

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**15097** *Pleno. Sentencia 216/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1256-2004. Interpuesto por sesenta y ocho Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general. Competencias sobre puertos de interés general y medio ambiente: constitucionalidad del precepto legal estatal que regula el plan director de infraestructuras del puerto.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1256-2004, interpuesto por 78 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra diversos preceptos de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 27 de febrero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en representación de 78 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, por el que interponía recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 8, inciso final; 16 e) en relación con los artículos 16 b), párrafo 2; 16 c), párrafo 2; 29.4; 19.5, párrafo 2; 19.9 g), párrafos 2, 3 y 4; 21.6; 25.5 c); 26, párrafo final; 27.1, in fine, 27.3 a); 27.3, in fine, y 27.5, in fine, 28; 31.2, en conexión con los arts. 89.2 y 90; 38; 85.6; y la disposición adicional sexta, preceptos todos de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general («BOE» núm. 284, de 27 de noviembre).

En el escrito de demanda se alegan diversos motivos de inconstitucionalidad, que pueden agruparse como sigue:

a) El primer motivo invocado, y también el principal en la demanda, es la vulneración del principio de reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 CE), que habría tenido lugar porque se conculcan los límites establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional para la colaboración entre ley y reglamento, reenviando aspectos esenciales de las tasas portuarias para su regulación por este último. En directa conexión con este motivo, se añade la vulneración del art. 97 CE en razón de la atribución al ente público «Puertos del Estado» y a las autoridades portuarias de la potestad para desarrollar

determinadas previsiones legales que inciden en la cuantía de las citadas tasas. Se considera así vulnerada la reserva de ley en materia tributaria contenida en el art. 31.3 CE y, en determinados supuestos, también los límites de la potestad reglamentaria contenidos en el art. 97 CE.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre la reserva de ley que establece el art. 31.3 CE para las «prestaciones patrimoniales de carácter público», con cita, entre otras, de las SSTC 185/1995, de 5 de diciembre y 63/2003, de 27 de marzo, y constatar la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público que tienen las tasas portuarias, se reputan inconstitucionales los siguientes preceptos:

– El art. 8, inciso final, que establece que Puertos del Estado y las autoridades portuarias deberán aplicar coeficientes correctores en las tasas portuarias y establecer bonificaciones en las mismas.

Para los demandantes, este inciso supone una atribución excesiva a favor de Puertos del Estado y de las autoridades portuarias. No sólo la atribución supone una «habilitación indeterminada», vulnerando el principio de reserva de ley (art. 31.3 CE), sino que además está privado de cobertura constitucional, por carecer estos entes de potestad reglamentaria, que el art. 97 CE otorga en exclusiva al Gobierno.

– El art. 16 e), que se refiere a las reglas generales aplicables a las tasas portuarias, atribuye a Puertos del Estado la potestad de aprobar los criterios analíticos de imputación de los costes directos e indirectos, magnitud que contribuye a fijar la cuantía de las tasas portuarias por utilización especial de las instalaciones portuarias [art. 16 b), párrafo 2], por servicios no comerciales [art. 16 c), párrafo 2 en relación con el art. 29.4] y por señalización marítima [art. 16 c), párrafo 2].

Entiende la demanda que, dada la importancia que la fijación de dichos costes tiene para determinar el importe de dichas tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario, la atribución de la potestad para fijarlos a Puertos del Estado vulnera la reserva de ley y también los límites de la potestad reglamentaria, vedada a Puertos del Estado ex art. 97 CE. Se solicita así la declaración de inconstitucionalidad del art. 16 e) y, en conexión con el mismo, las referencias a los citados criterios analíticos de imputación de costes que se contienen en los arts. 16 b), párrafo 2; art. 16 c), párrafo 2 en relación con el art. 29.4; y art. 16 c) párrafo 2.

– El art. 19.3 c) se refiere a la «tasa por ocupación privativa del dominio público portuario», atribuyendo al Ministro de Fomento la competencia para aprobar los criterios del cálculo del valor de las obras e instalaciones, y el valor de depreciación.

