

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6658 *Pleno. Auto 35/2023, de 7 de febrero de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 6440-2022. Levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 6440-2022, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con 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.*

ECLI:ES:TC:2023:35A

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, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6440-2022, promovido 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, que añade un apartado 6 al art. 7 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobació del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, ha dictado el siguiente

AUTO

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 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 abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a los efectos de que se produjera la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

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 LOTIC, 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 LOTIC, 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 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.

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.

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.

9. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 19 de diciembre de 2022, en el que, resumidamente, expone lo siguiente.

Alude, en primer lugar, a la doctrina constitucional acerca de este tipo de incidentes señalando que ha de procederse a una ponderación de la gravedad de los perjuicios que ocasionarían las situaciones de hecho que previsiblemente se producirían, en el caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión.

En cuanto a los concretos argumentos para acordar el mantenimiento de la suspensión, el abogado del Estado expone que, tal como ya se afirmó en la demanda y de acuerdo con el informe emitido por el organismo Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, de fecha 14 de diciembre de 2022, el precepto impugnado incurre en un posible vicio de inconstitucionalidad al supeditar el ejercicio exclusivo del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE) a la competencia autonómica de ordenación del territorio. Afirma que la única finalidad del precepto impugnado, a la luz de su contenido, es paralizar indisimuladamente una concreta iniciativa empresarial en el puerto de Alicante, puerto de interés general, gestionado por el organismo público Autoridad Portuaria de Alicante, de conformidad con el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y la marina mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

En síntesis, la abogacía del Estado sostiene que del levantamiento de la suspensión del precepto impugnado se derivaría un perjuicio irreparable para el interés general y público que concreta en los siguientes términos: (i) los perjuicios económicos de difícil reparación que se ocasionarían a las partes implicadas al impedirse la ejecución del proyecto, autorizado por la Autoridad Portuaria de Alicante, de construcción y explotación

por la concesionaria XC Business 90, S.L., de una instalación destinada al almacenamiento y distribución de combustibles en la confluencia de los muelles 19 y 21 de la dársena sur del puerto de Alicante, en la parcela cedida por Terminales Marítimas del Sureste, S.A. (concesionaria inicial y cedente del uso de la parcela); (ii) los posibles perjuicios que la aplicación de la disposición autonómica impugnada podría ocasionar a otros puertos de interés general situados en el territorio de la misma comunidad autónoma; y (iii) la inseguridad jurídica y desigualdad entre los puertos de interés general del Estado que el levantamiento de la suspensión generaría.

10. La representación procesal de la Generalitat Valenciana interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 20 de diciembre de 2022.

Sostiene que el privilegio de la justiciabilidad de la ley autonómica debería ser idéntico al que se predica de la ley estatal pues ambas son manifestaciones directas del principio democrático y el mantenimiento de su suspensión debe ser, por ello, excepcional, de acuerdo con la doctrina constitucional aplicable en este tipo de incidentes. Solución que se ve reforzada, en este caso, al no existir riesgo de vulneración de principio constitucional alguno si se levanta la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

En atención al criterio excepcional del *fumus boni iuris*, aplicable según la doctrina de este tribunal cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por sentencia, se defiende el levantamiento de la suspensión al no existir conflicto competencial alguno o ser el planteado ficticio. La comunidad autónoma se ha limitado a establecer un requisito adicional de distancia en el ejercicio de su competencia en materia de seguridad industrial, habilitada expresamente por el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y el Real Decreto 2085/1994, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones petrolíferas, y el art. 52.1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de industria.

En relación con la ponderación de los perjuicios derivados del mantenimiento o no de la medida de suspensión, la argumentación de la abogada de la Generalitat Valenciana se puede sintetizar en los siguientes términos:

(i) Los supuestos perjuicios que se producirían de levantarse la suspensión no pueden acreditarse por el Estado, por ser hipotéticos, inciertos y no efectivos [AATC 92/2020, de 9 de septiembre, FJ 2, y 112/2022, de 13 de julio, FJ 2 c)], pues el precepto impugnado se refiere única y exclusivamente a nuevos desarrollos urbanísticos y, en todo caso, no afecta a almacenamientos que tengan interrelación de servicio con instalaciones estratégicas estatales. Su objeto se limita a usos complementarios o accesorios que por su naturaleza pueden tener, además, otra ubicación.

