

podrían ser —según decíamos antes recordando nuestra jurisprudencia— posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la Sentencia impugnada». Justamente todo lo contrario, pues la representación de la actora presentó con posterioridad a la demanda de amparo otras tres Sentencias del mismo órgano, no ya confirmatorias de la misma línea, sino, incluso, portadoras de un severo reproche a la Administración que porfía con sus resoluciones en mantener la interpretación avalada por la Sentencia que genera la presente queja: textualmente afirma la Sentencia núm. 924, de 23 de septiembre de 2002, en su fundamento jurídico segundo, que «La nota común que figura en el epígrafe 931 de las tarifas del impuesto es suficientemente explícita cuando menciona a la cuota del epígrafe, razón por la que en numerosas ocasiones, algunas de las cuales están citadas en la demanda, la Sección Cuarta de esta Sala, al igual que han hecho los Juzgados de lo Contencioso de Madrid cuando han sido competentes para ello, han anulado resoluciones como las aquí impugnadas, sin que la corporación demandada desista, como debiera, de una oposición a su pretensión respetando así el criterio de los Tribunales de Justicia y evitando la reiterada existencia de litigios que se sufragan, como los que ocasionan la ilegítima actuación municipal, con los impuestos de los ciudadanos».

4. En fin, evidenciada la falta de motivación en el cambio de criterio del órgano juzgador para el caso que se nos somete a consideración, ha de convenirse con la actora, cuando recuerda nuestra jurisprudencia al respecto, que tal carencia comporta la calificación de la Sentencia impugnada como arbitraria y, con ello, que viola también el derecho a la tutela judicial efectiva; dicho en nuestros propios términos: «En consecuencia, la decisión judicial cuestionada carece de una justificación razonable que permita excluir la posible apreciación de arbitrariedad en el cambio de criterio efectuado, lo que la convierte no sólo en lesiva del art. 14 CE, por desigual aplicación de la ley, sino que, además, como dijimos en la STC 150/2001, 2 de julio, FJ 4, resulta también lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dado que la solución alcanzada resulta arbitraria en la medida en que... [diferentes sujetos]... han obtenido distintas respuestas en supuestos de hecho idénticos sin que medie un razonamiento que así lo justifique» (STC 210/2002, de 11 de noviembre, FJ 4).

Todo lo expuesto conduce derechamente, como es obvio, a la concesión del amparo solicitado por la institución recurrente.

### FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Congregación Hermanas Dominicas de la Anunciata y, en su virtud:

1.º Declarar que han sido vulnerados los derechos de la demandante a la igualdad en la aplicación de la Ley y a la tutela judicial efectiva (arts. 14 y 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha de 24 de mayo de 2002, dictada

en el recurso núm. 2399/98, restituyendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar Sentencia, para que pronuncie una respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

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

Dada en Madrid, a nueve de febrero de dos mil cuatro.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Firmado y rubricado.

**4344** *Pleno. Sentencia 14/2004, de 12 de febrero de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 4488/98. Promovido por el Presidente del Gobierno contra dos apartados de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. Directrices generales.*

*Competencias sobre ordenación del territorio, legislación penitenciaria, medio ambiente y energía: capacidad de los centros penitenciarios en función del origen de los presos; prohibición de residuos nucleares producidos fuera de la Comunidad Autónoma. Nulidad de los preceptos autonómicos. Voto particular concurrente.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4488/98, promovido por el Presidente del Gobierno contra el núm. 222 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios del anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. Directrices generales. Han comparecido y formulado alegaciones la Diputación General de Aragón y las Cortes de Aragón, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El día 28 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal un escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante el cual interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el núm. 222 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios del anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. Directrices generales. En dicho escrito invocó el art. 161.2 CE respecto del precepto objeto del recurso.

2. Las alegaciones contenidas en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se sintetizan a continuación:

a) La directriz objeto del recurso prevé lo siguiente:

«(222) 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:

b) 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.

c) Se prohibirá la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón.»

El objeto litigioso, según el Abogado del Estado, se concreta en un conflicto competencial planteado en el ámbito del ejercicio de una competencia autonómica exclusiva, como es la ordenación del territorio, por su incidencia en la esfera competencial del Estado. En concreto se trata de dilucidar si, con ocasión del desarrollo de la competencia autonómica de planificación de los usos del suelo, cabe hacer precisiones sobre la limitación o prohibición de usos cuya competencia corresponde al Estado.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre el modo en que han de convivir dos competencias, autonómica y estatal, en caso de que ambas se proyecten sobre el mismo espacio físico. En este sentido conviene destacar que la mayoría de las competencias sectoriales tienen una incidencia espacial, que ha de ser respetada por la Comunidad Autónoma cuando ejercita su competencia exclusiva de ordenación del territorio. La aludida doctrina del Tribunal se recoge con claridad en la STC 149/1998, FJ 3, y puede sintetizarse, diciendo que la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de competencia reservados al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos.

Por lo tanto, desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias, la de ordenación del territorio no puede suponer una facultad absoluta que impida, dificulte o perturbe el ejercicio de otras competencias con incidencia en la ocupación de determinados espacios físicos.

b) A continuación el Abogado del Estado indica que las competencias estatales afectadas por el conflicto son prevalentes sobre la competencia autonómica de ordenación del territorio.

Así, tanto si se tiene en cuenta el criterio finalista (STC 125/1984) como el de la especificidad (STC 48/1988), se aprecia que el precepto recurrido incide más en la materia de régimen penitenciario o en la de seguridad de la energía nuclear que en la ordenación del territorio. Cuando la Ley autonómica limita la construcción de instalaciones penitenciarias y prohíbe en determinados casos las construcciones de almacenamiento de recursos nucleares está incidiendo en dos sectores con más intensidad que sobre la ordenación del territorio, que es una materia más amplia y genérica. Por otro lado, desde el punto de vista de la finalidad de la medida, es claro que pretende limitar la existencia de esas instalaciones en Aragón, lo que significa actuar sobre sectores directamente, aunque sea de modo negativo.

La primera competencia incardinada por el precepto recurrido es la relativa a la «legislación penitenciaria» (art. 149.1.6 CE), sobre la cual Aragón no ha asumido

ni la ejecución de la legislación penitenciaria ni la gestión del régimen penitenciario.

El Tribunal Constitucional ha configurado doctrinalmente el alcance de la citada competencia estatal, interesando destacar la STC 104/1988, recaída en relación con la Comunidad Autónoma que tenía asumida la competencia de ejecución de la legislación penitenciaria, y que afirma lo siguiente:

«Por otro lado, ha de señalarse que los deberes de colaboración y auxilio mutuo han de entenderse intensificados cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, de cuya aplicación adecuada y uniforme éste no puede desentenderse, porque todas las Instituciones Penitenciarias se integran en un sistema único, y, además, realizan una actividad administrativa que constituye un instrumento al servicio de otros fines, de la aplicación de un Derecho Penal único y de la ejecución de decisiones judiciales en materia penal, y están implicados también otras autoridades, tanto gubernativas del Estado en relación con la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) como los órganos del Poder judicial» (STC 104/1988, FJ 5).

«Resulta de todo ello que las decisiones que afectan a todo ese sistema —como son, necesariamente, las referidas a su capacidad total, óptima y máxima, y, en consecuencia, a la capacidad de los establecimientos integrados— han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación» (STC 104/1988, FJ 7).

Por tanto es indudable que caen bajo la esfera de la competencia estatal las decisiones sobre las necesidades de instalaciones penitenciarias, la distribución de la población reclusa y la capacidad de aquellas instalaciones, alcanzando dicha competencia la configuración del sistema penitenciario global. Cualquier previsión normativa autonómica que limite, dificulte o impida la toma de aquellas decisiones invadirá la competencia estatal que estamos analizando.

En cuanto a la letra b) de la disposición recurrida, referida a la instalación de almacenes de residuos nucleares, prácticamente se puede decir lo mismo. En este caso los títulos que amparan la competencia del Estado sobre la programación, gestión y control de este tipo de instalaciones se encuentran en los números 25 y 29 del art. 149.1 CE, esto es, en las «bases del régimen energético» y en la «seguridad pública», en cuanto que se trata de instalaciones que conllevan un peligro potencial para ella. Esta materia se ha regulado en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, en la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y en el Real Decreto 1522/1984, de 4 de julio, por el que se autoriza la constitución de la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos. Por tanto la materia consistente en la autorización y construcción de almacenes de residuos nucleares corresponde al Estado, que la ha ejercido creando dicha empresa nacional y atribuyendo al Ministerio de Industria y Energía la competencia sobre las autorizaciones correspondientes.

