

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066652

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 63/2023, de 24 de mayo de 2023

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 6440/2022

(BOE de 24 de junio de 2023)

SUMARIO:

Competencias estatales en materia de puertos de interés general. Competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Inconstitucionalidad de la distancia entre depósitos de combustible y el suelo urbano referida a puertos de titularidad estatal.

La controversia competencial planteada hace necesario que el Tribunal se pronuncie sobre **si la previsión contenida en el art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje**, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, en la medida en que se aplica de forma indiferenciada tanto a los puertos de titularidad estatal como a los que son de titularidad autonómica, **interfiere o no en el ejercicio de la exclusiva competencia estatal para fijar**, de acuerdo con lo previsto por el art. 69 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado, el contenido del principal instrumento de ordenación portuaria - **la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP)-**, vulnerando, con ello, la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general.

La articulación de la competencia estatal en materia portuaria con la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo es compleja, especialmente en aquellos casos en los que los intereses en juego son tan contradictorios que las técnicas de cooperación resultan insatisfactorias para conciliarlos. Es por ello, que, en último caso, se aplica el **criterio del interés prevalente**, lo que no exime al titular de la competencia prevalente del deber de ser respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias. La noción de «interés general» opera como criterio para delimitar el ámbito competencial estatal en materia portuaria. Criterio que a su vez se conecta con el principio de unidad de gestión de los puertos de interés general, principio que también se ajusta al modelo diseñado por la Constitución. Igualmente justifica la incidencia del Estado en el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo. Y, por último, permite solucionar el conflicto de intereses como criterio de prevalencia. No obstante, esta prevalencia del interés general solamente operará cuando la **competencia sea ejercida de manera legítima**.

El examen de la regulación de la DEUP en el texto refundido de la Ley de puertos del Estado permite concluir que **compete exclusivamente al Estado**, a través de este instrumento de planificación sectorial, determinar el cómo y el dónde de los usos y actividades portuarias que se van a desarrollar en la zona de servicio de los puertos de interés general. Siendo esto así, es evidente que, en este caso, el precepto impugnado prevé una intervención autonómica singularmente intensa que interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, y lo hace de tal modo que las técnicas de cooperación y coordinación previstas por el legislador estatal, a los efectos de conciliar los contradictorios intereses en juego, no es que resulten insatisfactorias, en el concreto supuesto de hecho que el precepto impugnado regula, sino que devienen en irrelevantes por la propia naturaleza de la intervención autonómica.

Por las razones expuestas, el Tribunal considera que el art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, regula, en realidad, la intervención autonómica en una decisión estatal -la elaboración y aprobación de la DEUP-, y lo hace con tal intensidad que implica la prevalencia del criterio autonómico de un modo que ha de reputarse **contrario al orden constitucional de distribución de competencias**, lo que lleva a estimar el recurso de inconstitucionalidad. No obstante, dicha estimación ha de ser parcial, dado que el precepto puede ser también aplicable a puertos de titularidad autonómica. Es, por ello, que el precepto impugnado **no ha de declararse nulo sino inconstitucional y, por tanto, inaplicable, en cuanto a los puertos de titularidad estatal**.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 148.1.6 y 149.1.20.

Ley Orgánica 5/1982 (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), arts. 49.1.9, 50.6 y 52.1.2.

Ley 21/1992 (De Industria), art. 12.5.

Ley 27/1992 (Puertos del Estado y de la Marina Mercante), art. 18.

RD Leg. 2/2011 (TR Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante), arts. 56, 69 y 72.1.

Decreto Legislativo Valencia 1/2021 (TR de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), art. 7.
Ley Valencia 7/2021 (medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022), art. 173.

PONENTE:

Don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

ECLI:ES:TC:2023:63

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6440-2022 interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 173 de la Ley de les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, por el que se añade un apartado 6 al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell. Han formulado alegaciones la letrada de les Corts Valencianes y la abogada de la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente el presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 30 de septiembre de 2022, el abogado del Estado interpuso, en nombre del presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra el art. 173 de la Ley de les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, por el que se añade un apartado sexto al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell.

El abogado del Estado recuerda, entre los antecedentes del recurso, el acuerdo de 23 de marzo de 2022, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat (BOE núm. 100, de 27 de abril de 2022), por el que se inician negociaciones para resolver las discrepancias existentes en relación con diversos preceptos y la disposición adicional séptima de la Ley 7/2021, entre ellos el art. 173 objeto de este proceso constitucional. El acuerdo fue comunicado a este tribunal, dentro del plazo de tres meses desde la publicación de la ley, a los efectos previstos en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). La comisión no llegó a alcanzar un acuerdo en relación con el citado art. 173 de la Ley 7/2021 [acuerdo de 28 de septiembre de 2022 (BOE núm. 257, de 26 de octubre de 2022)], lo que condujo a la interposición del presente recurso fundamentado en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación:

a) Sostiene la Abogacía del Estado que el nuevo apartado 6 del art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje relativo a los criterios generales de crecimiento territorial y urbano sostenible, introducido por el art. 173 de la Ley 7/2021, viene a condicionar la actividad en el interior de los puertos al exigir que, cuando se trate del almacenamiento de productos petrolíferos, se guarde una distancia de al menos un kilómetro desde el perímetro exterior de la instalación hasta la zona más próxima de suelos residenciales, dotacionales, educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial. En la medida en que la regulación cuestionada no diferencia entre las distintas categorías de puertos, el abogado del Estado entiende que afecta a los puertos de interés general cuya regulación es competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.20 CE.