Puesto que dicho valor forma parte de la base imponible de la citada tasa, la remisión reglamentaria excede los límites de la reserva de ley en materia tributaria. También desbordaría el ámbito reservado a la ley el apartado 9, letra g), del mismo precepto, por atribuir al Ministro de Fomento la competencia para fijar las condiciones y criterios para aplicar las bonificaciones.

– El art. 21.6 atribuye al Ministro de Fomento la competencia para definir «el concepto de servicio a un determinado tipo de tráfico».

Este concepto de servicio tiene incidencia para la cuantificación de una de las bonificaciones aplicables a la tasa del buque (art. 21), por lo que la citada atribución competencial desborda el ámbito reservado a la ley.

– El art. 25.5 c) atribuye a las autoridades portuarias la potestad de determinar el valor de mercado de la pesca en determinadas circunstancias, lo que incide en la base imponible de la tasa de la pesca fresca.

En consecuencia, se vulneraría en este supuesto tanto la reserva de ley en materia tributaria como los límites a la potestad reglamentaria, que no puede ser ejercida por dichas autoridades portuarias.

– El art. 26 atribuye a los consejos de administración de las autoridades portuarias facultades para aprobar los coeficientes correctores de las tasas del buque, pasaje y mercancía. El precepto vulneraría la reserva de ley, además de los límites a la potestad reglamentaria (art. 97 CE).

– El art. 27, en sus apartados: 1, in fine, 3 a), 3 in fine y 5 in fine, atribuye al Ministerio de Fomento, y a las autoridades portuarias, determinadas potestades para la determinación y establecimiento de las bonificaciones de las tasas del buque y del pasaje, vulnerando también por ello tanto la reserva de ley en materia tributaria como los límites a la potestad reglamentaria.

– El art. 31.2, en conexión con los arts. 88, 89 y 90, se refiere al desarrollo y a la financiación de los servicios comerciales prestados por las autoridades portuarias, disponiendo el art. 90 que las tarifas portuarias serán, en tal caso, precios privados.

Se reputan inconstitucionales por configurar como precios privados, lo que, según la demanda, deberían haber obtenido la calificación, y el régimen jurídico de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), pues se gravan servicios en los que concurriría una situación de monopolio.

b) El art. 28, que establece la «tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios», se reputa inconstitucional por suponer una doble imposición con respecto de diversos tributos, entre los que se citan el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el impuesto sobre las actividades económicas. Además, se produciría doble imposición con respecto de la «tasa por ocupación privativa del dominio público portuario» (art. 19 de la Ley). Según la demanda, con la acumulación de ambas figuras se estaría sujetando a gravamen tanto el ejercicio de actividades comerciales como la ocupación del dominio público consecuencia de las mismas, de forma que la misma actividad estaría sujeta a dos figuras tributarias.

c) El art. 85.6 y la disposición adicional sexta, sobre la prestación del servicio de estiba y desestiba, se reputan contrarios al derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE). Tras recordar la jurisprudencia, tanto constitucional (entre otras, STC 227/1993, de 9 de julio) como del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 3 de julio de 1999), sobre el contenido de dicho derecho, se afirma que la regulación de las empresas estibadoras y las condiciones de acceso a la prestación del servicio vulnerarían la doctrina constitucional en la medida en que el precepto exige que dichas empresas se integren en las «agrupaciones portuarias de interés económico» que se crean en la disposición adicional sexta. Dicha exigencia, además de inconstitucional, supone contradicción con el proceso de liberación del sector portuario que pretende la norma, y es, finalmente, «una forma de coacción al empresario».

d) El art. 19.5, párrafo 2, sobre la orden de valoración de los terrenos y aguas de la zona de servicios, se califica como contrario al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, en tanto que impide la impugnación, mediante recurso autónomo, de los valores contenidos en la orden.