Junto a la competencia estatal de «bases del régimen energético» se encuentra la competencia exclusiva sobre la «seguridad pública», que, proyectada sobre los residuos nucleares, habilita al Estado para determinar la radicación de las instalaciones de almacenamiento de residuos nucleares. Esta competencia estatal ha sido configurada por la citada Ley 15/1989 mediante un régimen de autorización, el cual respeta la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, pues su art. 3.3 prevé, como fórmula de coordinación, la solicitud de un informe a las Comunidades Autónomas afectadas.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha incidido en la peligrosidad de la energía nuclear y en sus consecuencias competenciales. Así, en la STC 133/1990, de la que se deriva, a partir de las repercusiones supra-territoriales de los posibles accidentes en instalaciones nucleares, que la seguridad nuclear es una materia supraautonómica que ampara la competencia estatal sobre las instalaciones de almacenamiento de residuos nucleares.

De aquí que, al igual que en el caso de las instalaciones para usos penitenciarios, cualquier disposición autonómica que menoscabe, dificulte o impida el ejercicio de esta competencia estatal es inconstitucional.

Finalmente conviene examinar el régimen previsto en la Ley del suelo de 1992 para resolver los conflictos que pueden plantearse entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando ejercitan sus competencias en un determinado espacio físico. El art. 244 de esta Ley establece un régimen que consiste en que el Estado debe requerir, cuando pretenda realizar determinadas obras, un informe del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma y atribuir al Consejo de Ministros la decisión de ejecutar el proyecto, iniciando el expediente para la modificación del planeamiento. Se trata, pues, de un sistema de coordinación para supuestos de competencias de distinto objeto jurídico que se ejerzan en el mismo espacio físico, de manera que, en caso de conflicto entre ambas competencias, la competencia del Estado es prevalente y éste puede, por ello, tomar la decisión final.

c) A continuación el Abogado del Estado examina la directriz recurrida, núm. 222, y manifiesta que la misma tiene carácter vinculante para las Administraciones públicas, pues así lo dispone el art. 4 d) de la Ley 7/1998 de las Cortes de Aragón. En este sentido el art. 25 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón, establece que, «salvo lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley, las Directrices Generales de Ordenación Territorial vincularán a las Administraciones Públicas y a las particulares». Y este art. 14 establece que debe distinguirse entre los instrumentos de ordenación del territorio que tienen carácter de determinaciones vinculantes y aquellos otros que sólo poseen naturaleza de directriz orientativa. En este caso el citado art. 25 le ha dado a la directriz carácter vinculante.

El apartado a) de la directriz impugnada establece un mandato que incide directamente en la planificación de instalaciones para usos penitenciarios, pues prohíbe que se construyan en Aragón instalaciones de esta naturaleza «cuya capacidad supere a la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años». Es clara, pues, la perturbación y condicionamiento de la competencia estatal sobre estas instalaciones y para decidir su capacidad y ubicación. La competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede condicionar la competencia estatal, pues aquélla, aun siendo exclusiva, no puede privar al Estado del ejercicio de las propias (SSTC 56/1986 y 149/1998).

Lo mismo cabe decir del apartado b) de la directriz, que prohíbe «la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón». La Comunidad Autónoma de Aragón tampoco tiene competencia sobre la planificación de estas instalaciones, pues el art. 34 de su Estatuto, aunque le otorga competencias en materia de industria, lo hace «sin perjuicio de lo que determinen las normas generales del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas sobre industrias sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear». Y su competencia en materia de régimen energético, de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales (art. 37 EAAr), no le permite incorporar la limitación expuesta.

El Abogado del Estado insiste a continuación en que el núm. 222 de la directriz duodécima produce una inva-

sión de competencias estatales de carácter material y directo, pues no se trata de una colisión entre las competencias sustantivas estatales sobre las instalaciones penitenciarias y las instalaciones de residuos nucleares y las competencias de Aragón sobre ordenación del territorio. Lo que se ha producido es que la Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia de ordenación del territorio, ha regulado explícitamente unas materias que son de competencia del Estado. Es decir, nos encontramos ante el ejercicio de competencias normativas sobre el mismo objeto jurídico.

Finalmente también manifiesta que la directriz impugnada es contraria a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación, que son consustanciales al Estado de las Autonomías (STC 132/1998, incluyendo la cita de otras), atendiendo exclusivamente a su propio interés, con exclusión del interés general y de las competencias estatales, que necesariamente han de ejercerse en su territorio.

Por todo ello concluye su escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad del precepto recurrido.

3. Por providencia de 10 de noviembre de 1998 la Sección Primera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, para que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce la suspensión de la vigencia del precepto recurrido, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

4. El día 27 de noviembre de 1998 el Presidente del Senado se dirige al Tribunal, indicando que, según el acuerdo adoptado por la Mesa de esta Cámara, la misma se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración.

5. Con fecha 30 de noviembre de 1998 se registra un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, mediante el cual se notifica al Tribunal el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

6. La Letrada de las Cortes de Aragón, con fecha 1 de diciembre de 1998, se dirige al Tribunal y le comunica su personación en el proceso en la representación que ostenta. Asimismo solicita una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones.

7. Por providencia de 2 de diciembre de 1998 la Sección Cuarta prorroga en ocho días el plazo concedido a la Letrada de las Cortes de Aragón para presentar sus alegaciones.

8. El Letrado de la Diputación General de Aragón, en su representación, se persona en el proceso y formula alegaciones, con fecha 3 de diciembre de 1998. En las mismas, manifiesta lo siguiente:

a) La cuestión debatida, como acertadamente señala el Abogado del Estado en la demanda, ha sido objeto de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en las que se examinaban supuestos en los que a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación territorial se contraponían competencias exclusivas del Estado sobre puertos de interés general y seguridad pública (SSTC 77/1984 y 56/1986).

El Letrado de la Diputación General de Aragón muestra también su acuerdo con el criterio de la demanda de que, desde la perspectiva de la distribución cons-



titucional de competencias, la ordenación del territorio no puede suponer una facultad absoluta que impida el ejercicio de otras competencias que tengan incidencia sobre la ocupación de determinados espacios físicos.

Sin embargo lo que sucede en este caso es que en ningún momento la Comunidad Autónoma de Aragón ha impedido al Estado el ejercicio de sus competencias.

b) A continuación la representación procesal de la Comunidad Autónoma examina los títulos competenciales invocados por el Abogado del Estado en su demanda.

Así, por lo que se refiere al art. 149.1.6 CE, en lo relativo a la «legislación penitenciaria», entiende la demanda que bajo el título de «legislación penitenciaria» se englobarían las decisiones sobre las necesidades de instalaciones penitenciarias, la instalación de la población reclusa y la capacidad de aquellas instalaciones. Esta apreciación, que se pretende apoyar en la STC 104/1988, no es compartida, pues dicha Sentencia (relativa al art. 3 del Real Decreto 1436/1984, que preveía una fijación conjunta por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma del número de plazas óptimas y máximas de cumplimiento), señala que dentro de las competencias que corresponden al Estado al amparo de dicha competencia se encuentra la de fijar normativamente los requisitos y condicionamientos para la determinación de tales plazas. Es decir, se trata de una facultad normativa, no de ejecución. Y aunque posteriormente se señalaba que nada impide al Estado que en uso de esa potestad normativa pueda establecer fórmulas de cooperación con las Comunidades Autónomas para la fijación conjunta de aquellas plazas, no cabe extrapolar una total absorción de las facultades de ejecución por las potestades normativas, como pretende la demanda, amparando bajo el título de «legislación penitenciaria» lo que no es sino mero diseño y ejecución de los establecimientos penitenciarios, que se inscribe en el ámbito de las potestades de ejecución.

En fin la directriz impugnada es coherente con la Ley Orgánica general penitenciaria y su Reglamento, que pretenden una distribución de los centros penitenciarios que permita que los reclusos no sufran un desarraigo convivencial.

En cuanto a los títulos competenciales invocados para impugnar la letra b) del núm. 222 de la directriz duodécima, según la representación procesal autonómica, la demanda las interpreta expansivamente. En cuanto a las «bases del régimen energético» (art. 149.1.25 CE), podrán amparar la regulación de las instalaciones de producción energética, pero no la de los almacenes de residuos, cuya regulación debe acometerse desde el título competencial de protección del «medio ambiente», materia sobre la que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución, además de normas adicionales de protección (art. 37.3 EAAr).

Es decir, no puede dotarse al título competencial de «bases del régimen energético» de tal fuerza expansiva que englobe bajo su seno todas las determinaciones o consecuencias referentes a las instalaciones de producción de energía, pues éstas se ven afectadas por otras legislaciones sectoriales y en cada caso hay que acudir al correspondiente título competencial.