b) Tras esta primera aproximación al precepto impugnado, el abogado del Estado realiza el encuadre constitucional del conflicto, confrontando la exclusiva competencia estatal ex art. 149.1.20 CE con la competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, de acuerdo con el art. 49.1.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Con apoyo en la doctrina del Tribunal (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5), se niega

el carácter ilimitado de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que el Estado es titular de una pluralidad de competencias que proyectadas sobre el espacio físico condicionan la estrategia territorial que las comunidades autónomas pretendan llevar a cabo. En estos supuestos de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, es preciso el establecimiento de fórmulas de cooperación y cuando estas resulten insuficientes, el criterio fundamental es el de la «competencia prevalente» del Estado, como sostiene el abogado del Estado con cita de la doctrina establecida en la STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 8.

c) Dado que de la literalidad del precepto impugnado se infiere, a juicio del abogado del Estado, su aplicación a los puertos de titularidad estatal, se exponen los elementos esenciales de su régimen jurídico. En primer lugar, tomando como punto de partida el art. 4 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, que fija las circunstancias cuya concurrencia los define, y el anexo I de la misma norma, se delimitan los puertos afectados en la Comunidad Valenciana por el precepto impugnado: tienen la consideración de puertos de interés general los de Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón.

En segundo lugar, la competencia exclusiva para gestionar dichos puertos corresponde a la Administración General del Estado (art. 11 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado), formando, por ello, parte del dominio público marítimo-terrestre e integrando el dominio público portuario estatal, el cual se regula por las disposiciones de esta ley y, supletoriamente, por la legislación de costas (art. 67.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado).

En tercer lugar, examina algunos aspectos concretos ligados a la ordenación urbanística de los puertos y del uso de los espacios portuarios. A los efectos de la necesaria coordinación entre las administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, «los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima» (art. 56.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). Y ese sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente (art. 56.2 del citado texto refundido).

En cuanto a los usos en los espacios portuarios, el art. 69.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado dispone que el Ministerio de Fomento determinará, a través de la orden ministerial de delimitación de los espacios y usos portuarios (en adelante DEUP) y con la participación de la administración urbanística en los ámbitos de su competencia, «una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios [...], los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados en dicho artículo». La propuesta de DEUP «incluirá la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto a los que se refiere el artículo 72 de esta ley, y la justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios» (art. 69.3 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). El abogado del Estado pone de manifiesto que este régimen legal ha sido avalado por el Tribunal Constitucional respecto de la anterior Ley 27/1992, de 24 de noviembre, cuyo contenido es sustancialmente el mismo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 30 y 35).

d) A la vista del régimen legal descrito, la abogacía del Estado concluye que el precepto impugnado, por su carácter indiferenciado en cuanto al ámbito de aplicación -por oposición a otros preceptos de la Ley 7/2021 que sí constriñen su aplicación a puertos de competencia autonómica (art. 183)-, interfiere en el ejercicio de las competencias estatales respecto de los posibles contenidos de la DEUP en puertos de interés general ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, vulnerando, por ello, la competencia exclusiva del Estado en esta materia (art. 149.1.20 CE).

2. Por providencia de 26 de octubre de 2022 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a les Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso -30 de septiembre de 2022- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes de los citados órganos autonómicos, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Por escrito registrado en este tribunal el 4 de noviembre de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el día 11 de noviembre de 2022, la abogada de la Generalitat Valenciana comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de la misma fecha, se le prorrogó en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. El presidente del Senado, por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2022, comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. La letrada de les Corts Valencianes formuló sus alegaciones, en las que interesa la desestimación del recurso, por escritos registrados los días 16 y 17 de noviembre de 2022. Su argumentación se puede resumir en los siguientes términos:

a) Una vez expuesto el contenido del impugnado art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, la letrada señala que la demanda sostiene la invasión de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.20 CE en materia de puertos de interés general, argumento del que discrepa por las siguientes razones: (i) el precepto cuestionado respeta las competencias estatales en los términos establecidos por los arts. 56 (articulación urbanística de los puertos) y 69 (delimitación de los espacios y usos portuarios) del texto refundido de la Ley de puertos del Estado; (ii) la demanda no cita, como infringido, ningún precepto ni de este texto refundido, ni de ninguna otra norma estatal; y (iii) tampoco concreta la incidencia que la norma impugnada puede tener en el futuro desarrollo legislativo por el Estado de su competencia sobre puertos de interés general.

b) Sostiene la letrada de les Corts Valencianes que la doctrina constitucional invocada por la demanda viene a confirmar su tesis de ausencia de conflicto competencial. Por una parte, a diferencia del caso resuelto por la STC 87/2019, el precepto objeto del presente recurso no entra en conflicto con la legislación básica del Estado, ni con ninguna norma estatal. Por otra parte, se comparte la doctrina de la STC 61/1997, FJ 5, en la medida en que en los puertos de interés general concurren o pueden concurrir normas estatales y autonómicas, si bien, en este caso, no existe un conflicto mediato o indirecto entre una norma estatal infra constitucional y la norma autonómica impugnada.

c) Finalmente, la letrada descarta la pretensión de la demanda de excluir de la aplicación del precepto impugnado a los puertos de titularidad estatal, y lo hace conforme al siguiente razonamiento: (i) el título competencial ejercido por la Comunidad Valenciana al aprobar el precepto impugnado no es el de puertos (art. 49.1.15 EAV), sino el de ordenación del territorio y urbanismo (art. 49.1.9 EAV) y protección del medio ambiente (art. 50.6 EAV); (ii) la competencia autonómica concretada, en este caso, en la fijación de un criterio general del crecimiento urbano en relación con las actividades económicas que impliquen riesgos para la salud o la manipulación de sustancias peligrosas, es ejercitada sobre el espacio ocupado por los puertos de interés general sin que suponga una interferencia ilegítima en la competencia estatal (SSTC 77/1984, de 3 de julio; 149/1991, de 4 de julio; 40/1998, de 19 de febrero, y 204/2002, de 31 de octubre); y (iii) la demanda no aduce una incidencia ilegítima real, concreta y actual sobre las normas estatales en materia de puertos de interés general, ni sobre otras materias.