e) El art. 19.9 g), párrafos 3 y 4, otorga al Ministerio de Fomento la potestad de aprobar los denominados «manuales de servicio» para determinados concesionarios que operen en el puerto de forma indeterminada. Entienden los demandantes que el precepto desborda los límites de la potestad reglamentaria. Además, se apunta la posibilidad de que dichos manuales escondan en realidad determinados criterios de homologación, lo que implicaría que el ejercicio de la actividad privada se deje en manos de las autoridades portuarias y el Ministerio de Fomento, con lo que se impide el ejercicio de estas actividades a la iniciativa privada. Se finaliza solicitando al Tribunal que aclare el alcance del precepto, corrigiendo una posible interpretación expansiva que podría vulnerar la libertad de empresa (art. 38 CE).

f) El art. 38 crea un instrumento de planificación portuaria denominado «plan director de infraestructuras del puerto», previendo un trámite de «audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio». El precepto se reputa inconstitucional por vulnerar las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), además de poder incidir sobre otras competencias autonómicas, como pueden ser las que ostentan en materia de puertos que no tengan la consideración de interés general, de transportes, de pesca, de turismo y

de deportes. Todas ellas pueden verse significativamente condicionadas o afectadas por las decisiones del plan director. En fin, se aduce que el legislador habría incumplido la doctrina contenida en la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuyo fundamento jurídico 40 se transcribe parcialmente.

2. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, mediante providencia de 13 de julio de 2004, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del proceso en el diario oficial, lo que se cumplimentó en el «BOE» núm. 186, de 3 de agosto de 2004.

3. El 26 de julio de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado por el que solicita sea tenido por personado y concedida una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, mediante escrito de 28 de julio de 2004, acordó incorporar a las actuaciones el escrito anterior, tener por personado al Abogado del Estado y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

5. Por escrito registrado el 13 de septiembre de 2004, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, con remisión del recurso a la Dirección de estudios y documentación de la Secretaría General y al departamento de asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el mismo día 13 de septiembre de 2004, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, dando por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

7. El 21 de septiembre de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado.

a) Se aborda en primer lugar el motivo principal de impugnación, la posible vulneración de la reserva de ley en materia tributaria en conexión, en algunos preceptos, con la incorrecta atribución de potestades reglamentarias a las autoridades portuarias, vulnerándose así los arts. 31.3 y 97 CE.

Comienza su alegato el Abogado del Estado afirmando, con carácter general, que la Ley 48/2003 no conculca la reserva de ley en materia tributaria ni los límites a la potestad reglamentaria, toda vez que se abordan en la misma todos los elementos esenciales de las tasas portuarias controvertidas. Destaca a continuación que, en todo caso, la jurisprudencia constitucional (por todas las citadas, STC 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4) ha admitido una mayor colaboración de la norma reglamentaria en aquellas figuras, como las tasas, en las que se pone de manifiesto un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras tributarias, por lo que no se vulnera el art. 31.3 CE. En relación con las llamadas a la colaboración normativa del ente público «puertos del Estado y autoridades portuarias», se argumenta que dicha colaboración se ciñe a aspectos secundarios que normalmente forman parte de la potestad ejecutiva y, por tanto, de la aplicación y no de la regulación de las tasas. Además, el art. 97 CE no se opone a que mediante ley se atribuya a entidades públicas la facultad de completar determinadas disposiciones, siempre que ello se lleve a cabo de forma expresa y con directrices lo suficientemente precisas, como sucede en este caso.

En cuanto a los concretos preceptos impugnados por vulneración de la reserva de ley y los límites a la potestad reglamentaria (arts. 31.3 y 97 CE), se solicita la desestimación del recurso con los siguientes argumentos:

– En relación con el art. 8, inciso final, afirma el Abogado del Estado que el propio precepto hace referencia a que ello deberá llevarse a cabo «en los términos previstos en la Ley», inciso que la demanda omite transcribir, y cuya sola lectura debería llevar a desestimar su inconstitucionalidad. Se afirma además que, en todo caso, la impugnación de este precepto no debería admitirse por tratarse de una disposición programática, de manera que únicamente en el ámbito de las concretas tasas es posible comprobar si se desbordan o no los límites a la potestad reglamentaria.