Por tanto, si bien las instalaciones activas de producción de energía nuclear pueden ser objeto de la normativa básica del Estado dictada al amparo del art. 149.1.25 CE, las instalaciones de almacenaje de las mismas caen bajo el ámbito de la legislación de protección del medio ambiente y deben ser contempladas desde esta óptica.

La demanda invoca otro título competencial en esta materia, cual es el art. 149.1.29 CE, en el que se engloba la competencia en materia de «protección civil» (SSTC 123/1984 y 133/1990). Ahora bien, hay que hacer

algunas precisiones al respecto. Así, en materia de «protección civil» se produce una concurrencia competencial, según la STC 133/1990, FJ 5, entre la competencia estatal prevista en el art. 149.1.29 CE y la asumida por las Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 148.1.22 CE. Además, como segunda precisión, no puede extenderse el título de «protección civil» o «seguridad pública» más allá de sus específicos límites, en menoscabo de otros títulos competenciales. Una cosa es que, de acuerdo con dichos títulos estatales, puedan aprobarse planes especiales para los riesgos de emergencia nuclear, y otra cosa es que dicho título ampare la regulación de los almacenes de residuos nucleares.

En suma, el título competencial que entra en juego en este caso es el de «protección del medio ambiente», en el cual corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales.

c) Así pues la Ley recurrida no ha desconocido o vulnerado las competencias estatales, pues se ha dictado, en lo relativo al precepto impugnado, de acuerdo con las competencias autonómicas en materia de «ordenación del territorio» y de «medio ambiente» (arts. 35.1.7 y 37.3 EAAr). Pero, además, la demanda no tiene en cuenta el alcance que la legislación aragonesa otorga a las Directrices generales de ordenación del territorio, por lo que se ha planteado en realidad un conflicto inexistente.

En efecto, la demanda señala que la directriz recurrida núm. 222 tiene carácter vinculante para las Administraciones públicas porque así lo establece expresamente el art. 4 d) de la Ley 7/1998 de las Cortes de Aragón. Ciertamente dicho precepto señala que las directrices de ordenación territorial son vinculantes, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio, en relación con el art. 14.2 del citado texto legal. Y la demanda señala que el art. 25.1 de la citada Ley 11/1992 dispone que las Directrices generales «vincularán a las Administraciones Públicas».

Ahora bien, lo que la demanda omite es que el propio art. 25, apartado 2 b), precisa 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 de Aragón ha circunscrito aquellas directrices a las materias en que la Comunidad Aragonesa tenga competencias, sin perjuicio del carácter de directriz orientativa que puedan tener en otro caso y que «sólo deberán ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas en la configuración de sus propias políticas de incidencia territorial» (art. 14.2 de la Ley 11/1992).

De este modo nunca una directriz general de ordenación territorial podrá ser objeto adecuado de un conflicto de competencias por entender que su carácter vinculante vulnera competencias del Estado: pues, o bien nos encontramos ante materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso nada podrá objetarse a su carácter vinculante, o bien, si se trata de materias de competencia estatal, la directriz no tendrá carácter vinculante sino meramente orientativo.

Cuestión distinta sería si la controversia surgiera en torno a una concreta y determinada actuación, en la que el Estado y la Comunidad Autónoma discreparan sobre si la misma afecta o no a sus respectivas competencias. Ahora bien, ello no se ha producido, y el Estado ha planteado un conflicto anticipado o hipotético, que no puede ser promovido ante el Tribunal (STC 67/1983).

Por todo ello solicita que el Tribunal dicte Sentencia declarando la inexistencia de la inconstitucionalidad planteada.

9. El día 15 de diciembre de 1998 la Letrada de las Cortes de Aragón presenta sus alegaciones en el proceso, que se resumen seguidamente:

a) Se refiere, en primer lugar, al planteamiento realizado por el Abogado del Estado en su demanda. Se atribuye a la directriz impugnada la vulneración de las competencias del Estado en materia de régimen penitenciario, régimen energético y seguridad pública, lo que la convierte en inconstitucional. El hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón haya asumido la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio no le permite a la Comunidad Autónoma, según el Abogado del Estado, impedir o perturbar las competencias del Estado en las materias aludidas, pues aquélla no ha asumido competencias de gestión, ni en materia de legislación penitenciaria, ni tampoco sobre el régimen penitenciario. En cuanto a la seguridad nuclear, por ser de alcance supraautonómico, ampara la competencia estatal sobre las instalaciones para el almacenamiento de residuos nucleares.

De otro lado la demanda aduce el carácter vinculante para las Administraciones públicas de la directriz recurrida, lo que produce la vulneración competencial planteada.

La Letrada de las Cortes de Aragón discrepa de la valoración expuesta, pues, en su criterio, deja de lado algunas cuestiones que deben ser consideradas.

b) El art. 35.1.7 EAAr atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Esta atribución no significa que la competencia autonómica sea ilimitada o absoluta (STC 69/1982), pues indirectamente este título competencial va a concurrir a la hora de su ejercicio con otras competencias que inciden directamente sobre el mismo espacio físico con otros de traducción más indirecta. Ahora bien, este planteamiento no significa que la competencia autonómica exclusiva deba declinar ante esos otros títulos competenciales, sino que, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 77/1984, FJ 2), deben buscarse soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas consecuencias. Este planteamiento se traduce en la discrepancia de la prevalencia que el Abogado del Estado otorga a los títulos competenciales del Estado.

La discrepancia se sustenta en una serie de argumentos.

En primer lugar, la propia noción de «ordenación del territorio», tal y como la ha definido el propio Tribunal, tiene como objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (SSTC 77/1984 y 149/1991), de modo que su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, tendentes a la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio (STC 36/1994, FJ 3).

La directriz que se impugna no se ha alejado de este criterio. La doctrina constitucional ha recordado que la Administración competente para realizar la actividad ordenadora del territorio deberá respetar las competencias ajenas, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. Sin embargo, desde esos ámbitos competenciales que se proyectan sobre el territorio, no puede llevarse a cabo, según dicha doctrina, la actividad de ordenación de los usos del suelo, de manera que, con apoyo en la STC 149/1991, el Tribunal ha afirmado que las competencias estatales pueden condicionar la actividad de ordenación territorial y en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio, sustituyendo al titular de la competencia.

De admitirse la tesis del Abogado del Estado sobre la prevalencia de la competencia estatal, la competencia

autonómica, constitucionalmente reconocida, quedará claramente afectada, pues una parte de su territorio podría destinarse a usos previstos por el Estado sin que la Comunidad Autónoma pudiera coordinar o armonizar en modo alguno esos destinos. Lo que el Tribunal exige en estos casos no es la exclusión de unas competencias por otras, sino la colaboración y coordinación entre las Administraciones implicadas (SSTC 56/1986, FJ 5 y 227/1988, FJ 20).

Los instrumentos autonómicos de planificación de la ordenación del territorio son los llamados a desempeñar la necesaria articulación de los distintos Entes públicos competentes a través de los mecanismos adecuados. Este papel de bisagra se ha efectuado en Aragón con las Directrices generales de ordenación del territorio, cohonestando su función ordenadora del territorio autonómico con la política territorial de la Administración del Estado. Por ello la directriz recurrida no responde a fórmula imperativa alguna en su finalidad última, pues proclama que «se propiciará que la utilización del suelo sea acorde con los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón», de modo que ésta favorecerá usos del suelo que no sean contrarios a sus intereses. Pero ello no significa admitir que la utilización del suelo se encauce, como dice el Abogado del Estado, a la defensa exclusiva de tales intereses, repudiando expresamente los intereses generales. Por el contrario la Ley aragonesa 11/1992, de ordenación del territorio, es muy sensible al problema de la coordinación interadministrativa de las actuaciones con incidencia territorial (arts. 5 a 7), y ello debe tenerse en cuenta para interpretar adecuadamente la directriz impugnada.

c) El Abogado del Estado atribuye a la directriz recurrida carácter vinculante para las Administraciones públicas y particulares porque, efectivamente, le da tal carácter el art. 4 de la Ley 7/1998, y se ratifica en ello con la remisión que tal precepto realiza a los arts. 14 y 25 de la Ley aragonesa 11/1992, de ordenación del territorio.