(ii) Los posibles perjuicios económicos, derivados de una eventual sentencia estimatoria del recurso de inconstitucionalidad, son, no solo hipotéticos, sino indemnizables, por lo que no pueden servir de soporte a una decisión de mantenimiento de la suspensión (ATC 181/2011, de 13 de diciembre, FJ 5).

(iii) La administración autonómica al solicitar el levantamiento de la suspensión está defendiendo intereses generales por oposición a los intereses particulares que apoya el Estado. La comunidad autónoma al fijar un requisito adicional de distancia para grandes instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos reconocidos, por su naturaleza, como peligrosos respecto de zonas habitadas, está actuando en garantía de la salud y seguridad de la ciudadanía. Frente a ese interés general, sostiene la representación procesal del Gobierno autonómico, no puede considerarse prevalente la competencia genérica del Estado sobre puertos de interés general.

11. La representación procesal de les Corts Valencianes formuló, mediante escrito registrado en este tribunal el día 27 de diciembre de 2022, sus alegaciones. En el escrito,

la letrada se limita a manifestar su posición favorable al levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia del 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, precepto suspendido en su vigencia y aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al interponerse el recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno.

El recurso interpuesto se fundamenta en un único motivo, la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de «puertos de interés general» ex art. 149.1.20 CE.

El nuevo apartado 6 del art. 7 del Decreto Legislativo 1/2021, introducido por el art. 173 de la Ley 7/2021 establece lo siguiente:

«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 Generalidad Valenciana o a las entidades locales de la Comunidad Valenciana, en el caso de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5.000 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 Generalidad, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunidad 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.»

2. Procede ahora hacer referencia a la consolidada doctrina constitucional sobre la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse su resolución (por todos, ATC 21/2022, de 26 de enero, FJ 3).

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal, en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas. Una vez producida la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas por invocación del artículo 161.2 CE, su mantenimiento o levantamiento constituye una medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza cautelar que caracteriza al incidente de suspensión delimita el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (entre otros, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (entre otros, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) El ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3, sintetizó la doctrina sobre los criterios para sustanciar este tipo de incidentes señalando que «para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma [suspensión], es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación».

d) No obstante, la doctrina constitucional también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría. Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del *fumus boni iuris*, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una «similitud intensa o coincidencia literal») con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por sentencia de este tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3). Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales (AATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5; 104/2010, de 28 de julio, FJ 5, y 146/2013, de 5 de junio, FJ 4). Asimismo, en supuestos en los que se suscitan cuestiones de gran relieve constitucional, el Tribunal ha declarado que procede el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones (este fue el caso del ATC 156/2013, de 11 de julio, y el de los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre).

3. De acuerdo con la doctrina referenciada en el fundamento jurídico anterior procede que reiteremos que la resolución de este incidente está desvinculada de la que en su día adoptemos respecto del debate de fondo, pues solo debemos atender a los perjuicios que según el abogado del Estado se derivarían del levantamiento de la suspensión del nuevo apartado 6 del art. 7 del Decreto Legislativo 1/2021, introducido por 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. Se trata, en suma, de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por la abogacía del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley autonómica en virtud de su origen.

El abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión con apoyo en un informe emitido por el organismo Puertos del Estado que ha adjuntado a su escrito. Alega esencialmente que (i) el precepto impugnado al impedir la ejecución del proyecto autorizado por la Autoridad Portuaria de Alicante genera, a las partes implicadas, perjuicios económicos de difícil reparación por los ingresos que dejarían de percibir; perjuicios que también se podrían ocasionar a otros puertos de interés general situados en el territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana; y (ii) el levantamiento de los efectos suspensivos de la norma autonómica recurrida generaría inseguridad jurídica y desigualdad entre los puertos de interés general del Estado.

La abogada de la Generalitat Valenciana, además de negar la existencia de conflicto competencial alguno, sostiene que los perjuicios que se producirían por levantar la suspensión no han sido acreditados por la representación procesal del Estado, al ser hipotéticos, inciertos y no efectivos, además de indemnizables por su contenido económico. Asimismo, afirma que el precepto impugnado tiene como finalidad garantizar la salud y seguridad de las personas, por oposición a los intereses particulares que defiende el Estado en su recurso. Por su parte, la letrada de les Corts Valencianes se ha limitado a mostrar su apoyo al levantamiento de la suspensión, sin mayor argumentación.