– El art. 16 e) y, por conexión, los también impugnados arts. 16 b), párrafo 2; 6 c), párrafo 2 en relación con el 29.4, y 16 c), párrafo 2, atribuyen a Puertos del Estado la potestad de aprobar los criterios analíticos de imputación de los costes directos e indirectos, habilitación que, frente a lo sostenido en la demanda, no excede de regular aspectos técnicos, de carácter secundario, y, en todo caso, atendiendo a las directrices que se encuentran de forma detallada en la propia Ley 48/2003, por lo que no se conculca tampoco la Constitución en este supuesto.

– El art. 19.3 c) no vulnera tampoco el principio de reserva de ley, porque también en este caso los criterios están contenidos en la propia ley, que establece que dicho valor se determinará sobre la base de criterios de mercado y fija el valor de depreciación anual. La potestad de la autoridad portuaria en este caso es, además, de clara ejecución, por lo que, por las mismas razones apuntadas, tampoco se vulnera el art. 97 CE. En cuanto al apartado 9, letra g), del mismo precepto, tampoco puede admitirse que desborde el ámbito reservado a la ley, pues de la lectura del mismo se deduce que la norma fija los supuestos de hecho y los criterios para que se aplique la bonificación, incluyendo el porcentaje máximo de la misma. La colaboración reglamentaria se limita a un aspecto muy concreto de la aplicación de la horquilla de la bonificación, que no vulnera la reserva de ley.

– El art. 21.6 atribuye al Ministro de Fomento la competencia para definir «el concepto de servicio a un determinado tipo de tráfico», lo que tiene incidencia para la cuantificación de una de las bonificaciones aplicables a la tasa del buque. Afirma el Abogado del Estado que dichas bonificaciones, cuya finalidad es premiar o «fidelizar» a los buques que usen reiteradamente un mismo puerto, se encuentran definidas en la ley, dejando a la orden ministerial únicamente algunos aspectos técnicos, como la concreción de cuándo un buque presta un servicio a un determinado tipo de tráfico, cuándo transporta qué tipo de pasaje (mercancías u otros), etc., por lo que no se conculca tampoco aquí la reserva de ley en materia tributaria.

– El art. 25.5 c) confiere a las autoridades portuarias la potestad de determinar el valor de mercado de la pesca en determinadas circunstancias, lo que incide en la base imponible de la tasa de la pesca fresca. Para el Abogado del Estado, tampoco esta atribución legal vulnera la legalidad, pues el criterio general para la determinación de la base imponible de la tasa, que es el valor de mercado, está suficientemente definido en la norma. De esta manera, la habilitación a las autoridades portuarias que se controvierte en la demanda se aplica de forma subsidiaria cuando no sea posible usar ninguno de los medios de valoración recogidos en el precepto. Por tanto, no hay exceso en la habilitación reglamentaria.

– En el art. 26 tampoco hay, en el decir del Abogado del Estado, una extralimitación a la colaboración del reglamento, pues la ley precisa tanto el coeficiente corrector como las horquillas para su aplicación, de manera que la autoridad portuaria se limita a concretar la aplicación de dicho coeficiente dentro del margen proporcionado por la norma.

– En el art. 27, en sus apartados 1, in fine, 3 a), 3 in fine y 5 in fine, igualmente se cumplen los límites a la reserva de ley en materia tributaria, pues los aspectos esenciales de dichas bonificaciones están ya previstos en la ley, de manera que, como se expone de forma pormenorizada para los distintos apartados del art. 27, lo que se remite a la orden ministerial es la concreción de aspectos técnicos y secundarios.

– Respecto al art. 31.2, en conexión con los arts. 88, 89 y 90, que configura como precios privados la prestación de servicios comerciales en las instalaciones portuarias, el Abogado del Estado rechaza el principal argumento de los demandantes, que aducen que, puesto que tales servicios se prestan en dominio público, los mencionados precios privados deben ser en realidad tributos. Este argumento no puede aceptarse, se afirma, porque los servicios se prestan en régimen de concurrencia y no cumplen, en general, ninguno de los elementos para poder ser configuradas como una tasa.