Sin embargo ese carácter vinculante debe ser interpretado de acuerdo con el espíritu de la Ley 11/1992, que enuncia ya en su preámbulo la necesaria articulación con la política territorial de la Administración del Estado. Esa necesaria coordinación se tiene en cuenta con los instrumentos de ordenación territorial que emplea la Ley, el primero de los cuales está constituido por las Directrices de ordenación territorial, cuya definición y finalidad se contienen en el art. 10.1 y 2 de dicha Ley. Las directrices conforman «el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y aplicación de las políticas sectoriales de las restantes Administraciones Públicas, con especial incidencia en aquellas materias en que la Administración Autonómica tenga atribuidas las competencias» (art. 10.3).

Así pues estas Directrices son el marco de referencia, pero ello no significa que ignoren las políticas sectoriales de otras Administraciones públicas. De hecho, aun cuando el art. 14 establece que las determinaciones vinculantes de los instrumentos de ordenación del territorio de Aragón «serán de estricta observancia y aplicación, obligando a particulares y Administraciones Públicas a su cumplimiento», es necesario precisar tal vinculación. Y el art. 25.2 b) precisa que las determinaciones de las directrices deben ser respetadas por «todas las Administraciones Públicas actuantes en Aragón en aquellas materias en que la Comunidad Autónoma Aragonesa tenga competencia».

Sin embargo, para los supuestos en los que la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencia, hay que tener en cuenta los procedimientos de gestión coordinada regulados en el art. 13 de la misma Ley. Su apartado 4 deja muy claro que estos instrumentos habrán de elaborarse desde el respeto a la normativa sectorial.

Los mismos se aprueban mediante convenios interadministrativos que pretendan la creación de procedimientos administrativos conjuntos.

Desde otra perspectiva debe ser analizada la directriz impugnada. Vinculará innegablemente a la Administración autonómica, pero no menoscaba ni impide que la Administración del Estado haga uso de sus competencias sectoriales. De manera que, desde la perspectiva expuesta, no existe invasión de las competencias estatales, pues se ha pretendido cumplir con el deber de colaboración para evitar dar una preferencia absoluta a alguno de los títulos competenciales que se entrecruzan, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Termina su alegato la Letrada del Parlamento de Aragón solicitando del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad.

10. Mediante Auto de 23 de marzo de 1999, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión del número 222 de la directriz duodécima, objeto de este recurso de inconstitucionalidad.

11. Por providencia de 10 de febrero de 2004 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 de febrero siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación del núm. 222 del apartado II duodécimo (suelo), de las directrices de ordenación territorial, incluidas en el anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio.

El antedicho núm. 222 dispone lo siguiente:

«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 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 recurso se plantea esencialmente por motivos competenciales, pues el Abogado del Estado atribuye a esta disposición la vulneración de las competencias del Estado, a la que se une la de determinados principios constitucionales, en concreto los de lealtad y solidaridad, que informan el sistema general de distribución de competencias.

2. En cuanto a las competencias del Estado que resultarían conculcadas, dicha representación procesal manifiesta que el apartado a) de la norma reproducida, al prohibir las instalaciones penitenciarias que superen determinada capacidad de población reclusa, vulnera las competencias estatales en materia de «legislación penitenciaria» (art. 149.1.6 CE). En lo relativo al apartado b), que asimismo prohíbe la instalación en Aragón de almacenes de residuos nucleares que no se hayan generado en la Comunidad autónoma, infringe las competencias del Estado en materia de «bases del régimen energético» y de «seguridad pública» (art. 149.1.25 y 29 CE). En ambos casos el Abogado del Estado considera inadecuada la cobertura competencial que la Ley 7/1998 otorga al precepto impugnado, esto es, la competencia autonómica de carácter exclusivo en materia de «ordenación del territorio» (art. 35.1.7 EAA), pues los dos apartados que se impugnan no contienen una regulación sustantiva característica de esta última materia, sino que, por su contenido específico, constituyen normas propias de las materias de competencia estatal que se entienden conculcadas.

Este planteamiento no es compartido por las representaciones procesales del Parlamento y la Diputación General de Aragón. Ambas representaciones consideran que a través del precepto impugnado se han ejercitado competencias en materia de «ordenación del territorio» y de «medio ambiente» que la Comunidad Autónoma ha asumido en su Estatuto, adecuándose las mismas a los criterios de la doctrina de este Tribunal relativa a los supuestos de concurrencia en un mismo espacio físico de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Complementariamente, aunque con planteamientos no coincidentes, las representaciones procesales del Parlamento y de la Diputación General de Aragón aducen que, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad, no se ha tenido en cuenta el alcance que la legislación aragonesa otorga a las directrices generales de ordenación del territorio, negando que éstas tengan el carácter vinculante que el Abogado del Estado les otorga, por lo que se está planteando un conflicto competencia inexistente.

3. Expuestas sintéticamente las respectivas posiciones de las partes en este recurso de inconstitucionalidad, debe resaltarse que el precepto impugnado establece que la utilización del uso del suelo en Aragón ha de adecuarse a los intereses de esta Comunidad Autónoma, incluyendo con tal finalidad dos prescripciones normativas que, respectivamente, limitan la población reclusa de las instalaciones penitenciarias y excluyen el almacenamiento de residuos procedentes de otras Comunidades Autónomas.

Antes de examinar el fondo del asunto que se debate debemos pronunciarnos sobre el último de los alegatos de las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno autonómicos a que hemos hecho referencia; es decir, sobre su indicación de que puede estarse planteando un conflicto de competencias inexistente. La resolución de esta cuestión debe hacerse con carácter previo, pese a que en el planteamiento de ambas representaciones procesales dicha defensa se exponga en último lugar. En todo caso advertimos de partida que «la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio, sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial (STC 243/1993, FJ 2)» (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 2).

El Abogado del Estado sostiene que las previsiones normativas contenidas en la directriz recurrida son vinculantes para todas las Administraciones públicas y por tanto para el Estado, pues así se deriva de lo establecido en el art. 4 d) de la propia Ley recurrida y de la remisión que este precepto realiza a los arts. 14 y 25 de la Ley de las Cortes de Aragón 11/1992, de 7 de diciembre, de ordenación del territorio.

Como se ha avanzado, el Letrado de la Diputación General de Aragón discute este planteamiento, pues, admitiendo que el art. 4 d) de la Ley 7/1998 dispone el carácter vinculante de las directrices de ordenación territorial, considera que no puede olvidarse que este artículo remite al art. 25 de la Ley 11/1992, y el apartado 2 b) del mismo establece que las determinaciones contenidas en dichas directrices habrán de ser respetadas por todas las Administraciones públicas actuantes en Aragón en aquellas materias en que la Comunidad Autónoma aragonesa tenga competencias. Partiendo de este criterio normativo, dicha representación procesal



concluye su razonamiento, afirmando que una directriz general de ordenación territorial no puede constituir un objeto propio de una controversia competencial, pues, cuando se trate de materias de competencia autonómica, nada podrá oponerse a su carácter vinculante, y cuando no se esté en dicho supuesto, la directriz no vincula al Estado.

En función de los mismos preceptos legales aludidos la Letrada del Parlamento de Aragón señala que la directriz debe ser examinada en el marco de la cooperación y coordinación interadministrativa que preside el espíritu de la Ley 11/1992 y, en concreto, de los procedimientos de gestión coordinada reguladas en el art. 13 de la misma. De manera que hay que deducir que la directriz impugnada vincula a la propia Administración autonómica, pero no impide que el Estado haga uso de sus competencias propias.

4. Examinando en primer lugar el planteamiento realizado por el Letrado de la Diputación General de Aragón, el mismo no resulta aceptable.

Para apreciar la fuerza de obligar que tienen, según la propia legislación aragonesa, las directrices de ordenación territorial, hay que partir del art. 1 de la Ley 7/1998. Este precepto aprueba las directrices generales de ordenación territorial, que, a su vez, están integradas por los siguientes instrumentos de ordenación territorial: estrategias territoriales para el modelo territorial; criterios orientadores de la política de ordenación del territorio; directrices instrumentales; y directrices de ordenación territorial.

La eficacia de cada uno de estos instrumentos de ordenación territorial se regula en el art. 4 de la misma Ley 7/1998, apreciándose que dichos instrumentos, siguiendo el orden expuesto, presentan una intensidad aplicativa creciente. En efecto, las estrategias territoriales «son meras orientaciones para el Gobierno de Aragón, sobre la base de los principios de eficacia, oportunidad y flexibilidad». En cuanto a los criterios orientadores «no son vinculantes para el Gobierno de Aragón pero ... las actuaciones que se desvíen de los criterios deberán justificarse, explicitando las razones». Por su parte las directrices instrumentales alcanzan aun mayor eficacia, pues «son de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón». Y por último las directrices de ordenación territorial «son vinculantes, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, en relación con el art. 14.2 del citado texto legal». Procede, pues, determinar el alcance que se deriva de ambas remisiones.

