el Dictamen mayoritario en la ausencia de razones materiales para poder sostener la inconstitucionalidad de la declaración legal de puerto de interés general del puerto de “Los Cristianos”, pero disiento del criterio de la mayoría respecto a los dos argumentos con los que se pretende fundamentar, sin embargo, a través del mencionado dictamen, la inconstitucionalidad del apartado 11 del Anexo I del Texto Refundido, aprobado por RDL 2/2011, de 5 de septiembre, de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que mantiene, en el citado Anexo, como Puerto de interés general del Estado el Puerto de “Guía de Isora” en la isla de Tenerife.

El Dictamen mayoritario se apoya en dos argumentos:

desde la perspectiva material por el cambio sustancial de circunstancias acontecidas tras el anterior Dictamen de este Consejo Consultivo 48/2002, de 19 de abril, que consideró no recurrible la clasificación del puerto de Guía de Isora "como de interés general" al ajustarse entonces -dicha clasificación- a los criterios de la Ley de Puertos que, según se expresa, no concurren actualmente para mantener dicha clasificación, de interés general, pero sin explicar las razones sustanciales que desde la citada perspectiva permiten la impugnación del Anexo del citado Texto Refundido.

La segunda, por no compartir la conclusión desde el aspecto formal de que el Gobierno del Estado, al refundir, tenga que asumir necesariamente el contenido de la Disposición Adicional quincuagesimoséptima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado que desclasificó como puerto de interés general el puerto de Guía de Isora en la Isla de Tenerife, por lo que su mantenimiento en el Anexo, apartado 11, del citado Texto Refundido supone -según se sostiene- un ejercicio *ultra vires* de la delegación conferida que innova el Ordenamiento jurídico y se extralimita de la delegación conferida.

La discrepancia se debe, por lo tanto, a no haberse expresado en el Dictamen las circunstancias del cambio sustancial (a tenor del art. 4 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) que permite en esta ocasión al Consejo Consultivo estimar la inconstitucionalidad del Anexo del Texto Refundido al aludir al puerto de Guía de Isora.

Y por otro lado, porque formalmente la delegación no se circunscribe a la mera formulación de un texto único, sino por el contrario también se autoriza para regularizar, aclarar y armonizar los textos que han de ser refundidos, tal como establece la disposición final séptima de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General que encomienda al Gobierno que en el plazo de 6 meses elabore un texto refundido de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de la citada Ley 48/2003, así como de la propia Ley 33/2010, dentro de la mayor amplitud otorgada por la Constitución (art. 82.5). El plazo previsto inicialmente fue posteriormente ampliado hasta el 31 de diciembre de 2011 (disposición adicional novena de la Ley 43/2010, de 31 de diciembre).

Esta amplitud otorgada para la refundición supone cierto contenido innovador sin la cual no tendría sentido la delegación legislativa que sustituye derogando a las leyes en él refundidas.

Esta actuación de “regularizar, aclarar y armonizar” los textos legales que se refunden permite, entre otras actuaciones, corregir las lagunas legales, aclarar y eliminar discordancias.

En el Anexo punto 11 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, derogado por la disposición derogatoria única.a) del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, aparece el puerto de Guía de Isora, en la Isla de Tenerife, como puerto de interés general.

Contra el art. 79 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que dio redacción al citado Anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre (suprimiendo en Canarias el Puerto de Timirijaque como puerto de interés general y recogiendo en la relación de puertos de interés general el Puerto de Guía de Isora), el Gobierno de Canarias interpuso recurso de inconstitucionalidad (1937/2002), del que posteriormente desistió, de conformidad con el Auto del Tribunal Constitucional nº 173/2004, de 11 de mayo.

Con anterioridad al art. 79 de la citada Ley 24/2001 -cuatro años antes-, la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, ya había modificado el punto 11 del Anexo de la Ley 27/1992 incorporando al Puerto de Guía de Isora como puerto de interés general del Estado.