Solicitada por tanto la desestimación de las infracciones constitucionales relacionadas con la reserva de ley y los límites a la potestad reglamentaria, se aborda en el escrito el resto de preceptos también reputados inconstitucionales, interesando también la desestimación de todos ellos con los siguientes argumentos:

b) La impugnación del art. 28 no se apoya en argumentación alguna, ni tampoco parece existir vulneración de precepto constitucional alguno.

c) En relación con la impugnación del art. 85.6 y la disposición adicional sexta, sobre la prestación del servicio de estiba y desestiba, afirma el Abogado del Estado que resulta contradictorio afirmar que se vulnera la libertad de empresa del art. 38 CE cuando, precisamente, el aspecto que se objeta lo que pretende es la liberalización del servicio de estiba y desestiba, que hasta la norma impugnada era un servicio público de titularidad estatal que se prestaba en régimen de concesión a través de las sociedades estatales de estiba y desestiba. Por otra parte, las limitaciones que la ley establece al ejercicio de esta actividad no son arbitrarias ni desproporcionadas, sino que vienen exigidas por las particularidades del servicio. Además, la integración en «agrupaciones portuarias de interés económico» obedece a las características concretas de la actividad, como por ejemplo el alto grado de profesionalización que se requiere o la irregularidad de la demanda.

d) El art. 19.5, párrafo 2, que no consiente la impugnación autónoma de los valores contenidos en la orden de valoración de los terrenos y aguas de la zona de servicios, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, pues una interpretación correcta del precepto permite concluir, frente al criterio de la demanda, que la norma no condiciona ni limita el control jurisdiccional de la valoración, sino únicamente el momento en que éste puede producirse. De esta manera, resulta posible la impugnación de la valoración en el momento en que se produce la notificación individual de la nueva cuantía de la tasa.

e) El art. 19.9 g), párrafos 3 y 4, dentro de la regulación de determinadas bonificaciones de aplicación por las autoridades portuarias a las tasas sobre la ocupación del demanio, otorga al Ministerio de Fomento la potestad de aprobar los «manuales de servicio» para determinados concesionarios que operen en el puerto de forma indeterminada, actuando como base para que les sea de aplicación determinada bonificación. Pero estos manuales de servicio tienen como finalidad fijar determinados estándares de calidad, alcanzados los cuáles se activa la bonificación, por lo que no se menoscaba directa ni indirectamente la libertad de empresa.

f) El art. 38 no vulnera las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). En primer lugar, porque dicho plan es, como su nombre indica, una mera previsión y no un instrumento dirigido a la construcción o modificación de un puerto de interés general, papel que en la Ley desempeña el «plan de utilización de espacios concurrentes». En todo caso, el art. 38 identifica la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, arbitrando un mecanismo para integrar los criterios autonómicos. Finalmente, la Ley 48/2003 establece diferentes mecanismos de colaboración que facilitan la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico.

8. Por providencia de 13 de noviembre de 2012, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por 78 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, se impugnan diversos pasajes de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general (en adelante, Ley 48/2003).

Sin perjuicio de las precisiones que se harán más adelante, el grueso de los motivos de la controversia está compuesto por la presunta vulneración de la reserva de ley (art. 31.3 CE) en materia tributaria, causada al desbordar buen número de los preceptos impugnados los límites de la remisión de la ley al reglamento. En otros casos, las lesiones imputadas se predicán de los art. 97, por atribuir la potestad reglamentaria a las autoridades portuarias, y 24.1, 38 y 149.1.23, todos ellos también del texto constitucional.

El Abogado del Estado propone la desestimación del recurso con los argumentos que se han recogido en el antecedente séptimo.

2. Antes de abordar el fondo de este recurso de inconstitucionalidad, debemos pronunciarnos sobre la pervivencia de su objeto, pues, durante la pendencia de este proceso, la Ley 48/2003 ha sido objeto de diversas modificaciones, habiendo sido finalmente derogada.