7. Mediante escrito registrado en este tribunal el 9 de diciembre de 2022, la representación procesal de la Generalitat Valenciana formula sus alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, así como el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado. Los argumentos desarrollados por la abogada de la Generalitat Valenciana son los siguientes:

a) Se expone, en primer lugar, el régimen de los usos permitidos en el dominio público portuario, defendiéndose una interpretación estricta de los mismos que permita diferenciar entre: (i) usos principales o necesarios [art. 72.1 a), b) y c) del texto refundido de la Ley de puertos del Estado] y (ii) usos de carácter complementario o auxiliar de aquellos [arts. 72.1 d) y 75.3 de dicho texto refundido, y art. 32.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas]. Usos excepcionales que por su peligrosidad -entre otras circunstancias-, quedan sometidos a un régimen de autorización o concesión (art. 73.2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado), que no exime a sus titulares de obtener los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que sean exigidos por otras disposiciones legales (art. 73.4 del tantas veces citado texto refundido).

El análisis del régimen jurídico de los usos portuarios se completa con la referencia al convenio de colaboración, que se suscribió el 6 de marzo de 1995, por la Autoridad Portuaria de Alicante, la Generalitat Valenciana, el Ministerio de Industria y Energía, la Compañía Logística de Hidrocarburos y el Ayuntamiento de Alicante para el traslado de la planta de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos que estaba situada en el puerto de Alicante. La ubicación fuera del puerto de una planta de almacenamiento de esta naturaleza acredita,

a juicio de la abogada de la Generalitat, que no concurre circunstancia excepcional alguna para que no puedan imponerse condicionantes a instalaciones de esta naturaleza por el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, fundamentados en idénticas razones de protección de las personas por riesgo de accidentes.

Concluye la representación procesal de la Generalitat Valenciana que el recurrido art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje no se refiere a los usos portuarios principales o necesarios (comerciales, pesqueros o náutico-deportivos), sino a los excepcionales usos complementarios o auxiliares de los anteriores -que precisan de autorización o concesión por implicar un uso privativo de los bienes de dominio público- y, además, por su naturaleza -almacenamiento de productos petrolíferos combustibles- requieren de todos los permisos, autorizaciones y licencias con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas y las cosas y pueden tener otra ubicación.

b) En segundo lugar, se analiza el régimen jurídico de las sustancias peligrosas, con el objeto de determinar el papel de las comunidades autónomas y el título competencial que ampara la intervención de la Generalitat Valenciana. La abogada comienza su examen por el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, destacando: (i) la consideración de los derivados del petróleo como sustancia peligrosa, ya sea en forma de materia prima, producto, subproducto, residuo o producto intermedio (art. 3.21 y parte 2 del Anexo I); (ii) la obligación de las comunidades autónomas de velar y controlar las instalaciones de almacenamiento en sus instrumentos de planificación territorial y urbanística (art. 14).

A continuación, analiza el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones petrolíferas, cuyo art. 6, en conexión con el art. 40 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, somete a régimen de autorización administrativa los tanques de almacenamiento que recoge el art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, por tratarse de operadores al por mayor, y fija además las prescripciones técnicas en relación con la seguridad a que han de ajustarse aquellas instalaciones. Se subraya que el Real Decreto 2085/1994 incluye una «Instrucción Técnica Complementaria MI-IP02 'Parques de almacenamiento de líquidos petrolíferos'», que regula el régimen de distancias entre instalaciones y con el exterior (art. 7) y de distancia entre recipientes (art. 9).

Por último, la abogada de la Generalitat Valenciana invoca como título competencial el art. 52.1.2 EAV, que atribuye a la Comunidad Valenciana la competencia exclusiva en materia de industria, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, y sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés general, y las normas relacionadas con las industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear, en conexión con el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que habilita a las comunidades autónoma a introducir requisitos adicionales en los reglamentos de seguridad industrial de ámbito estatal (el ya citado Real Decreto 2085/1994). Concluye que con la previsión del art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje no se está interfiriendo en las competencias estatales sobre la ordenación de los espacios y usos portuarios por el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, sino que se introduce un requisito adicional en materia de seguridad industrial para las grandes instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos por sus afecciones a la salud de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades de los puertos, al amparo de sus competencias en materia de industria. En relación con la distancia mínima de 1000 metros exigida por el precepto impugnado, realiza dos observaciones: (i) que no es arbitraria, en cuanto se deriva de los procedimientos de cálculo establecidos en los arts. 7 y 9 de la instrucción técnica complementaria del Real Decreto 2085/1994; (ii) que el conflicto competencial parece surgir cuando se fija esta distancia y no la de 500 metros prevista en el art. 7.5 del mencionado texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

c) En tercer y último lugar, la abogada de la Generalitat realiza una lectura diferente de la doctrina constitucional alegada en la demanda, poniendo el énfasis en dos aspectos: (i) sobre la necesidad de recurrir a adecuadas técnicas de cooperación para resolver los conflictos entre títulos competenciales estatales y autonómicos que se proyectan sobre el mismo espacio, sostiene, con cita de las SSTC 79/2019, de 5 de junio, y 87/2019, que ha sido la legislación estatal la que ha resuelto el conflicto, a través de la habilitación realizada en favor de las comunidades autónomas por el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de industria; (ii) no puede hablarse en este caso, y menos aún sin justificación alguna, de un interés prevalente del Estado, pues es la norma autonómica la que se dicta precisamente en atención al interés general, esto es, garantizar la salud y seguridad de las personas.

8. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 12 de diciembre de 2022, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, se oiga a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 19 de diciembre de 2022. La representación procesal de la Generalitat Valenciana interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 20 de diciembre de 2022. La representación procesal

de les Corts Valencianes formuló, mediante escrito registrado en este tribunal el día 27 de diciembre de 2022, sus alegaciones, limitándose a manifestar su posición favorable al levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Mediante ATC 35/2023, de 7 de febrero, el Pleno acuerda levantar la suspensión de la aplicación del precepto impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad. Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 61, de 13 de marzo de 2023.

9. Mediante providencia de 23 de mayo de 2023 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes.

a) El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno, tiene por objeto el art. 173 de la Ley de les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, por el que se añade un apartado 6 al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell.

El precepto impugnado tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo 7. *Criterios generales de crecimiento territorial y urbano.*

[...]

6. A todos los efectos, y para los nuevos desarrollos urbanísticos de sectores o unidades de ejecución e implantación de las actividades económicas que impliquen riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas y cuya autorización corresponda a la administración de la Generalitat Valenciana o a las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el caso de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios, cuya actividad no tenga interrelación de servicio con instalaciones estratégicas estatales con declaración de impacto ambiental estatal en materia de combustibles, reguladas en el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, o en el Real Decreto 1523/1999, de 1 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, o normas que lo desarrollen o sustituyan, deben situarse al menos a 1000 metros de distancia, contados desde el perímetro exterior de la instalación hasta la zona más próxima, de suelos calificados como residenciales, dotacionales educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial.

En virtud de lo establecido en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunitat Valenciana, a todos los efectos, lo establecido en este artículo es de aplicación a los proyectos de ejecución de las instalaciones referidas en el párrafo anterior que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor del presente, no ejecutadas. A tal efecto, el ayuntamiento donde se realice la tramitación del expediente abonará al promotor los costes de redacción de los proyectos y licencias en que este haya incurrido, como medida compensatoria del presente.

Alternativamente, los ayuntamientos deben recabar informes técnicos o de cualesquiera otras administraciones que consideren afectadas o competentes sobre el asunto cuando pretendan establecer excepciones a lo establecido en este apartado mediante su plan de ordenación estructural o de ordenación pormenorizada».

b) El abogado del Estado sostiene que el precepto impugnado, por su carácter indiferenciado en cuanto a su ámbito de aplicación -puertos de titularidad estatal y de titularidad autonómica-, interfiere en el ejercicio de las competencias estatales respecto de la determinación de la zona de servicio, a través de la correspondiente «Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios», en los puertos de interés general ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, en los términos previstos por el art. 69 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, vulnerando, por ello, la competencia exclusiva del Estado en esta materia (art. 149.1.20 CE).

c) La letrada de les Corts Valencianes considera que el precepto objeto del presente recurso no entra en conflicto ni con el texto refundido de la Ley de puertos del Estado, ni con ninguna otra norma estatal. La competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo [art. 49.1.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio] y de protección del medio ambiente (art. 50.6 EAV) ha sido ejercitada sobre el espacio ocupado por los puertos de interés general sin que ello

haya supuesto una interferencia ilegítima en el ejercicio de la competencia estatal. Es, por ello, que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

d) La abogada de la Generalitat valenciana interesa, igualmente, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, invocando las competencias autonómicas en materia de industria (art. 52.1.2 EAV), en conexión con el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que habilita a las comunidades autónomas a introducir requisitos adicionales en los reglamentos de seguridad industrial de ámbito estatal. Considera que el precepto recurrido no interfiere en las competencias estatales sobre la ordenación de los espacios y usos portuarios por el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, sino que se limita a introducir un requisito adicional en materia de seguridad industrial para las instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos por sus afecciones a la salud de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades de los puertos. Concluye afirmando que no puede hablarse, en este caso, de un interés prevalente del Estado, al ser la norma autonómica la que se dicta en atención al interés general que no es otro que garantizar la salud y seguridad de las personas.

2. Delimitación de la controversia competencial.

a) Como se desprende de las posiciones de las partes descritas en el fundamento jurídico anterior, y con mayor detalle en los antecedentes de esta sentencia, existe coincidencia en que la controversia objeto de este proceso se encuadra en materia de puertos de interés general, sobre la que el Estado, al amparo del art. 149.1.20 CE, ostenta competencia exclusiva; situándose las discrepancias en el alcance e intensidad de la interferencia que en dicha competencia produce el correspondiente ejercicio de las competencias autonómicas invocadas.

La representación procesal de les Corts Valencianes y de la Generalitat Valenciana coinciden en negar que se produzca una interferencia no legítima en la competencia estatal, pero divergen al concretar el título competencial que, a su juicio, ampara la intervención autonómica: (i) ordenación del territorio y protección del medio ambiente (arts. 49.1.9 y 50.6 EAV), en el primer caso; (ii) seguridad en materia industrial (art. 52.1.2 EAV), en el segundo caso.

b) La disparidad de títulos competenciales autonómicos invocados por las partes y, en especial, el título de seguridad en materia industrial alegado por la Generalitat Valenciana obliga a realizar unas consideraciones previas con el único objetivo de proceder al correcto encuadre de la controversia competencial que suscita el impugnado art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021.

El precepto recurrido se enmarca dentro de los criterios generales que según el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje han de presidir el crecimiento territorial y urbano en la Comunidad Valenciana, a saber: clasificar suelo urbano y suelo urbanizable «en una dimensión suficiente para satisfacer las demandas que lo justifiquen e impedir la especulación, basándose en necesidades reales, previstas o sobrevenidas, y se justificará mediante parámetros objetivos que analicen las expectativas y posibilidades estratégicas de cada municipio en su contexto supramunicipal, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana» (art. 7.1 del citado texto refundido); priorizando la culminación de los desarrollos existentes y la ocupación sostenible del suelo, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, así como impulsando la rehabilitación edificatoria y la regeneración y la renovación urbanas (art. 7.2 del mismo texto refundido).