El art. 25 de la Ley aragonesa 11/1992 prevé, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

«1. Salvo lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley, las Directrices Generales de Ordenación Territorial vincularán a las administraciones públicas y a los particulares.

2. En especial las determinaciones de tales directrices habrán de ser respetadas por: b) Todas las administraciones públicas actuantes en Aragón en aquellas materias en que la Comunidad Autónoma aragonesa tenga competencias».

Pues bien, frente a la tesis mantenida por el representante procesal de la Diputación General de Aragón, el marco legal expuesto revela de modo inequívoco la existencia del conflicto atendiendo, precisamente, a lo dispuesto en el apartado 2 b) del art. 25, que es el soporte de la argumentación del Gobierno de la Diputación de Aragón. Este apartado no supone, como quizás da por supuesto, una atenuación del tenor inequívoco del apartado 1 («vinculación a todas las administraciones públicas y a los particulares») sino una vinculación aun más intensa («2. En especial»), en relación con las mate-

rias en que la Comunidad Autónoma aragonesa tenga competencias (art. 25.2), competencias estas últimas que hay que entender que se refieren, no a las genéricas de «ordenación del territorio», a cuyo amparo se dicta la Ley, sino a aquellas otras que inciden en sectores materiales específicos.

En conclusión, la tacha aducida por el representante procesal de la Diputación General de Aragón debe ser rechazada, pues del art. 25.2 b) de la Ley aragonesa 11/1992, en la medida en que vincula al Estado, se deriva que estemos ante un conflicto real, no preventivo.

Y lo propio ocurre con el planteamiento realizado por la Letrada del Parlamento de Aragón, puesto que la potencialidad coordinadora y cooperadora que aduce que tiene el art. 13 de la Ley 11/1992, si bien no puede ser negada, nada nos aclara para el presente caso, donde el Abogado del Estado denuncia que el precepto recurrido ha producido de hecho la vulneración de las competencias del Estado.

5. Afirmado el carácter vinculante de la norma cuestionada, y de ahí la existencia del conflicto competencial que subyace al planteamiento del recurso, procede ya iniciar el enjuiciamiento de la norma impugnada, comenzando por el apartado a) del núm. 222 de la directriz II, duodécima. En este punto debemos tener en cuenta ante todo cuáles han sido las posiciones de las partes sobre el encuadramiento competencial del precepto, recordando que dicho apartado a) establece que «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».

Para el Abogado del Estado este apartado se encuadra en la materia «legislación penitenciaria», atribuida al Estado por el art. 149.1.6 CE, mientras que para las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de la Comunidad Autónoma se trata de una regulación en materia de «ordenación del territorio», sobre la cual aquélla ha asumido la competencia exclusiva (art. 35.1.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, EAAr), según se recoge con más detalle en los antecedentes segundo, octavo y noveno, respectivamente.

Pues bien, para encuadrar este precepto en la materia que le es propia, debemos tener en cuenta que hemos declarado «que cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos es preciso determinar siempre 'la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos (STC 80/1985, FJ 1)'» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). Complementariamente también dijimos en esta misma Sentencia que «'el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan' (STC 69/1988, FJ 2). Con la consecuencia de que, 'cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales

y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1989)» (STC 69/1988, FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 y 13/1989)» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3).

Y ello sin perder de vista que «este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4). Aunque también se ha dicho que a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3)» (STC 197/1996, FJ 4).

6. Partiendo de estas premisas, examinaremos en primer lugar si el apartado a) de la directriz impugnada se incardina en la materia de «ordenación del territorio», según sostienen las representaciones procesales del Parlamento y de la Diputación General de Aragón.

Sobre el alcance y la sustantividad que son propios de la indicada materia, este Tribunal ha dictado una dilatada doctrina, según la cual «en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1.B). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental “está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5). Sin embargo también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16; 40/1998, FJ 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [(SSTC 149/1991, FJ 1 B); 40/1998, FJ 30]» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3).

La Ley 7/1998, en la que se incluye la directriz impugnada, se dicta, según su Preámbulo, al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Ello no obstante, considerando que hemos afirmado que «este Tribunal no se encuentra vinculado por los encuadramientos competenciales que realizan las propias normas sometidas a su enjuiciamiento» (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de abril, FJ 1, y 152/2003, de 17 de julio, FJ 7), deberemos comprobar que ese encuadramiento es el adecuado, pudiendo adelantar ya que el apartado a) que estamos examinando no es encuadrable en la materia de «ordenación del territorio».

En efecto, dicho apartado declara que no se permitirá que la capacidad de las instalaciones en usos penitenciarios supere la media de los reclusos generados en Aragón en los últimos cinco años. Esta regulación en realidad determina el número máximo de plazas que pueden albergar las instalaciones penitenciarias de Aragón, y ello en razón de un módulo cuantitativo que se fija por referencia al origen de la población reclusa, lo cual nada tiene que ver con el contenido que, según nuestra doctrina, le es propio a la materia de «ordenación del territorio». En definitiva, la norma no planifica el uso del suelo susceptible de recibir instalaciones penitenciarias, ni aprueba planes u otros instrumentos relativos a las mismas, ni tampoco establece sistemas de equilibrio territorial entre dichas instalaciones y otras de la misma o distinta naturaleza, o entre aquéllas y los núcleos de población. Ni siquiera, en fin, se refiere a volúmenes de edificación u otras variables que pudieran conectarse de alguna manera con los diferentes usos del suelo.

7. Este apartado a) incluye un criterio normativo de carácter imperativo que supone la fijación del número máximo de reclusos que pueden cobijar las instalaciones penitenciarias de Aragón, por referencia a la media aritmética a que se ha hecho alusión. Es indudable que este precepto, como señala el Abogado del Estado, por su contenido y finalidad resulta más propio de la «legislación penitenciaria», atribuida al Estado por el art. 149.1.6 CE, que de la materia de «ordenación del territorio».

En efecto, en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, dijimos, en relación con dicha cláusula competencial, que «no cabe duda de que dentro de las facultades normativas del Estado entraría tanto la ‘congelación’ de las actuales plazas máximas y óptimas, como la fijación minuciosa de los requisitos y condicionamientos para la determinación de tales plazas». Este criterio lo sustentamos entonces en el hecho de que «nuestro sistema penitenciario se configura precisamente como un sistema único que integra un conjunto de establecimientos intercomunicados y gestionados, bien por la Administración del Estado, en algunos casos, bien por la Administración Autonómica; y como se ha indicado, este sistema es instrumento para el cumplimiento de fines globales del Estado conjunto. Resulta de todo ello que las decisiones que afectan a todo ese sistema —como son, necesariamente, las referidas a su capacidad total, óptima y máxima, y, en consecuencia, a la capacidad de los establecimientos integrados— han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación. No son posibles en este punto decisiones autonómicas unilaterales que, al modificar el número de plazas disponibles para absorber a la población penitenciaria, tendrían consecuencias o repercusiones en el conjunto del sistema penitenciario y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 7).

En este caso debemos tener en cuenta, además, que la Comunidad Autónoma de Aragón no se encuentra entre las Comunidades Autónomas que han asumido competencias de ejecución de la legislación penitenciaria que dicte el Estado (País Vasco, art. 12.1 EAPV; Cataluña, art. 11.1 EAC; Andalucía, art. 17.1; y Comunidad Foral de Navarra, art. 58.1 LORAFNA), por lo que, ex art. 149.3 CE, al Estado le corresponden incluso las competencias de ejecución en esta materia en el territorio aragonés.

Siendo, pues, el ámbito material de encuadramiento el de la «legislación penitenciaria», el apartado a) del núm. 222 vulnera las competencias del Estado en esa



materia (art. 149.1.6 CE), siendo, por ello, inconstitucional.

8. El apartado b) del núm. 222 de la directriz II, duodécima, cuyo examen y enjuiciamiento cumple realizar ahora, dispone que «se prohibirá la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón». También aquí, lógicamente, para apreciar si este precepto vulnera las competencias estatales que se aducen, debemos proceder a su encuadramiento en la materia que le sea más propia desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias.

Antes de abordar la operación de encuadramiento competencial nos referiremos brevemente a la legislación relativa a la energía nuclear, puesto que el deslinde material en que aquella operación consiste puede facilitarse atendiendo a lo que dice nuestra legislación vigente, e, incluso, derogada (STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 9, con referencia a la STC 56/1989, de 16 de marzo), así como la normativa comunitaria, puesto que «la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se construye en el vacío» (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3, con cita de la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5).

La Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, declara que tiene como objeto, entre otros, «fomentar el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear en España y regular su puesta en práctica dentro del territorio nacional» y «proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes» (art. 1). Su art. 2.12 incluye dentro de las «instalaciones nucleares», además de las centrales nucleares y de las fábricas de producción y tratamiento de sustancias nucleares, a «las instalaciones de almacenamiento de sustancias nucleares». La Ley también establece la distinción entre «instalaciones nucleares» e «instalaciones radioactivas» (art. 2.12 y 13).

La Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, configura a este ente de Derecho público «como único Organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica», y le atribuye la función de «proponer al Gobierno la reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica» y la de informar al Ministerio de Industria y Energía, con carácter previo a las resoluciones que éste adopte, sobre las autorizaciones previas o de emplazamiento de instalaciones nucleares y también sobre las autorizaciones de construcción, explotación y clausura de las mismas (art. 2). Correlativamente atribuye al Ministro de Industria y al Director General de la Energía el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones nucleares aludidas y de las relativas a las instalaciones radioactivas de primera categoría, «a salvo de lo que, en su caso, se establezca en sus respectivos Estatutos para las Comunidades Autónomas» (art. 3).

También hay que hacer necesaria referencia a los Reales Decretos 1836/1999, de 3 de diciembre, y 1349/2003, de 31 de octubre. El primero de ellos, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radioactivas, desarrolla las previsiones de las antes citadas Leyes 25/1964 y 15/1980. El segundo, sobre ordenación de las actividades de la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A. (ENRESA), y su financiación, atribuye a dicha empresa nacional, entre otras, diversas funciones relativas al emplazamiento, diseño y construcción de los almacenes de residuos.

Ambos Reales Decretos deben ser tenidos en cuenta en nuestro enjuiciamiento, ateniéndonos a nuestra doctrina, según la cual «la normativa estatal a tener en cuen-

ta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento» (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9).

9. Ya hemos expuesto con detalle en los antecedentes que las partes litigantes discrepan de la materia en que debe incardinarse este artículo, pues mientras que el Abogado del Estado afirma que lo hace en la materia de «bases del régimen energético» y también, aunque de modo subordinado, en la de «seguridad pública» (arts. 149.1.25 y 29 CE), las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón aducen su encuadramiento en las materias de «ordenación del territorio» y de «medio ambiente».

Con ocasión del encuadramiento competencial de la Ley 34/1992, de 11 de diciembre, de ordenación del sector petrolero, ya advertíamos que este sector energético guardaba relación con materias muy diversas. Así, podían estar directamente implicadas la seguridad de las instalaciones, la defensa del medio ambiente, la planificación económica y, en especial, la energética, entre otras materias que con menor intensidad concurrían. Pues bien, en este caso se aprecia igualmente la existencia de una situación de concurrencia competencial.

Siguiendo los mismos criterios de nuestra doctrina a que hemos hecho referencia en el precedente fundamento jurídico 6, debemos descartar que el apartado b) del núm. 222 pueda incardinarse en la materia de «ordenación del territorio», pues también aquí se aprecia la inexistencia de correspondencia entre el contenido y la finalidad de este apartado y lo que constituye el contenido sustantivo propio de las regulaciones relativas a la «ordenación del territorio».

En efecto, el precepto prohíbe que se instalen en la Comunidad Autónoma de Aragón almacenes de residuos nucleares que se hayan producido fuera de su territorio. De ello se desprende con nitidez que no se está regulando cuestión alguna relativa a las peculiaridades que hayan de tener dichos almacenes en cuanto a su implantación en determinados tipos de suelo o a la planificación territorial de los mismos. También aquí nos encontramos con una norma sustantiva del régimen de almacenamiento de los residuos nucleares, en la que el elemento relevante es la procedencia de los mismos, lo cual es por completo ajeno a la materia de «ordenación del territorio».

En cuanto al encuadramiento del precepto en la materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), cuya pretendida base se asienta en la peligrosidad inherente a los residuos nucleares y a sus repercusiones supraterritoriales, aun siendo ello constatable, no lo consideramos adecuado. En nuestra STC 133/1990, de 19 de julio, teniendo en cuenta el dato de que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de protección civil, establecimos la conexión con el art. 149.1.29 CE, en relación a supuestos de situaciones de emergencia grave, con necesaria movilización de recursos y servicios de diversas Administraciones públicas en razón a su alcance supraterritorial (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6).

Pero es obvio que no es éste el alcance que presenta el artículo que estamos analizando, que se refiere sola-

mente a la instalación en Aragón de los almacenes de residuos, y no a las actuaciones que deban emprenderse como consecuencia de accidentes derivados o conectados más o menos directamente con dicho almacenamiento. Por tanto, tampoco procede encuadrar este apartado b) en el art. 149.1.29 CE, aunque la conexión con esta materia, ciertamente, exista.

10. Descartado el encuadramiento del apartado b) del núm. 222 en las materias de «ordenación del territorio» y «seguridad pública», se aprecia que la relación que aquél guarda con las otras dos materias aducidas por las partes, «régimen energético» y «medio ambiente», es notoriamente más intensa.

En cuanto a la materia de «régimen energético» es obvia dicha relación, pues nos encontramos ante residuos generados por el empleo de una modalidad concreta de energía, cual es la nuclear. Lo propio puede decirse de la materia de medio ambiente, dada la incidencia que todos los residuos, y en especial los provenientes de este tipo de energía, pueden tener en el ecosistema y por tanto en la salud humana.

Respecto al «medio ambiente» hemos declarado que «tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si este no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7).

Además de lo expuesto disponemos de otros datos, que permiten relacionar los residuos con la defensa del medio ambiente. Así, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, otorga a su regulación la calificación de normativa medioambiental (art. 149.1.23 CE). El hecho de que esta Ley 10/1998 excluya de su ámbito de aplicación, según su art. 2, a las emisiones a la atmósfera reguladas en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, a los residuos radiactivos regulados por la Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear y a los vertidos regulados en las Leyes 29/1985, de 2 de agosto, de aguas y 22/1988, de 28 de julio, de costas, entre otros vertidos, no significa que las regulaciones materiales de los ámbitos así excluidos no se encuadren también en la materia de «medio ambiente», sino simplemente que dichos ámbitos se someten a una regulación sustantiva específica en concordancia con sus respectivas características y peculiaridades, compatible con dicho encuadramiento material.

La misma finalidad y objetivos se aprecian en las directrices comunitarias que guardan conexión con esta cuestión (singularmente, la Directiva 91/156/CE), siendo de destacar que la Directiva 97/11/CE, traspuesta a nuestro Derecho por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, ha sometido al régimen comunitario de impacto ambiental a las instalaciones nucleares, y en concreto a aquéllas que tienen por finalidad el almacenamiento de combustibles nucleares irradiados o de residuos radioactivos en un lugar distinto al de producción [anexo I, grupo 3 d), de la Ley 6/2001].

De esta orientación, por último, también participa, en principio, nuestra propia doctrina, pues con carácter general hemos encuadrado en la materia de «medio ambiente» el régimen de los vertidos industriales y contaminantes al mar territorial, «sea cual fuere el género

de éstos y su destino» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 4 F)], si bien cabe advertir que no pueden asimilarse estos vertidos y los residuos nucleares.

En cuanto a la materia de «régimen energético» de entrada ninguna duda existe de que son encuadrables en la misma las diferentes actividades relativas a la producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear. Sin embargo esta calificación competencial no tiene que extenderse necesariamente a todas las fases del proceso de desenvolvimiento de esta forma de energía, pues ello podría conducir al vaciamiento de otras materias. En nuestra STC 197/1996, referente a otro tipo de energía, ya dijimos que no todas las fases del ciclo económico del sector de la energía del petróleo son susceptibles de encuadrarse en la materia de «régimen energético». Y así, mientras que lo relativo a la producción de carburantes y productos petrolíferos lo encuadramos, efectivamente, en dicha materia, las actividades de distribución de dichos productos las inscribimos en la materia de «comercio interior» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 16).

Para alcanzar un criterio definitivo sobre el encuadramiento material del precepto impugnado, hemos de atender a su contenido y finalidad. En este sentido se aprecia que la regulación consistente en la prohibición de almacenamiento de los residuos de la energía nuclear que no hayan sido generados en Aragón se conecta más estrechamente con la materia de «régimen energético» que con la de «medio ambiente». Es obvio que el precepto ni regula, ni atiende a las características técnicas o de emplazamiento físico o geográfico que han de tener los almacenes de residuos nucleares que se localicen en Aragón, para garantizar que los mismos no producen efectos perjudiciales o nocivos sobre el entorno ambiental, y, por ende, sobre los seres vivos, cuestiones estas que, efectivamente, serían propias de la materia de «medio ambiente».