En tal sentido, la Ley 33/2010, de 5 de agosto, acometió una reforma sustancial de la norma impugnada. De acuerdo con su exposición de motivos, aquella ley «profundiza en la condición de tasas de las tarifas portuarias, ya introducida en la Ley 48/2003, y reformula alguna de las bonificaciones a fin de dar seguridad jurídica al modelo sin incrementar los costes». La Ley 48/2003 fue posteriormente derogada por la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, que constituye la regulación vigente en esta materia (en adelante, «texto refundido») y que, sin embargo, mantiene la vigencia de las disposiciones transitorias segunda, duodécima y decimoquinta, aunque únicamente a los efectos de la regulación de los supuestos en ellas previstos y con el alcance que de ellas resulta. Esta vigencia parcial de la Ley 48/2003 en nada afecta al objeto de este recurso, de manera que la totalidad de los preceptos impugnados ha sido objeto de derogación.

De conformidad con la consolidada doctrina elaborada por este Tribunal, las consecuencias de la modificación, derogación o decaimiento de la vigencia de las disposiciones legales, con posterioridad a su impugnación, no son uniformes [por todas, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2; 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 2 a)]. En el caso del recurso de inconstitucionalidad, cuya finalidad es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, hemos reiterado que la regla general es la pérdida de objeto, siempre que la derogación del precepto o de los preceptos legales controvertidos comporte la inaplicación pura y simple de la norma. En tal caso no tiene sentido mantener el objeto del proceso constitucional, sin que quepa por tanto pronunciarse sobre la conformidad constitucional de leyes que el propio legislador ya ha expulsado del ordenamiento [SSTC 19/2012, FJ 2; y 111/2012, FJ 2 a)].

Esta regla general tiene excepciones, de las que interesa en este lugar recordar dos. Por un lado, este Tribunal no podrá dejar de pronunciarse en aquellos supuestos en los que, pese a su derogación, los preceptos impugnados mantengan «vestigios de vigencia» (por todas, con cita de anteriores, SSTC 1/2012, de 13 de febrero, FJ 3; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2). Por otro lado, también pervivirá el objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando éste tenga naturaleza competencial y la derogación normativa no haya implicado, adicionalmente, la terminación de la controversia, tal y como acontece cuando la norma que sustituye a la derogada reproduce el problema competencial alegado en la demanda. En tal caso, «lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [entre otras, SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3; y 149/2012, de 5 de julio de 2012, FJ 2 b)].

De acuerdo con la doctrina anterior, debemos afirmar la pérdida de objeto del presente recurso en relación con la impugnación de los siguientes artículos: 8, inciso final, 16 e) en relación con los artículos 16 b) 2, y c), párrafo 2, y 29.4, 19.5, párrafo 2; 19.9 g), párrafos 2, 3 y 4; 21.6; 25.5 c); 26, párrafo final; 27.1, in fine, 27.3 a); 27.3, in fine, y 27.5, in fine, 28; 31.2, en conexión con los arts. 89.2 y 90; 85.6 y, en fin, la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003. Estos preceptos no han sido impugnados por motivos competenciales, han sido derogados y han perdido además todo vestigio de vigencia, como se constata, además, tras la lectura de las ocho disposiciones transitorias del citado texto refundido, que permite descartar todo resto de ultraactividad de los preceptos que se controvierten en la demanda.

Distinta debe ser la conclusión en relación con la impugnación del art. 38 de la Ley 48/2003 que, de acuerdo con la argumentación de la demanda, vulneraría las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Este artículo, que también ha sido derogado, se reproduce parcialmente en el art. 54 del vigente texto refundido bajo la rúbrica de «Plan Director de Infraestructuras del Puerto». La ordenación jurídica de esta figura administrativa, cuya constitucionalidad se discute, se mantiene en términos sustancialmente similares a los anteriores, quedando limitada la posibilidad de otorgar audiencia a la autoridad autonómica competente a aquellos casos en los que la aprobación del plan haya precisado de «evaluación ambiental estratégica». Por ello, de acuerdo con nuestra doctrina, debe entenderse que la controversia competencial que late en el fondo de este concreto motivo de inconstitucionalidad no ha perdido vigencia, pese a la derogación del precepto inicialmente impugnado. La derogación de la norma recurrida no ha producido, en este caso, pérdida del objeto del recurso en relación con esta concreta impugnación.

