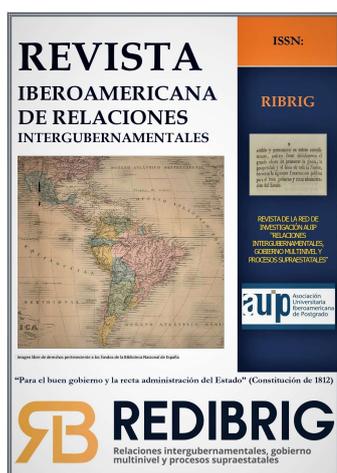


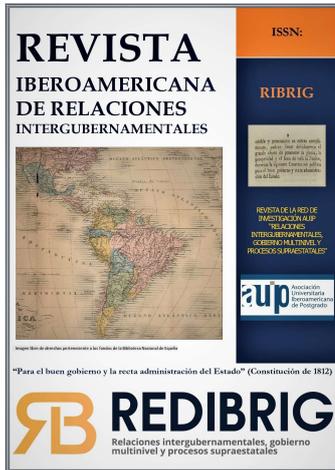
STC 63/2023, de 24 de mayo (BOE núm. 150, de 24 de junio de 2023)

Aunque en la teoría y práctica de la intergubernamentalidad del Estado de las Autonomías el mayor protagonismo corresponde a las relaciones intergubernamentales orgánicas (Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, Consejos Bilaterales, Comisiones Mixtas...), lo cierto es que también presentan gran relevancia las relaciones intergubernamentales normativas, esto es, las definidas como aquellas que se articulan por vía de leyes o normas con fuerza de ley, de reglamentos o de convenios. En cualquier caso, en este comentario comprobaremos cómo la intergubernamentalidad reglamentaria conduce a la intergubernamentalidad orgánica, a la cual el Tribunal Constitución atribuye una función de condición previa para la invocación subsidiaria del interés general como competencia del Estado.

Pues bien, entre los instrumentos intergubernamentales regulados por norma reglamentaria, en materia portuaria destacan los instrumentos encargados de ordenar los puertos, lo cuales pueden ser sectoriales — la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP)— o urbanísticos —plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente—. Según el F. J. 4 de la STC 63/2023, en relación con la DEUP como “instrumento de planificación sectorial”, la legislación estatal prevé “técnicas de cooperación y coordinación” en la medida en que las decisiones adoptadas por el Estado, con la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), pueden afectar también a la comunidad autónoma en cuyo territorio se sitúe el puerto. Se trata del



Para citar: Nota Jurisprudencial de la STC 63/2023, de 24 de mayo (J.J. Fernández Alles), *RIBRIG*, 4, 2023, 1-6.

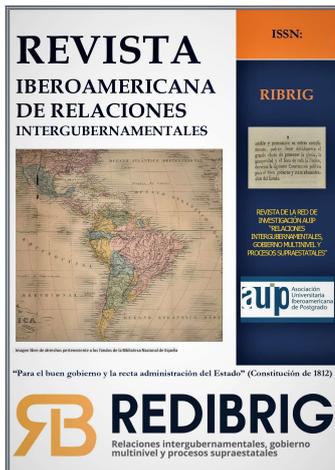


caso de la participación “vía informe” de las administraciones urbanísticas (art. 69.4 a de la Ley de Puertos del Estado); un informe que en todo caso se califica como “preceptivo pero no vinculante” (según el Tribunal Constitucional, de ser vinculante se supeditaría “el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas, lo que [...] no resulta constitucionalmente legítimo”. Esta “intergubernamentalidad reglamentaria” fundamentada en una competencia estatal “permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo” (STC 40/1998, FJ 34) y el 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 de la Ley de Puertos del Estado), razón por la cual “incide en las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas”.

2

En el caso del conflicto que analizamos, el art. 173 de la Ley 7/2021, 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, habilita la intervención autonómica en una decisión estatal —la elaboración y aprobación de la DEUP—, y según el Tribunal Constitucional lo regula hace “con tal intensidad” que conduce a la prevalencia inconstitucional 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” (F.J. 5). La inconstitucionalidad no implica nulidad sino sólo inaplicación a los puertos de interés general (resulta pues aplicable a los puertos de titularidad autonómica).

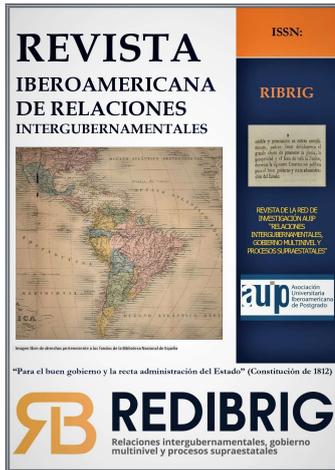
Para llegar a tal conclusión, el Tribunal Constitucional retoma en el F.J.1 de esta sentencia, su doctrina del F.J.