4. El examen de este incidente debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por el abogado del Estado en favor de mantener la suspensión del precepto impugnado, a partir del criterio de ponderación que, según lo expuesto en el fundamento segundo, es el de aplicación general. Dicho criterio exige valorar los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, así como los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Conforme a la doctrina reiterada sobre estos incidentes, para que proceda el mantenimiento de la suspensión no basta con invocar la existencia de los perjuicios que la eficacia de la norma podría ocasionar, sino que, además, es necesario «demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto» (entre otros muchos, ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3). Esta carga que pesa sobre el recurrente no comporta la necesidad de demostrar indubitablemente la existencia y cuantificación de los referidos perjuicios, pero sí la de argumentar de forma consistente sobre su existencia.

a) En el caso sometido a nuestra consideración, los perjuicios de difícil reparación alegados por el abogado del Estado se centran, en primer lugar, en los ingresos económicos que, tanto la autoridad portuaria de Alicante, como las mercantiles implicadas en la ejecución de un concreto proyecto en el puerto de Alicante –instalación destinada al almacenamiento y distribución de combustible–, dejarían de percibir por aplicarse en ese caso la norma autonómica impugnada: el proyecto no se podría llevar a término al exigir la norma una distancia de al menos 1000 metros, 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. Perjuicios que, a juicio de la abogacía del Estado, son potencialmente extensibles a otros puertos de interés general ubicados en la misma comunidad autónoma, pues a ellos también se les aplicaría la distancia mínima prevista para este tipo de proyectos en la norma recurrida.

El abogado del Estado concreta los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto impugnado en los que sufrirían los intereses públicos por la paralización del proyecto: en concreto, la pérdida de ingresos de la autoridad portuaria –en concepto de tasas por los movimientos de mercancías anualmente– y el bloqueo del uso de una parcela en el entorno portuario. Igualmente considera que los perjuicios para los intereses particulares de las mercantiles afectadas –la cedente de la parcela y la concesionaria de la instalación– se concretan en los

ingresos dejados de percibir al no poder desarrollar la actividad que les es propia. Perjuicios que la representación procesal del Estado extiende a la gestión de otros puertos de interés general ubicados en la comunidad autónoma.

Iniciando la ponderación que se nos demanda por los posibles perjuicios que sufran tanto los intereses públicos como los particulares por la paralización del proyecto en cuestión o de otros proyectos futuros, sobre los que nada se conoce ni se ha acreditado su existencia, es patente que tales intereses no pueden prevalecer sobre la presunción de legitimidad constitucional que caracteriza a la ley autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la cuestión. Además, tales perjuicios se formulan de un modo marcadamente hipotético, de modo que no es posible considerar que su aplicación genere *per se* perjuicios ciertos y efectivos que justifiquen el mantenimiento de su suspensión frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la que el precepto legal goza en atención a su origen. En suma, no existe aquí un perjuicio verdaderamente irreparable o de muy difícil reparación, pues, en todo caso, los perjuicios a los intereses públicos y particulares que se alegan son de carácter patrimonial y, por tanto, susceptibles de reparación ya que, en caso de que el precepto fuera en su día declarado inconstitucional, los –en este momento eventuales– perjuicios experimentados por la autoridad portuaria y las mercantiles serían susceptibles de ser evaluados y, en su caso, indemnizados.

En conclusión, los perjuicios alegados no solamente resultan meramente hipotéticos y carecen del grado de certeza que según nuestra doctrina (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 10, entre otros muchos) resulta imprescindible acreditar, sino que además dado su contenido exclusivamente económico son indemnizables, por lo que no pueden servir de soporte a una decisión de mantenimiento de la suspensión.

b) En segundo lugar, el abogado del Estado alega que el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica generaría inseguridad jurídica y desigualdad en la gestión estatal de los puertos de interés general. Se trata de una alegación formulada de forma genérica y sin aportar una justificación concreta, pues los perjuicios habrían de producirse, a juicio de la abogacía del Estado, por la mera existencia de una diversidad regulatoria que, por otra parte, es consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado [AATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 6; 196/2015, de 18 de noviembre, FJ 3 c), y 144/2016, de 19 de julio, FJ 7]. Si dicha argumentación se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales en los que concurra una regulación autonómica diferente sería siempre necesaria. Ello conduce a descartar que este alegato sea idóneo para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado.

5. Es evidente que, en el caso aquí examinado, la argumentación de la representación procesal del Estado ha valorado de modo conjunto los perjuicios que para los intereses públicos y particulares produciría la aplicación del precepto impugnado; perjuicios que, como ya se ha puesto de relieve, han sido preponderantemente relacionados con los perjuicios hipotéticos y de contenido económico que para la efectividad de la competencia estatal en materia de gestión de puertos de interés general pudieran seguirse. Perjuicios que, en definitiva, hemos afirmado que no son idóneos para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto objeto del recurso de inconstitucionalidad.