En el iter cronológico de las disposiciones legales existentes relacionadas con la materia objeto de reflexión hasta la aprobación del Texto Refundido (RDL 2/2011, de 5 de septiembre), se pretendían refundir expresamente tres normas (Leyes 27/1992, 48/2003 y 33/2010), pero junto a estas disposiciones legales existía otra serie de normas en preceptos dispersos, algunos de manera ocasional y otros en disposiciones de contenido no necesario incorporadas a determinadas leyes del Estado de naturaleza temporal (presupuestarias). Así, la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, en su Disposición Adicional quincuagesimoséptima descalifica como puerto de interés general del Estado el puerto de Guía de Isora en la isla de Tenerife. Y la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado en su disposición adicional quincuagesimoctava declara de interés general el Puerto de la Hondura, en la isla de Fuerteventura, cuya supresión e inclusión respectivamente no se plasma en el texto de la Ley de Puertos del Estado, por lo que se reproduce su contenido en la refundición. Como expone la STC 238 /2007, de 21 de noviembre, “la ley de presupuesto, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar

con su desconocimiento situaciones de inseguridad contrarias al artículo 9.3 CE". Por otra parte, "la limitación del contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos derivada del art. 134 CE, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución. (...) Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizada (art. 9.3 CE), es decir, de certeza del Derecho que exige que una ley de presupuestos generales del Estado no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2. CE)" (SSTC 32/2000; 174/2000; y 3/2003, entre otras). Y aun evitando entrar a analizar los límites constitucionales de las leyes de presupuestos, si estas dos disposiciones desbordan o no el contenido constitucional legítimo de la ley de presupuestos, puesto que dentro del contenido eventual no necesario no se puede interpretar que tenga cabida indistinta la regulación de cualquier materia (SSTC 76/1992, 195/1994 y 32/2000), es evidente (en la refundición de normas de máxima amplitud) la conveniencia de salvar la eventual contradicción entre los citados preceptos legales, dada la redacción de la Ley 27/1992, que hasta su derogación incluía en su anexo, punto 11, como puerto de interés general el puerto de Guía de Isora, sin que pueda considerarse su mantenimiento como exceso en el ejercicio de la actividad de refundición por parte del Gobierno. Ni supone de acuerdo con los antecedentes expuestos regular cuestiones que no estuvieran contempladas previamente. Ni exceden de la delegación legislativa. Como señala el TC, no es lo mismo elaborar un texto único que además incluir la facultad, conforme al art. 82.5 CE, de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que hubieran de ser refundidos, que "supone un mayor margen para la actuación del Gobierno (...) y que "aporta también un contenido innovador, sin el cual carecería de sentido la delegación legislativa. De este modo el texto refundido que sustituye a partir de su entrada en vigor a las disposiciones legales refundidas, las cuales quedan derogadas y dejan de ser aplicables en ese momento, supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos, sobre todo en el segundo tipo de refundición prevista en el art. 82.5 CE, es decir, el que incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, pues ello permite al Gobierno la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la

regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático" (STC 166/2007, de 4 de julio). En suma, al no haber incorporado el Gobierno libremente innovaciones en el texto refundido, ni tampoco alterado el régimen normal de producción de normas, por cuanto el puerto de Guía de Isora figuraba en el apartado 11 del anexo de la ley de puertos antes de la refundición, la eliminación de las contradicciones legales que se justifica en la propia coherencia del texto normativo, en modo alguno puede considerarse como un exceso "ultra vires" en el ejercicio de la actividad refundidora, por lo que la inclusión, como puerto de interés general, del puerto de Guía de Isora, en el apartado 11 del anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por RDL 2/2011, de 5 de septiembre, formalmente no vulnera la Constitución ni la distribución material de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de puertos, en los términos en los que se plantea el acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad a tenor de lo dispuesto en el art. 4.1 del citado Texto Refundido.