3. Delimitado como antecede el objeto de este proceso, debemos a continuación examinar la regularidad constitucional del art. 38, que tiene el siguiente tenor:

«Artículo 38. *Plan Director de Infraestructuras del Puerto.*

1. La construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, la ampliación o realización de nuevas obras de infraestructura de uno existente, que alteren significativamente su configuración, requerirá la previa aprobación de un Plan Director de Infraestructuras del puerto.

El proyecto de Plan Director de Infraestructuras será elaborado por la Autoridad Portuaria e incluirá: la definición de las necesidades de desarrollo de un puerto durante un horizonte temporal de, al menos, 10 años, la determinación de las distintas alternativas de desarrollo, el análisis de cada una de ellas y selección de la más óptima, estudios de impacto ambiental que procedan, previsión de desarrollo por fases, valoración y recursos, análisis financiero y de rentabilidad, y análisis de accesos terrestres.

La aprobación del Plan Director de Infraestructuras que tenga como objeto la construcción de un nuevo puerto corresponderá al Ministro de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado.

2. Previa a su aprobación y una vez realizada la tramitación ambiental que corresponda por las Autoridades Portuarias, se elevará por Puertos del Estado al Ministerio de Medio Ambiente para la evaluación de impacto ambiental, cuando proceda. Asimismo, y previa su aprobación, se dará audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio.

3. La ejecución de las obras previstas en un Plan Director de Infraestructuras requerirá, en su caso, la modificación del Plan de utilización de los espacios portuarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 97 de esta ley.»

Según ha quedado expuesto en el antecedente primero, los demandantes sostienen en su escrito que la previsión de un instrumento de planificación portuaria, como el «plan director de infraestructuras del puerto», que se elabora totalmente en sede ministerial, salvo por el trámite de audiencia a la autoridad autonómica previsto en el apartado 2 del



precepto (art. 149.1.23 CE), no se ajusta a la distribución de competencias autonómicas en materia de medio ambiente, puesto que dicha audiencia se limita a los casos en los que el proyecto estatal (el plan) sea objeto de evaluación ambiental, cosa que no siempre sucede. Además y aunque se admite en el escrito de demanda que, una vez aprobado el plan director, las Comunidades Autónomas pueden hacer valer sus competencias, el art. 38, al no crear mecanismo de colaboración con las Comunidades Autónomas, tal y como exige la STC 40/1998, de 19 de febrero, desconoce las competencias autonómicas en esa misma materia.

El Abogado del Estado interesa en su escrito la desestimación de este motivo, por entender que no se vulneran dichas competencias autonómicas en materia de medio ambiente. De un lado, por cuanto el citado plan es tan sólo una previsión y, de otro, porque el precepto a examen arbitra un mecanismo para integrar el criterio de la Comunidad Autónoma afectada, de modo que, en contra del parecer de los demandantes, se articulan diferentes mecanismos de colaboración que respetan la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico, cumpliéndose lo previsto en la citada STC 40/1998.

4. Los anteriores razonamientos evidencian un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente distintos. Por un lado, se encuentra la competencia del Estado en materia de «puertos de interés general» prevista en el art. 149.1.20 CE, competencia exclusiva, con el alcance que a la misma se dio en la STC 40/1998, de 19 de febrero. Por otro, se alzan las competencias de desarrollo en materia de medio ambiente que han podido asumir las Comunidades Autónomas mediante los correspondientes Estatutos de Autonomía, a partir de lo previsto en el art. 149.1.23 CE.

Es ésta una cuestión sobre la que reiteradamente se ha pronunciado este Tribunal, concretándose en la concurrencia en un mismo espacio físico de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 4). Pues bien, como hemos recordado recientemente en nuestra STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 6, la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no puede impedir el ejercicio de otras competencias en el mismo espacio, si bien esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales exige buscar fórmulas que permitan su coexistencia pacífica. En última instancia, y como dejamos dicho en la STC 18/1982, de 4 de mayo (FJ 14), no sólo «el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías», sino que «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7).