No obstante, no es menos cierto que también late en esa misma argumentación, si bien de forma no suficientemente individualizada o delimitada respecto del problema planteado por la impugnación de la norma autonómica, la existencia en este caso de un perjuicio actual y directo al interés general que resultaría del bloqueo de las competencias estatales a que conduce la modificación legal cuestionada en este proceso por la afectación a un concreto proyecto a desarrollar en el puerto de Alicante. Afirma el abogado del Estado que el precepto impugnado se incorporó, indisimuladamente, en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de les Corts Valencianes, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, «con la finalidad de paralizar esta iniciativa empresarial en el puerto de Alicante, a la luz

del contenido de la norma, coincidente con el objeto del mencionado proyecto y las circunstancias del mismo en el entorno portuario».

De acuerdo con la doctrina constitucional (por todos, ATC 63/2015, de 17 de marzo, FJ 2), en alguna ocasión y con carácter excepcional, este tribunal ha declarado que un precepto autonómico bloquea el ejercicio de competencias estatales a fin de justificar el mantenimiento de su suspensión «cuando la controversia suscitada en el recurso que origina el incidente cautelar excede de las situaciones normales de controversia competencial; situaciones que no tienen que ver con la viabilidad de las pretensiones de la demanda o su apariencia de buen derecho, sino con el efecto mismo de bloqueo del ejercicio de las competencias estatales (ATC 153/2014, de 27 de noviembre, FJ 1)». Tal bloqueo ocurre, «bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)».

Proyectando esta doctrina al caso planteado, hay que concluir que no es posible apreciar que tales circunstancias excepcionales concurren en el supuesto que ahora examinamos.

Es cierto que la competencia estatal en materia de gestión de puertos de interés general, ex art. 149.1.20 CE, no es discutida formalmente por las partes. El abogado del Estado lo que alega no es tanto una imposibilidad general del Estado para ejercer sus competencias en materia de puertos, como la imposibilidad de que un tercero ejecute, en calidad de concesionario, el concreto proyecto de instalación destinada al almacenamiento y distribución de combustible en el puerto de Alicante. Por su parte, la representación procesal de la Generalitat Valenciana afirma expresamente que no existe conflicto competencial alguno, pero cuestiona, dentro de las situaciones normales de controversia competencial, que la competencia genérica del Estado sobre puertos de interés general deba de prevalecer frente a la competencia autonómica en materia de seguridad industrial, toda vez que esta última tiene como fin garantizar la salud y seguridad de las personas, y no intereses particulares de concesionarios de servicios portuarios auxiliares o complementarios no necesarios. Con ello, en el fondo, remite a una controversia acerca de la concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre un mismo espacio físico —el entorno portuario— que es preciso solventar de acuerdo con los consolidados criterios de la doctrina constitucional. Por tanto, aunque la competencia estatal en materia de puertos de interés general no se cuestiona, sí lo es el modo en que ha de ser entendida en su relación con competencias autonómicas, lo que impide considerar que el alcance de dicha competencia estatal sea indiscutido en el presente proceso.

Si examinamos ahora el segundo de los requisitos que permitiría apreciar el supuesto excepcional de bloqueo competencial, es obvio que el legislador valenciano no ha admitido expresamente que el nuevo apartado 6 del art. 7 del Decreto Legislativo 1/2021, introducido por el art. 173 de la Ley de les Corts Valencianes 7/2021, de 29 de diciembre, responda a la finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de las competencias estatales, ni tampoco puede alcanzarse esa conclusión a la vista de su contenido. En este sentido, el preámbulo de la Ley 7/2021 no contiene referencia alguna a la modificación legal cuestionada, que, conforme a su tenor, tiene un alcance general y abstracto, y respecto de la que los representantes de las instituciones autonómicas han defendido en este proceso que responde a un ejercicio legítimo de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, seguridad industrial y salud pública.

Las circunstancias descritas nos impiden considerar que se contravenga la competencia estatal de forma tan meridiana que podamos llegar a ratificar la suspensión acordada por apreciarse el supuesto excepcional del bloqueo competencial.

6. Procede, por tanto, levantar la suspensión de la aplicación del precepto impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del 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, que añade un apartado 6 al art. 7 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobació del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a siete de febrero 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.