|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 73/1999 |
| Fecha | de 23 de marzo de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 4488-1998 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 4.488/1998 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión del núm. 222 de la Directriz Duodécima, apartado II, letra D), del Anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de OrdenaciónTerritorial. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 28 de octubre de 1998, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el núm. 222 de la Directriz duodécima, apartado 11, de la letra D) del Anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial.

En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal recurrido.

2. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 10 de noviembre de 1998, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y de acuerdo con lo que dispone el art. 30 de la LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso para las partes en el proceso y desde el día en que aparezca publicada dicha suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros; así como, finalmente, publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión acordada en los «Boletines Oficiales del Estado» y de Aragón.

3. Mediante escrito registrado el día 27 de noviembre de 1998, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el día 30 de noviembre de 1998, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal Constitucional la documentación que pudiera precisar.

4. La Letrada de las Cortes de Aragón, por escrito registrado el día 1 de diciembre de 1998, se personó en el procedimiento y solicitó la prorroga del plazo para formular alegaciones. Prorrogado en diez días el plazo inicialmente conferido, por providencia de la Sección Cuarta de 2 de diciembre de 1998, presentó su escrito de alegaciones en fecha 15 de diciembre de 1998 en el que solicitó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

5. El Letrado de la Diputación General de Aragón se personó en el procedimiento y formuló alegaciones mediante escrito registrado el día 3 de diciembre de 1998, interesando se dictase Sentencia, tras los trámites oportunos, en la que se declarase la inexistencia de inconstitucionalidad en la disposición legal recurrida.

6. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 9 de febrero de 1999, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición legal impugnada, acordó oír a las partes personadas -Abogado del Estado y representaciones procesales de las Cortes y del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón- para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del levantamiento o mantenimiento de dicha suspensión.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado en fecha 17 de febrero de 1999, en el que solicitó el mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida, formulando al respecto las alegaciones que a continuación se extractan:

Tras referirse a la doctrina constitucional sobre el incidente de suspensión de la norma objeto de recurso de inconstitucionalidad o conflicto positivo de competencia, considera que en el presente supuesto los daños y perjuicios que pueden causar al interés general el levantamiento de la suspensión se desenvuelven en dos ámbitos diferentes, referidos, por un lado, a las limitaciones o restricciones en la distribución de la población reclusa y, por otro, a la instalación de almacenes de residuos nucleares, en el territorio, en ambos casos. de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En relación con el primero de los ámbitos indicados, el levantamiento de la suspensión supondría que la Administración penitenciaria estatal, única competente para establecer la distribución de reclusos entre los distintos centros penitenciarios, se vería obligada a reducir el número de reclusos en Aragón de acuerdo con el límite establecido en la disposición legal recurrida, siendo tres los centros penitenciarios existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma -Zuera, Daroca y Teruel-, cuya capacidad no podría ser aprovechada en condiciones normales. De levantarse la suspensión, el interés general quedaría afectado por cuanto la distribución de la población reclusa se vería alterada, de manera que, de existir una capacidad superior en los centros penitenciarios situados en el territorio de la Comunidad Autónoma a la que establece como límite la norma autonómica, resultaría que esos centros estarían infrautilizados obligando a aumentar la población de otros centros fuera de ese territorio. Es decir, sería imposible ejercer correctamente una política razonable de distribución de reclusos en proporción a la capacidad de los distintos centros penitenciarios. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión no produce daños y perjuicios, pues es imposible justificar que tener más población reclusa que la generada en la Comunidad Autónoma sea perjudicial para el interés general de la misma. Procede, por tanto, ratificar la suspensión acordada para evitar que el interés general consistente en la adecuada distribución de la población reclusa entre los distintos centros penitenciarios se vea perjudicada.

Prácticamente lo mismo se puede decir respecto al apartado que prohíbe la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en la Comunidad Autónoma. El Estado viene decidiendo la situación y capacidad de los almacenes de residuos nucleares, de modo que el establecimiento de límites en el ejercicio de esa competencia produce perjuicios para el interés general protegido mediante esa actuación administrativa. En este caso, los daños y perjuicios son de especial intensidad dada la peligrosidad de los residuos nucleares. Dos son al respecto las hipótesis que se pueden dar: que en el territorio de la Comunidad Autónoma existan o vayan a existir almacenes de residuos nucleares que incluyan parte de éstos no generados en Aragón o que no existan almacenes de residuos nucleares no generados en Aragón. En ambos supuestos, la protección del interés general y la evitación de daños y perjuicios para dicho interés ha de dar lugar al mantenimiento de la suspensión. En el primer caso, porque lo contrario obligaría a transportar residuos nucleares a un lugar indeterminado, lo que en sí es peligroso y perjudicial; en el segundo, porque el mantenimiento de la suspensión no causa ninguna clase de perjuicios generales ni específicos para la Comunidad Autónoma.