30 la STC 40/1998, de 19 de febrero, según la cual en los puertos concurren dos competencias que deben conciliarse: a) la competencia sobre ordenación del territorio tiene por finalidad “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 b) la competencia estatal en materia de puertos de interés general, la cual no persigue de forma directa la ordenación del territorio, pero sí implica “una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las comunidades autónomas”.

Pues bien, según el Tribunal Constitucional, la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico portuario que lleva implícita la intergubernamentalidad reglamentaria “obliga a la búsqueda de fórmulas que permitan, en cada caso, su concreta articulación”, esto es, conduce a la intergubernamentalidad orgánica.

Esta conciliación se resuelve conforme a dos técnicas intergubernamentales de utilización subsidiaria, justificándose esa subsidiariedad en el hecho de que 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”, esto es, en aquellos supuestos en los que no resultan eficaces las relaciones intergubernamentales de cooperación. En tal caso, según el Tribunal Constitucional, “se aplica el criterio del interés prevalente” (SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6; 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 40/1998, FJ 30), “lo que no exime al

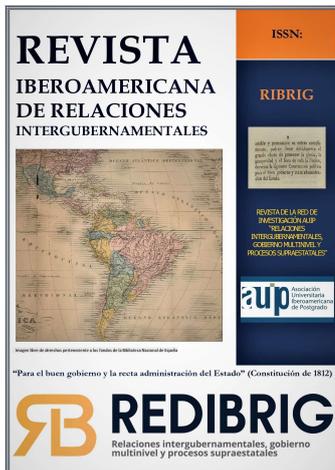


titular de la competencia prevalente del deber de ser respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias”.

Los dos criterios son los siguientes: a) en 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; y b), en segundo lugar, para el caso de que ello no sea posible, “la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente”.

En el caso enjuiciado, afirma el F.J. 4 b) de la STC 63/2023 que la tramitación y aprobación del plan especial de ordenación del puerto se ha de realizar, 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], pero “con ciertas limitaciones encaminadas a garantizar la coordinación en relación a su contenido (calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario) y a 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.

Y, conforme al F.J. 3º, 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—, la decisión final corresponderá, como se ha referido ya, al titular de la competencia prevalente en materia portuaria (STC 77/1984, FJ 3): el Estado.



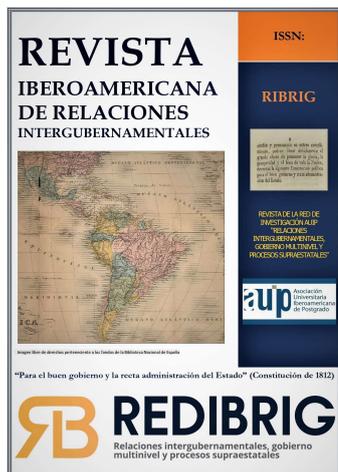
La competencia estatal sobre el interés general se convierte, por consiguiente, en la última alternativa de resolución de conflictos competenciales cuando la cooperación intergubernamental no ha resultado eficaz. La Constitución territorial española prefiere que estas situaciones conflictivas en suelo portuario se articulen de forma cooperativa, pero si cooperando no se alcanza una fórmula de conciliación, es sabido que “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). Para el Tribunal Constitucional, la noción de “interés general” cumple pues una “última función”: “solucionar el conflicto de intereses como criterio de prevalencia”.

Ahora bien, ¿esta prevalencia del interés general solamente es ilimitada? Para el Tribunal Constitucional, la respuesta es negativa puesto que existen dos límites al respecto:

5

1º límite) La prevalencia sólo “operará cuando la competencia sea ejercida de manera legítima”, definiéndose como legítima la medida que “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 otras palabras, en estos casos, no podrá invocarse el interés general como título competencial si no se ha “acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas”.

Una vez intentada la cooperación intergubernamental, resulta legítimas y válidas las siguientes medidas:



a) La exigencia de un informe vinculante del Consejo de Ministros en relación con la aprobación del Plan Especial de Ordenación del Puerto (art. 56.2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado), cuya función legal se dirige a “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) (FF.JJ. 3 c y 4);

b) 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”; y,

c) para el supuesto de no alcanzarse un acuerdo entre ambas administraciones, se prevea un dictamen vinculante del Consejo de Ministros”.

2º límite.- 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).

6