Por el contrario el precepto solo atiende a la conexión de los almacenes de residuos nucleares con la producción energética y como consecuencia al simple desplazamiento de los residuos desde los centros de producción hasta las instalaciones de almacenamiento de la Comunidad de Aragón. Se aprecia, por tanto, que esta determinación normativa relaciona de modo directo la producción energética y el almacenamiento de los residuos que se deriven de ella. Es decir, el precepto configura el régimen de almacenamiento como una correlación estratégica, que necesariamente existe, entre producción de energía nuclear y almacenamiento de sus residuos, por lo que procede encuadrar aquella directriz en la materia de «régimen energético».

En definitiva aunque no pueda desconocerse que se incardinan en la materia de «medio ambiente» aquellos aspectos del régimen jurídico de los almacenes de residuos nucleares que tengan como finalidad directa la protección del entorno, en razón a la peligrosidad potencial de aquéllos, sin embargo, la directriz impugnada atiende a una dimensión estratégica de la producción energética, cual es la gestión y emplazamiento de sus residuos, lo que justifica el encuadramiento competencial realizado.

11. Establecido el encuadramiento del precepto cuestionado en la materia de «régimen energético», debemos examinar el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón en esa materia. Al respecto, al Estado le corresponde la competencia sobre la legislación básica (art. 149.1.25 CE), mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (art. 37.2 EAAr).

Teniendo en cuenta este marco de distribución competencial, debemos determinar si el precepto impugnado

ha vulnerado las prescripciones de la normativa básica, que corresponde establecer al Estado. Para hacer esta indagación, debemos previamente determinar cuál sea el alcance de dicha normativa básica teniendo en cuenta que la misma debe cumplir determinadas exigencias materiales y formales.

El ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre).

En cuanto a la perspectiva formal de la normativa básica, que habremos de tener en cuenta también, debemos recordar nuestra doctrina, según la cual se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que «el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura». De manera que a esta perspectiva «atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que como excepción a dicho principio de ley formal ... el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria, para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases» (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

Una precisión complementaria debemos hacer aún en relación con el examen de la adecuación del precepto que estamos examinando a la normativa básica estatal. Ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, manifestamos que puede en ocasiones resultar problemática la adecuación de la normativa autonómica a la legislación estatal vigente cuando ésta fuere preconstitucional, pero dejamos sentado el criterio de que los principios o bases que se derivan de las leyes preconstitucionales que disciplinan la acción sectorial «pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6), de manera que la Comunidad Autónoma competente en determinada materia «no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar en todo caso no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la constitución, sino también las bases .... que se infieran de la legislación preconstitucional vigente» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).

12. Partiendo de los criterios doctrinales que se acaban de exponer, debemos profundizar en el marco normativo estatal relativo a los almacenes de residuos nucleares y radioactivos, con el fin de apreciar los criterios básicos que, como canon de contraste con el precepto autonómico que nos ocupa, pueden extraerse de dicho marco.

En este sentido dos contenidos normativos de la Ley 25/1964, de energía nuclear, resultan relevantes

a los efectos que aquí interesan. En primer lugar, que su art. 2 relaciona los diversos tipos de instalaciones nucleares y radioactivas, incluyendo a los almacenes de residuos nucleares y radioactivos entre dichas instalaciones, sometiéndolos a su régimen jurídico (art. 2.12 y 13). Y, en segundo lugar, que las instalaciones nucleares y radioactivas y por ello los almacenes de los residuos correspondientes, se sujetan a un régimen de autorización administrativa (arts. 28 y 31).

Ambas prescripciones pueden, sin dificultad, ser calificadas de básicas, pues satisfacen las exigencias materiales y formales de la normas básicas a que antes hicimos referencia. Materialmente, porque las definiciones de instalaciones nucleares y radioactivas y la inclusión en ellas de los almacenes de residuos configuran un mínimo común normativo de aplicación en todo el territorio nacional que tiene, sin duda, carácter esencial, pues determina el alcance material de ambos tipos de instalaciones y su respectiva diferenciación. Y lo propio ocurre con el sometimiento de la actividad de las instalaciones a un sistema de autorización administrativa, pues la peligrosidad que su funcionamiento entraña lo justifica. Así, recientemente, hemos considerado que «el legislador puede optar legítimamente entre alguna de las alternativas existentes para la regulación de un sector o aspecto del mismo, con tal de que cumpla los requisitos o exigencias constitucionales que correspondan en cada caso. En este supuesto, las exigencias materiales de la normativa básica que ahora nos ocupan se concretan en que el legislador, en ejercicio de su función legítima, ha configurado una regulación uniforme para todo el territorio nacional, en relación con las autorizaciones de apertura de las oficinas de farmacia» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 8).

En cuanto a la perspectiva formal de la normativa básica, ambas prescripciones también la satisfacen, pues han sido enunciadas por una norma de rango legal, aunque la misma haya sido aprobada con anterioridad a la Constitución.

Una tercera prescripción también debe ser considerada básica, cual es la determinación del art. 38 de la Ley 25/1964 de que «las instalaciones nucleares y radioactivas que trabajen con sustancias radioactivas quedan obligadas a contar con instalaciones especiales para almacenamiento, transporte y manipulación de residuos radioactivos».

Por último, debe ser resaltada como básica la distinción recogida en la Ley 15/1980, del Consejo de Seguridad Nuclear, relativa a las instalaciones radiactivas, diferenciándose entre instalaciones de primera, de segunda y de tercera categoría (disposición adicional primera).

También respecto de ambas prescripciones legales son predicables los razonamientos antes expuestos sobre el cumplimiento de las exigencias materiales y formales de las normas básicas.

Partiendo de este marco normativo básico, debemos examinar ahora el régimen jurídico de las autorizaciones de los almacenes de residuos nucleares y radioactivos, que se contiene en el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radioactivas. Este Real Decreto, que desarrolla las Leyes 25/1964 y 15/1980 (art. 1 del Reglamento aprobado), está declarado básico por su disposición final segunda y no ha sido objeto de impugnación ante este Tribunal por parte de las Comunidades Autónomas.

13. Desde la perspectiva que aquí interesa, el análisis pormenorizado del amplio régimen autorizatorio regulado en dicho Real Decreto 1836/1999 pone de manifiesto que la relación entre el sistema de producción de energía nuclear o radioactiva, el transporte de sus



residuos y el almacenamiento de los mismos, se configura de modo abierto en todo el territorio nacional, no sometándose a limitación territorial de carácter intracomunitario o de otro alcance, de acuerdo con las exigencias de un mercado único que hemos declarado en nuestra jurisprudencia (STC 24/1983, de 6 de abril, FJ 6).

Así el art. 20 del Reglamento antedicho, al regular la autorización de explotación de las instalaciones nucleares, exige que la solicitud de autorización describa los sistemas de recogida y eliminación de los residuos radioactivos [apartado a) 2)] y acompañe un plan de gestión de residuos radioactivos [apartado h)]. Lo propio ocurre con las instalaciones radioactivas del ciclo de combustible nuclear, que se someten al régimen de las instalaciones nucleares (art. 37) y de las restantes instalaciones radioactivas, dirigidas a fines científicos, médicos, agrícolas, comerciales o industriales, respecto de las cuales la solicitud, simplemente, debe exponer cuál sea el sistema previsto de gestión de los residuos correspondientes [art. 38.1 a)].

También se comprueba que el transporte de los residuos nucleares y radioactivos desde las instalaciones de producción hasta las de almacenamiento se somete a un «régimen de declaración», previa inscripción registral, con indicación, entre otros requisitos, de la localización y características de las instalaciones de recepción y almacenamiento de los residuos (art. 78), pero, en todo caso, dicho régimen configura el territorial nacional como un todo unitario.

Por todo lo expuesto podemos afirmar que la normativa básica ha sometido a los residuos generados en el proceso de producción de energía nuclear a un régimen de gestión de efectos supracomunitarios. Esta perspectiva unitaria y abierta a todo el territorio nacional afecta, entre otros aspectos de la gestión de los residuos nucleares a su almacenamiento, de manera que los criterios esenciales de aspectos tales como el emplazamiento de los almacenes, las garantías de seguridad de estas instalaciones, o las del transporte de los residuos hasta las mismas desde los centros de producción, se incluyen en ese ámbito básico.