8. La Letrada de las Cortes de Aragón, mediante escrito registrado en fecha 17 de febrero de 1999, interesó el levantamiento de la suspensión, al entender que dada la naturaleza del precepto legal recurrido dicho levantamiento no produciría daño alguno o perjuicios a terceros, remitiéndose a los argumentos expuestos en su escrito de alegaciones en defensa de la constitucionalidad de aquel precepto.

9. El Letrado de la Diputación General de Aragón evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 18 de febrero de 1999, en el que solicitó el levantamiento de la suspensión de la disposición legal impugnada.

Las Directrices Generales de Ordenación Territorial tienen un alcance, a la luz de la legislación de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, que parece que no se ha tenido en cuenta a la hora de promover el presente recurso de inconstitucionalidad. En efecto, la Ley de las Cortes de Aragón 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, establece el carácter vinculante de las Directrices de Ordenación del Territorio únicamente en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma tenga competencias, mientras que en otro caso tienen un carácter meramente orientativo. El art. 25.2 de la citada Ley dispone que «en especial, las determinaciones de tales Directrices habrán de ser respetadas por:... b) todas las Administraciones Públicas actuantes en Aragón en aquellas materias que la Comunidad Autónoma Aragonesa tenga competencias». Es decir, la Comunidad Autónoma ha sido en todo momento respetuosa con las competencias estatales, habiendo circunscrito el carácter vinculante de aquellas Directrices respecto a las materias en que tenga competencias, sin perjuicio del carácter orientativo que puedan tener en otro caso, en el que «sólo deberán ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas en la configuración de sus propias políticas de incidencia territorial» (art. 14.2 Ley Cortes de Aragón 11/1992).

Es evidente, pues, que del levantamiento de la suspensión de la disposición legal impugnada ninguna perturbación puede derivarse. Nunca una Directriz General de Ordenación Territorial podrá vulnerar competencias del Estado, dado que, o bien se trata de materias que son competencia de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso nada se podrá objetar a su carácter vinculante, o bien de materias de competencia estatal, en cuyo caso la Directriz tendrá un carácter meramente orientativo. La vigencia de la Directriz recurrida no puede, por si misma, producir ninguna perturbación, dado que en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma no ostenta competencias, el Estado no debe sentirse vinculado, tratándose, en tal supuesto, de una Directriz meramente orientativa, sin que quepa anticipar un hipotético conflicto futuro que pueda surgir en torno a una concreta actuación y a la consideración de si ésta se produce en un ámbito en el que la Directriz tiene carácter vinculante. En otras palabras, la disposición legal recurrida no puede en modo alguno vulnerar por sí competencias estatales, sin perjuicio de que pueda surgir una controversia competencial como consecuencia de una concreta y determinada actuación en la que el Estado y la Comunidad Autónoma discrepen sobre la titularidad de la competencia para llevarla a cabo y, en consecuencia, sobre si lo establecido en la Directriz tiene o no carácter vinculante respecto a esa concreta actuación.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Impugnado por el Presidente del Gobierno el núm. 222 de la Directriz Duodécima, apartado 11, letra D), del Anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial, y producida la suspensión de su vigencia y aplicación en virtud de la invocación efectuada a lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, procede, próximo a transcurrir el plazo de cinco meses establecido en el citado precepto constitucional, resolver acerca de la ratificación o levantamiento de dicha suspensión.

Según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión, es necesario ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general público como el particular o privado de terceras personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Una ponderación que debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulen. Por último, no es ocioso recordar que el mantenimiento de la suspensión automática en cuanto excepción a la regla general que debe ser el mantenimiento de la vigencia y eficacia que toda norma posee requiere que el Gobierno, a quien se le debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (por todos, AATC 329/1992, 103/1993, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998).

2. La disposición legal impugnada contiene una Directriz de Ordenación Territorial, a cuyo tenor: «Se propiciará que la utilización del suelo sea acorde con los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón. A tal efecto, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) No se permitirá la instalación en usos penitenciarios cuya capacidad supere a la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años. b) Se prohibirá la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón».