Los criterios generales se completan con una serie de previsiones relativas a operaciones urbanísticas singulares, tales como el tratamiento de los terrenos forestales tras sufrir los efectos de un incendio (art. 7.4 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), la instalación de centrales fotovoltaicas (art. 7.7 del texto refundido), o, en lo que aquí interesa, la implantación de actividades económicas en nuevos desarrollos urbanísticos (arts. 7.5 y 6 del mismo texto). Respecto de la implantación de actividades económicas que impliquen riegos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas, el citado texto refundido hace una remisión a las normas estatales que regulan estas sustancias (Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves, en los que intervengan sustancias peligrosas, y el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones petrolíferas), limitándose a establecer una distancia mínima de seguridad respecto de los suelos calificados como residenciales, dotacionales educativos o sanitarios, y de uso terciario especial. Distancia mínima que se concreta en (i) 500 metros con carácter general para todo tipo de actividad económica y para cualquiera que sea su localización (incluidos los recintos portuarios) (apartado quinto); y (ii) 1000 metros para el concreto caso de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios (apartado sexto, que es el precepto impugnado); distancia que, en ambos casos, puede ser objeto de excepción a través de su plan de ordenación estructural o de ordenación pormenorizada.

Comprobamos, por tanto, que a diferencia de la previsión genérica contenida en el no cuestionado apartado 5 del art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, el precepto impugnado establece una distancia mínima de seguridad superior no para todas las sustancias peligrosas, sino para una específica (productos petrolíferos combustibles) y para una localización concreta (los recintos portuarios).

Examinando el precepto controvertido desde la perspectiva de un supuesto reforzamiento de la seguridad industrial, se aprecia que, por el carácter singular de la previsión que contiene, deja fuera de su ámbito de aplicación otras actividades que implican el uso y manejo de sustancias -como puede ser el almacenamiento de productos químicos- que por su naturaleza pueden tener igual o superior afcción a la salud y seguridad de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades del recinto portuario.

Es, por ello, que este tribunal considera que la fijación de esta distancia mínima responde a un criterio de ordenación territorial del crecimiento urbano, como es el delimitar la localización o ubicación de determinadas actividades económicas, por más que esa determinación de localización o ubicación atienda a la necesidad de minimizar los riesgos para la salud o la seguridad de las personas, o, por extensión, proteger el medio ambiente. Más allá de este criterio territorial de localización, las actividades económicas que impliquen el uso, manipulación o almacenaje de sustancias peligrosas -entre las que se incluyen ad hoc los productos petrolíferos combustibles que sean objeto de almacenamiento en recintos portuarios-, se someterán, en todo lo demás, a su específica regulación en materia de seguridad industrial. Regulación específica que está integrada, sin perjuicio de las normas dictadas por las comunidades autónomas en materia de industria, por las normas reglamentarias estatales de seguridad industrial que tienen carácter de normativa básica y recogen previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico. A dicha regulación estatal básica se remite la propia norma autonómica (Real Decreto 2085/1994 y Real Decreto 840/2015); normas estatales que tienen como principal objetivo fijar las condiciones de seguridad de estas instalaciones de almacenamiento de sustancias peligrosas, y entre las que se encuentran los procedimientos para fijar las distancias mínimas entre las diversas instalaciones que componen un almacenamiento y de estas a otros elementos exteriores en los que pueda edificarse o existan ya edificaciones y vías de comunicación públicas. El precepto impugnado no efectúa, por tanto, una regulación que incida materialmente en el ámbito de la seguridad industrial, dado el carácter marcadamente territorial y urbanístico de las previsiones que contiene.

De acuerdo con el razonamiento expuesto, este tribunal considera que, desde la perspectiva de la comunidad autónoma, el título de ordenación del territorio y urbanismo es el que, en su caso, ampara el impugnado art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, por cuanto fija un criterio respecto a la posible ubicación de este tipo de instalaciones, y por ello ha de entenderse como prevalente frente al invocado título de seguridad industrial. Por las mismas razones, también se considera que prevalece sobre el título de protección del medio ambiente, sin negar, por ello, el carácter complementario o adicional del mismo.

c) Planteado en estos términos la controversia competencial, este tribunal habrá de pronunciarse sobre si el precepto objeto de recurso, dictado al amparo de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 49.1.9 EAV), produce, como sostiene el abogado del Estado, por su carácter indiferenciado en cuanto a su ámbito de aplicación, una interferencia ilegítima en el ejercicio de las competencias estatales en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), al condicionar el posible contenido de la DEUP.

Como ya dijimos en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, la competencia sobre ordenación del territorio tiene «la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas administraciones, incluida la estatal», y del mismo modo la competencia estatal en materia de puertos de interés general «si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, si implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las comunidades autónomas». Es, por ello, que la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico -en este caso los recintos portuarios- obliga a la búsqueda de fórmulas que permitan, en cada caso, su concreta articulación.

De acuerdo con nuestra doctrina, dos son los parámetros utilizados para resolver este tipo de conflictos: «[e]n primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente» (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6; y en el mismo sentido, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 40/1998, FJ 30). La articulación de la competencia estatal en materia portuaria con la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo es compleja, especialmente en aquellos casos en los que los intereses en juego son tan contradictorios que las técnicas de cooperación resultan insatisfactorias para conciliarlos. Es por ello, que, en último caso, se aplica el criterio del interés prevalente, lo que no exime al titular de la competencia prevalente del deber de ser respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias.