A partir de ahí, el legislador podrá seleccionar, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas, teniendo en cuenta, como afirmamos en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y hemos reiterado en la STC 46/2007, de 1 de marzo, que «para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra» (FJ 5). En concreto y sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos, es doctrina reiterada, citada además por ambas partes (STC 40/1998, de 19 de febrero, en relación con determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante), que el Estado no puede adoptar la decisión sobre la ubicación de un nuevo puerto a espaldas de las Comunidades Autónomas, de manera que «han de establecerse fórmulas de cooperación entre las autoridades afectadas, así como buscar el mínimo sacrificio de otras competencias concurrentes». Sin embargo, como también se deduce de la misma Sentencia y fundamento jurídico, estos mecanismos deben ser compatibles con el reparto de competencias en la materia, a tenor del cual «la decisión sobre la ubicación de un nuevo puerto de interés general corresponde al Estado», decisión ésta que no puede quedar

«subordinada al parecer de las Comunidades Autónomas o de los Municipios en cuyo territorio deba construirse el puerto» (FJ 42).

Adicionalmente, en la STC 13/1998, de 22 de enero, ya dejamos dicho (FJ 7) que es competencia de la Administración general del Estado el llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental cuando realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia (art. 149.1.20 CE), de manera que «[l]a Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental» (FJ 8). Ahora bien, ello debe conjugarse, sosteníamos en esa misma resolución, con el deber de colaboración que inspira las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que implica que «[c]uando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta» (FJ 9), pues en particular la proyección sobre un mismo medio físico de títulos competenciales distintos, estatales y autonómicos «impone la colaboración entre ambas Administraciones».

Partiendo de la anterior doctrina, cabe ya descartar la inconstitucionalidad del art. 38 de la ley 48/2003, pues el procedimiento de aprobación del plan director en el previsto tiene en cuenta la incidencia que el ejercicio de la competencia del Estado podría tener sobre las competencias que las Comunidades Autónomas hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en los términos exigidos por nuestra jurisprudencia. En concreto, el precepto impugnado contempla dos mecanismos que permiten alcanzar esta finalidad. En primer lugar, y como reconocen los propios demandantes, la participación autonómica se instrumenta a través de los diferentes cauces enunciados en el propio procedimiento de evaluación ambiental enunciado en el mismo apartado 2 del art. 38, que remite a la legislación específica contenida entonces en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y ahora en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, norma que en todo caso se aplica a los puertos de nueva construcción o a las obras de gran envergadura.

En segundo lugar y sobre todo, el trámite de audiencia previsto en el art. 38.2, con carácter previo a la aprobación del plan director, arbitra expresamente la posibilidad de tener en cuenta el criterio de la «autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio». Es cierto que la audiencia a la que expresamente se refiere el precepto alude al órgano competente en materia de ordenación del territorio, pero esta delimitación no impide que en dicho trámite la Comunidad Autónoma pueda además formular distintas observaciones, entre ellas las medioambientales en las que los recurrentes centran la queja. El precepto se limita a identificar el órgano autonómico al que ha de dirigirse el trámite de audiencia, pero sin predeterminar en modo alguno cuál deba ser el contenido concreto de dicho trámite; ni tampoco impide, desde luego, que otros órganos de la Comunidad Autónoma puedan en su caso participar en el mismo. Por ello, incluso en aquellos casos en los que una obra portuaria no precise el procedimiento de evaluación ambiental, existen otras vías de colaboración previstas en la norma que permiten desvirtuar la alegada inconstitucionalidad del precepto, lo que conduce a su desestimación.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 8, inciso final; 16 e) en relación con los artículos 16 b) 2, y c), párrafo 2, 29.4; 19.5, párrafo 2; 19.9 g), párrafos 2, 3 y 4; 21.6; 25.5 c); 26, párrafo final; 27.1, in fine 27.3 a); 27.3, in fine, y 27.5, in fine, de

los arts. 28; 31.2, en conexión con el art. 89.2 y 90; 85.6; y de la disposición adicional sexta de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.