Ello es consecuencia de que al legislador básico le corresponde la determinación de las características estructurales del sistema de almacenamiento de residuos en el conjunto del territorio nacional, en concordancia con las orientaciones que se adopten sobre la producción misma de este tipo de energía, de un lado, y, de otro, de las exigencias medioambientales y de otra naturaleza que conlleve la gestión de los residuos nucleares que se generen. Corresponde, en suma, al legislador básico, en razón a las características estructurales de que se pretenda dotar al sector de la energía nuclear que le corresponde ordenar, decidir si los residuos generados en una Comunidad Autónoma han de ser necesariamente almacenados en la misma Comunidad, o si, por el contrario, resulta más adecuado distribuir estratégicamente los centros de producción y los almacenes de residuos de esta modalidad de energía, teniendo como referencia el conjunto del territorio nacional, según las pautas que se estimen convenientes.

Pues bien, desde esta perspectiva se alcanza igual conclusión en cuanto al modelo abierto a todo el territorio nacional de gestión de los residuos nucleares y radioactivos por el que ha optado la normativa básica.

Así, el tan citado Real Decreto 1836/1999, al regular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto de las instalaciones nucleares y radioactivas, y, por ello, las de los almacenes de residuos, por la conexión existente entre los apartados 1 y 2 de su art. 2, atribuye al Ministerio de Industria y Energía las correspondientes a las instalaciones nucleares y a las radioactivas de primera categoría y a las Comunidades

Autónomas las relativas a las instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría cuando tengan transferidas dichas funciones. Con la particularidad de que, respecto de estas segundas, el art. 2.3 matiza que las autorizaciones que se otorguen «tendrán validez para todo el territorio del Estado», con la exigencia de que cuando se establezcan delegaciones en otras Comunidades se traslade a las mismas la acreditación de la autorización obtenida. Con ello se patentiza que la norma básica otorga validez supracomunitaria a las autorizaciones que concedan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

A todo lo anterior hay que añadir que el art. 4 b) y c) del Real Decreto 1349/2003, atribuye a la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos la función de «buscar emplazamientos, diseñar, construir y operar centros para el almacenamiento temporal y definitivo de los residuos radioactivos», en el marco, como señala su Preámbulo, de la atribución a dicha empresa nacional por sucesivas normas reglamentarias «de la realización por ésta de las actividades a que se refiere el art. 38 de la Ley 25/1964», lo que abunda en la orientación de la normativa que hemos analizado.

En conclusión, la normativa básica dictada en esta materia, al ordenar el sector de la energía nuclear y radioactiva, ha optado por un sistema abierto a todo el territorio nacional, y no por un modelo de gestión intraautonómica de los residuos que se produzcan. Por esta razón, y habida cuenta de que el precepto de la Ley aragonesa configura un modelo de almacenamiento de residuos excluyente de aquéllos que pudieran producirse en otras Comunidades Autónomas, incurre en infracción del orden constitucional de competencias.

14. También alega el Abogado del Estado que la directriz impugnada es contraria a los principios de solidaridad, cooperación y coordinación en cuanto establece determinadas actuaciones en el territorio de Aragón que afectan al interés general y al desempeño de las competencias estatales. La Comunidad Autónoma de Aragón, argumenta, no puede adoptar unilateralmente estas decisiones, pues con ello está vulnerando los referidos principios.

Acerca de este planteamiento, hay que señalar que, una vez afirmada la inconstitucionalidad de la directriz recurrida por las razones que ya han quedado expuestas, resulta innecesario examinar este nuevo motivo de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado, que se alega de modo complementario al planteamiento principal que ya hemos abordado. No obstante conviene añadir que dicha tacha, referible, en su caso, a las concretas directrices impugnadas, sólo podría plantearse sobre la base de aislar dichas directrices del contexto legislativo en el que se insertan, en el que, según se alega por la Letrada del Parlamento de Aragón, se contienen llamadas a la coordinación y a la cooperación (Exposición de Motivos y art. 13 de la Ley 11/1992, de ordenación del territorio de Aragón), orientadas a no menoscabar ni impedir el ejercicio de las competencias del Estado, lo que excluye la posible tacha de insolidaridad.

## FALLO

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

Ha decidido

Declarar inconstitucional y nulo el número 222 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios del anexo de la Ley de las Cortes de Ara-

gón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. Directrices generales.

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

Dada en Madrid, a doce de febrero de dos mil cuatro.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**Voto particular que formula el Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4488/98**

Comparto el fallo de la Sentencia, con la pertinente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Directriz impugnada, pero disiento de la consideración que se otorga al *principio de solidaridad* en el fundamento jurídico 13.

1. La violación de la solidaridad no debe entenderse como un «motivo complementario». La solidaridad entre los españoles es un principio constitucional, expresamente constitucionalizado en el texto de 1978. Después de la proclamación de la solidaridad en el art. 2 de la Constitución Española, el art. 138.1 establece: «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución...».

Ante una afirmación tan categórica, concluyente, que hace imposible cualquier discusión sobre su sentido y alcance, el Tribunal Constitucional ha estimado que el artículo transcrito, el 138.1 CE, contiene una disposición que «no puede ser reducida al carácter de un precepto programático, o tan siquiera el de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es por el contrario, —prosigue el Tribunal Constitucional en su Sentencia 146/1992— un precepto con peso y significados propios».

En esta línea el Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina de la solidaridad, como *principio constitucional*, que contiene apreciaciones valiosas. El Tribunal Constitucional ha dicho que la solidaridad es un principio que vincula a todos los poderes públicos (STC 150/1990, FJ 11). Aunque sea el Estado, como titular de las máximas potestades originarias, el que deba conducirse de acuerdo con el principio de solidaridad, no es ni oportuno ni conveniente retener la tesis de una Sentencia de 1981, la 25 de este año (FJ 3), según la cual las Comunidades Autónomas quedan en una posición secundaria en el cumplimiento de la solidaridad.

No es así. La solidaridad tiene en la Constitución una proyección intercomunitaria o interterritorial. Los poderes autonómicos tienen que ejercerse con buena fe, con lealtad constitucional. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 64/1990, advierte que el ejercicio de sus competencias por cada Comunidad Autónoma no ha de llevar a «adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general», sino que han de orien-

tarse, por el contrario, teniendo en cuenta «la comunidad de intereses que la vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria a los propios intereses» (FJ 7).

2. La solidaridad, como *principio constitucional* y expresamente *constitucionalizado*, es uno de los fundamentos del Ordenamiento jurídico-político, a partir del cual se despliega un aparato de normas. Este principio constitucional y constitucionalizado posee la fuerza vinculante de las normas jurídicas, es fuente normativa inmediata, en el sentido profundo de no necesitar de la interposición de regla, o circunstancia alguna, para alcanzar su plena eficacia.

Resulta discutible, por ello, considerar que el alegato de la solidaridad, efectuado por el Abogado del Estado, se hizo «de modo complementario» (FJ 13 de la Sentencia). La solidaridad es uno de los soportes estructurales del Ordenamiento constitucional, uno de los fundamentos de la distribución y orden de las partes importantes del edificio jurídico-político, al que los principios constitucionales dan su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos.

3. La Directriz impugnada de esta Ley de las Cortes de Aragón fue poco respetuosa con el principio de solidaridad. Incluso teniendo en cuenta las llamadas a la coordinación y a la cooperación que se recogen en la Sentencia (Exposición de Motivos y art. 13 de la Ley 11/1992, de ordenación del territorio de Aragón), el texto de la directriz impugnada conculca el principio de solidaridad.

En efecto, el apartado a) de dicha directriz pone de relieve que el factor relevante en la limitación de la población reclusa que se contiene en el mismo se sitúa en el dato numérico de la generada en Aragón, lo que supone excluir la posibilidad de que exista una población reclusa que supere dicha media. En cuanto al apartado b), debe destacarse que lo significativo es su sentido asimismo excluyente, sin soporte en ningún otro elemento circunstancial de apoyo; esto es, no se trata de que se regule el almacenamiento de los residuos generados en Aragón, sino que se prohíba que en Aragón se almacenen residuos procedentes de otros territorios.

Es pues el sentido excluyente de la norma en relación a posibles cargas con origen en otras Comunidades Autónomas (y por tanto el obstáculo así creado para la satisfacción de las necesidades a que se refiere la directriz) lo que confiere a la misma una significación esencial a analizar desde las exigencias del principio de solidaridad.

Firmo este Voto particular con un razonamiento que conduce al mismo fallo de la Sentencia, pero en el que considero el principio de solidaridad como fundamento y razón de ser de determinadas normas concretas de nuestro Ordenamiento jurídico-político. Son esas normas las que se tienen en cuenta y se aplican en la Sentencia, con infravaloración, a mi juicio, del principio constitucional.

Madrid, a trece de febrero de dos mil cuatro.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.