Será, pues, a partir de este planteamiento, como deberemos afrontar la resolución de la controversia aquí planteada, si bien, con carácter previo, hemos de recordar nuestra doctrina constitucional relativa a la competencia estatal sobre puertos de interés general y su articulación con la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, con especial atención a la ya citada STC 40/1998.

3. Doctrina constitucional relativa a la competencia estatal sobre puertos de interés general (art. 149.1.20 CE) y su articulación con la competencia autonómica concernida.

a) La definición de «puerto de interés general» como exclusiva atribución estatal: criterios.

De acuerdo con el art. 149.1.20 CE, el Estado ostenta competencia exclusiva en «puertos de interés general», «competencia que se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla» (SSTC 77/1984, FJ 3, y 40/1998, FJ 12).

La Constitución no define qué deba entenderse por «puerto de interés general», de modo que tal labor corresponde al Estado que dispone «de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto de interés general» (STC 40/1998, FJ 17), bien a través de una ley, bien mediante una norma reglamentaria (STC 40/1998, FJ 19). Determinación que encuentra su límite en no desvirtuar «el orden constitucional y estatutario de competencias» (STC 40/1998, FJ 14), correspondiendo a este tribunal un control externo, «en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han trasgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad» (STC 40/1998, FJ 17).

Hemos declarado que el «interés general» podrá apreciarse, fundamentalmente «en los puertos comerciales que desarrollen una actividad relevante para el conjunto del Estado», si bien también podrá predicarse respecto de puertos no comerciales en atención a «especiales condiciones técnicas o geográficas» como es la insularidad, o «vincularse a razones de otra índole» que el tribunal puede controlar *ex post* (STC 40/1998, FFJJ 17, 18 y 20; reiterada en la STC 174/2014, de 23 de octubre, FJ 4).

b) La noción de «interés general» como criterio de distribución competencial.

A diferencia de lo que ocurre con la atribución a las comunidades autónomas de la competencia sobre puertos, en el caso del Estado la atribución competencial no se basa en el tipo de actividad que en los puertos se realiza, sino que se basa exclusivamente en la noción de «interés general» (STC 40/1998, FJ 17). Dicho de otro modo, la atribución competencial al Estado vía art. 149.1.20 CE no responde al tipo de actividad que se desarrolla en el puerto, sino a un criterio general basado en la trascendencia que dicho puerto tiene para el conjunto del Estado.

Ello explica que las comunidades autónomas, además de asumir, en todo caso, las competencias sobre «los puertos de refugio, deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales» (art. 148.1.6 CE), «puedan asumir una competencia genérica sobre puertos, con la salvedad de los de interés general», lo que implica «que, por excepción, puertos que carezcan de carácter comercial puedan ser considerados competencia exclusiva del Estado» (STC 40/1998, FJ 17).

La noción de «interés general» cumple, por tanto, una primera función importante: operar como criterio para delimitar el ámbito competencial estatal en materia portuaria. Criterio que a su vez se conecta con el principio de unidad de gestión de los puertos de interés general, principio que también se ajusta al modelo diseñado por la Constitución. En esta «no se atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado. Es evidente que ello no significa [...] que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como, por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio)» (STC 40/1998, FJ 12).

c) La noción de «interés general» como modulador de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo.

La existencia de un puerto de interés general implica necesariamente «una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo», modulación que se justifica en la medida en que el Estado adopte decisiones referidas únicamente a su ámbito competencial, de modo que «no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc.» (STC 40/1998, FJ 30). Pero al mismo tiempo, la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que «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 actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) 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, FJ 2).

En esta línea, consideramos conforme al orden constitucional de distribución de competencias la exigencia de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario por parte de los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística y de no incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria, prevista en el art. 18.1 de la ya derogada Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado (equivalente al vigente art. 56.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). Dicha previsión impone a las autoridades urbanísticas, en aras de la

necesaria coordinación, una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos, «pero esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado -la competencia sobre puertos de interés general- y, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio [...] Además, con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo, antes bien [...] esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia tal y como dispone el apartado 2 de este mismo art. 18 LPMM [Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, actual art. 56.2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado]» (STC 40/1998, FJ 37).

La noción de «interés general» cumple de este modo una segunda función, igualmente importante, cual es justificar la incidencia del Estado en el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo.

d) La noción de «interés general» como criterio de prevalencia para solucionar los conflictos de intereses.

En aquellos supuestos en los que las técnicas de cooperación no permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto -intereses estatales portuarios e intereses autonómicos de ordenación del territorio y urbanismo-, hemos declarado que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984, FJ 3); esto es, al Estado en materia portuaria. Y ello porque «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas» (STC 40/1998, FJ 30).

La noción de «interés general» cumple pues una última función: solucionar el conflicto de intereses como criterio de prevalencia. No obstante, esta prevalencia del interés general solamente operará cuando la competencia sea ejercida de manera legítima: «es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.» (STC 40/1998, FJ 30).

En aplicación del criterio de prevalencia, este tribunal ha ratificado la constitucionalidad de la exigencia de un informe vinculante del Consejo de Ministros en relación con la aprobación del plan especial de ordenación del puerto previsto en el art. 18.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre (actual art. 56.2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). Hemos declarado que «[n]o puede considerarse, por tanto, inconstitucional la previsión de que, antes de su aprobación definitiva, deba darse traslado del contenido del plan a la autoridad portuaria al objeto de que se pronuncie, como expresamente se dice, sobre 'aspectos de su competencia', ni el que para el supuesto de no conseguirse un acuerdo entre ambas administraciones -acuerdo al que en muchos casos será posible llegar- se prevea un dictamen vinculante del Consejo de Ministros», y ello porque «en última instancia, la competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace que, en estos supuestos en los que está en juego el ejercicio de dicha competencia, su decisión deba prevalecer e imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque, volvemos a insistir, la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros solo se produce respecto de aquellos aspectos que son de competencia de la autoridad portuaria» (STC 40/1998, FJ 30).