El Abogado del Estado aduce que el levantamiento de la suspensión supondría que la Administración penitenciaria estatal, única competente para establecer la distribución de reclusos entre los distintos centros penitenciarios, se vería obligada a reducir el número de intemos en los centros penitenciarios existentes en la Comunidad Autónoma de acuerdo con el límite fijado en la norma recurrida, de modo que, de existir en dichos centros una capacidad superior al límite señalado, su capacidad no podría ser aprovechada adecuadamente y se obligaría a aumentar la población de otros centros penitenciarios situados fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con lo que sería imposible ejercer correctamente una política razonable de distribución de reclusos en proporción a la capacidad de los distintos centros penitenciarios. Asimismo, respecto a la prohibición de instalación de almacenes de residuos nucleares, entiende que se limita la competencia que el Estado viene ejerciendo en orden a la determinación de la situación y capacidad de los almacenes de residuos nucleares generándose notables perjuicios para el interés general protegido mediante esa actuación administrativa.

Por su parte, las representaciones procesales de las Cortes y de la Diputación General de Aragón interesan el levantamiento de la suspensión en atención a la naturaleza de la norma legal recurrida, aduciendo aquella última el carácter meramente orientativo que tienen las Directrices de Ordenación Territorial para las Administraciones Públicas actuantes en el territorio de la Comunidad Autónoma en la configuración de sus propias políticas sectoriales de incidencia territorial.

3. Son, sin duda, relevantes desde la perspectiva del interés público o general los perjuicios invocados por el Abogado del Estado en favor del mantenimiento de la suspensión, si bien dada la naturaleza y alcance de la norma legal recurrida hay que convenir en el presente supuesto con las representaciones procesales de las Cortes y de la Diputación General de Aragón en que no cabe hablar de tales perjuicios. La norma impugnada contiene, como hemos señalado, una Directriz de Ordenación Territorial, figura que integra, junto con otras, uno de los apartados de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, definidas éstas en el art. 10 de la Ley de Aragón 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio como «el instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón». En la determinación del grado de eficacia y vinculación de las Directrices de Ordenación Territorial, la Ley de Aragón 7/1998, de 16 de julio, se remite a los arts. 14.2 y 25 de la citada Ley de Aragón 11/1992. El primero de los preceptos citados prevé que «en los instrumentos de ordenación del territorio de Aragón se distinguirán con precisión aquellos de sus contenidos que tengan carácter de determinaciones vinculantes de ordenación territorial de aquellos otros que posean solamente naturaleza de directriz orientativa», precisando respecto a las directrices orientativas «que sólo deberán ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas en la configuración de sus propias políticas de incidencia territorial». Por su parte. el art. 25. 2 b) de la misma Ley dispone que las determinaciones de las Directrices Generales de Ordenación Territorial habrán de ser respetadas por «todas las Administraciones Públicas actuantes en Aragón en aquellas materias en que la Comunidad Autónoma aragonesa tenga competencias». A partir de lo anterior, y dado que, si la Administración del Estado es la competente, según mantiene en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, lo que en modo alguno niegan ni cuestionan las representaciones procesales de las Cortes y de la Diputación General de Aragón, para distribuir la población reclusa entre los distintos centros penitenciarios y para determinar la situación y capacidad de los almacenes de residuos nucleares, vinculándose los perjuicios aducidos en favor del mantenimiento de la suspensión al ejercicio de las citadas competencias estatales, hay que concluir que la Directriz de Ordenación Territorial impugnada no tiene para la Administración del Estado carácter vinculante, sino orientativo, por lo que el mantenimiento de la suspensión no viene exigida por los perjuicios que invoca el Abogado del Estado. De otra parte, la norma legal recurrida no genera per se perjuicios ciertos y efectivos a los intereses generales, que obliguen a mantener la suspensión frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la ley. En efecto, los hipotéticos perjuicios que pudieran derivarse de la vigencia y aplicación de la norma recurrida aparecen condicionados a una actuación estatal que entrase en contradicción con sus previsiones y que la Comunidad Autónoma, en aplicación de la Directriz impugnada, decidiese impedirla o, en otro caso, imponerle a la Administración estatal una actuación en el sentido de dicha Directriz. En uno u otro supuesto, los perjuicios no derivarían directamente del precepto ahora recurrido, sino de la eventual decisión autonómica en uno de los dos sentidos apuntados, la cual sería susceptible de impugnación en la que siempre se podría plantear la suspensión sobre la base de la producción de daños y perjuicios para el interés público (AATC 79/1990, 87/1991, 168/1998). En definitiva, la eficacia de la disposición legal impugnada no afecta a los intereses generales en la medida suficiente como para mantener una suspensión que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, sólo procede en presencia de perjuicios ciertos efectivos, en ausencia de los cuales debe atenderse a la presunción de validez propia de las leyes.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda levantar la suspensión del núm. 222 de la Directriz Duodécima, apartado II, letra D), del Anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación

Territorial.

Madrid, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y nueve.