4. Aplicación de la doctrina al caso: el interés prevalente del Estado en relación con la determinación del contenido de la delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP).

La controversia competencial aquí planteada hace necesario que este tribunal se pronuncie sobre si la previsión contenida en el art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, en la medida en que se aplica de forma indiferenciada tanto a los puertos de titularidad estatal como a los que son de titularidad autonómica, interfiere o no en el ejercicio de la exclusiva competencia estatal para fijar, de acuerdo con lo previsto por el art. 69 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado, el contenido del principal instrumento de ordenación portuaria -la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP)-, vulnerando, con ello, la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE).

La delimitación de la controversia competencial en los términos expuestos obliga, con carácter previo, a desestimar las objeciones formuladas por la letrada de les Corts Valencianes en el sentido de que la demanda no cita, como infringido, ningún precepto ni del texto refundido de la Ley de puertos del Estado, ni de ninguna otra norma estatal, o que no concreta la incidencia que el precepto impugnado puede tener en el ejercicio de la competencia estatal sobre puertos de interés general. Igualmente, de acuerdo con el razonamiento expuesto en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia, hemos descartado que el precepto impugnado contenga una regulación que materialmente incida en el ámbito de la seguridad industrial, tal y como sostiene la abogada de la Generalitat Valenciana.

Será, pues, a partir de la doctrina expuesta en el fundamento jurídico precedente, como deberemos afrontar la resolución de la controversia planteada. Partiendo, para ello, del examen de regulación que de la DEUP se realiza en el texto refundido de la Ley de puertos del Estado, a los efectos de determinar si se produce o no la interferencia competencial denunciada por la Abogacía del Estado. Y para el caso de que aquella se produzca, dilucidar, a continuación, cuál de las competencias en presencia ha de considerarse prevalente.

a) La DEUP es el instrumento de ordenación portuaria que tiene por objeto la delimitación de la zona de servicio de los puertos de interés general; zona integrada por «los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 72.1 de esta ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados» (art. 69.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). Como declaramos en la STC 40/1998, FJ 34, en relación con el antiguo y equivalente Plan de utilización de los espacios portuarios, la DEUP «sirve, fundamentalmente, como instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación deben de ser decididas por el Estado en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general y del dominio público que, como consecuencia del plan, quedará afecto al puerto».

Junto a la definición exterior e interior del dominio público portuario, corresponde a la DEUP incluir también, entre sus determinaciones, «los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto» (art. 69.3 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). En este sentido, el legislador sectorial estatal prevé que en el dominio público portuario solo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los «usos portuarios» (art. 72.1, párrafo segundo del mencionado texto refundido), entendiéndose por tales: los comerciales [letra a)], los pesqueros [letra b)], los náutico-deportivos [letra c)] y los «usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto» [letra d)].

La abogada de la Generalitat Valenciana realiza una lectura del art. 72.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado que este tribunal no puede compartir por las consecuencias jurídicas que se extraen de la misma. Atribuye a algunos de los usos portuarios un carácter principal o necesario -usos comerciales, pesqueros y náutico-deportivos-, por oposición al carácter auxiliar o complementario que asigna a los restantes usos, en lo que aquí interesa, a los usos de almacenaje. Y lo hace a los efectos de justificar, en relación con estos últimos, la posibilidad de imponer, a través de una norma autonómica de ordenación territorial (el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), condiciones singulares para su implantación con base en su carácter excepcional frente a los usos portuarios principales. Es su excepcionalidad la que, a juicio de la Generalitat Valenciana, avala o no impide la ubicación de estos usos de almacenaje fuera del recinto portuario, como acredita el convenio suscrito en el año 1995, entre otros, por la autoridad portuaria de Alicante y la propia Generalitat Valenciana, en virtud del cual se acordó el traslado fuera del puerto de Alicante de una planta de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos. Frente a esta argumentación, cabe señalar que la ubicación en el recinto portuario de una instalación destinada al almacenaje y distribución de combustibles es posible en la medida en que tiene la consideración legal de uso portuario, con independencia de que quepan otras localizaciones y sin perjuicio, claro está, del incuestionable cumplimiento de las normas vigentes en materia de seguridad industrial y de la obtención de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que sean exigidos por otras disposiciones legales. Además, la implantación de estos usos exige justificar su necesidad o conveniencia, «según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios» (art. 69.3 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado).

En conclusión, los usos de almacenaje son usos portuarios y como tales su tratamiento es diferente del dispensado por el legislador estatal a aquellos otros usos vinculados a favorecer la interacción puerto-ciudad o recuperar instalaciones que formen parte del patrimonio histórico, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades hoteleras o comerciales no estrictamente portuarias, que podrán ser llevados a cabo en (i) espacios que hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, siempre que (ii) no perjudiquen el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y (iii) se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico (párrafos tercero y octavo del art. 72.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado). Usos y actividades respecto de las cuales no quedan excluidas las competencias que sobre las mismas pueden corresponder a las comunidades autónomas y cuyo desarrollo quedará supeditado, en todo caso, a las determinaciones del plan especial de ordenación del puerto que tramita y aprueba la administración urbanística competente (STC 40/1998, FJ 33), plan al que nos referiremos a continuación.

b) La determinación de los usos portuarios como parte del contenido de la DEUP no vacía, si bien condiciona o modula, el contenido de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo de las administraciones afectadas (autonómica y local); competencias que, por otra parte, son ejercitadas por dichas

administraciones a través de otro instrumento de planificación: el plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio del puerto, diseñado para «articular la necesaria coordinación entre las administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario» (art. 56.1 y 2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado).

La tramitación y aprobación del plan especial de ordenación del puerto se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la administración competente en materia de urbanismo [art. 56.2 b) del texto refundido de la Ley de puertos del Estado], con ciertas limitaciones encaminadas a garantizar la coordinación en relación con: (i) su contenido -calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario-; y (ii) su tramitación, tanto en la fase de formulación -corresponde a la autoridad portuaria, como en la aprobación definitiva -informe vinculante del Consejo de Ministros, ante un pronunciamiento negativo de la autoridad portuaria-; técnicas de coordinación cuya constitucionalidad ya ha sido examinada y confirmada en la letra c) del fundamento jurídico 3 de esta sentencia.

La DEUP no tiene, pues, por objeto regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino que su función es determinar qué usos y actividades se van a desarrollar y cómo se van a distribuir dentro del recinto portuario delimitado. Dicho de otro modo, la DEUP «sigue sin ser un plan urbanístico en sentido estricto [incluso en aquellos supuestos en que no se haya aprobado el plan especial], de manera que en [ella] no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio afecto al puerto, sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios, distribución que, por otra parte, debe, asimismo, ser respetada por la administración urbanística competente al elaborar el plan especial» (STC 40/1998, FJ 35).

En relación con este instrumento de planificación sectorial, la legislación estatal también prevé técnicas de cooperación y coordinación, en la medida en que las decisiones adoptadas por el Estado, con la aprobación de la DEUP, pueden afectar también a la comunidad autónoma en cuyo territorio se sitúe el puerto. Así, por una parte, en su tramitación se articula la participación vía informe de las administraciones urbanísticas [art. 69.4 a) del texto refundido de la Ley de puertos del Estado]; informe preceptivo pero que no vinculante, «pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas, lo que [...] no resulta constitucionalmente legítimo. Estamos, en definitiva, ante uno de los supuestos en los que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo» (STC 40/1998, FJ 34). Por otra parte, como ya indicamos, la DEUP condiciona el contenido del plan especial de ordenación del puerto en la medida en que «no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria» (art. 56.1 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado), lo que incide en las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas.

El examen de la regulación de la DEUP en el texto refundido de la Ley de puertos del Estado permite concluir que compete exclusivamente al Estado, a través de este instrumento de planificación sectorial, determinar el cómo y el dónde de los usos y actividades portuarias que se van a desarrollar en la zona de servicio de los puertos de interés general. Siendo esto así, es evidente que, en este caso, el precepto impugnado prevé una intervención autonómica singularmente intensa que interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, y lo hace de tal modo que las técnicas de cooperación y coordinación previstas por el legislador estatal, a los efectos de conciliar los contradictorios intereses en juego, no es que resulten insatisfactorias, en el concreto supuesto de hecho que el precepto impugnado regula, sino que devienen en irrelevantes por la propia naturaleza de la intervención autonómica.

c) El conflicto competencial aquí suscitado no deriva de las discrepancias entre las partes sobre el concreto contenido de alguno de los instrumentos de ordenación de los puertos, ya sea el sectorial -DEUP-, ya sea el urbanístico -plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente-. El conflicto surge al establecer el legislador autonómico, al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, una previsión normativa que fija un criterio territorial sobre localización de actividades económicas. Esta intervención autonómica interfiere en la competencia estatal para elaborar y aprobar la DEUP; en concreto, en la implantación efectiva de los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio de un puerto de interés general. Es, por ello, que la solución de este conflicto ha de abordarse, de acuerdo con nuestra doctrina, desde el criterio del interés prevalente.

Por un lado, como ya hemos señalado, la atribución competencial exclusiva que tiene el Estado ex art. 149.1.20 CE responde a un criterio general -conurrencia de un interés general- basado en la trascendencia que el puerto en cuestión, con independencia del tipo de actividad que en él se realice, tiene para el conjunto del Estado (STC 40/1998, FJ 17), y que lleva consigo el principio de unidad de gestión (STC 40/1998, FJ 12). Por otro lado, la existencia de un puerto de interés general implica, necesariamente, modular el alcance de las competencias autonómicas (y municipales) sobre ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que el Estado adopte decisiones referidas únicamente a su ámbito competencial; cosa que ocurre en este caso, pues corresponde exclusivamente al Estado determinar los usos portuarios de los distintos espacios del recinto portuario (STC 40/1998, FJ 30), en cuanto parte del contenido necesario de la DEUP.

El interés general que subyace tanto en la atribución competencial estatal, como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general.

5. Conclusión y alcance del fallo.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que el art. 7.6 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, regula, en realidad, la intervención autonómica en una decisión estatal -la elaboración y aprobación de la DEUP-, y lo hace con tal intensidad que implica la prevalencia del criterio autonómico de un modo que ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, lo que nos lleva a estimar el recurso de inconstitucionalidad.

No obstante, dicha estimación ha de ser parcial, dado que el precepto puede ser también aplicable a puertos de titularidad autonómica. Es, por ello, que el precepto impugnado no ha de declararse nulo sino inconstitucional, y por tanto, inaplicable, en cuanto a los puertos de titularidad estatal (en un sentido similar, SSTC 5/2013, de 17 de enero, FJ 7; 79/2019, de 5 de junio, FJ 7, y 135/2020, de 23 de septiembre, FJ 8).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar que el apartado 6 del art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, en la redacción dada por el art. 173 de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, es inconstitucional en la medida que sea aplicable a los puertos de interés general de titularidad estatal.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.