

LA ASUNCIÓN POR LA LEGISLACIÓN ARAGONESA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CATEGORÍA DE LOS INFORMES DETERMINANTES PARA EL ESTADO^(*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.– II. ALCANCE Y LÍMITES DE LA EXCLUSIVIDAD DE LA COMPETENCIA ARAGONESA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.– III. SOBRE LA ELECCIÓN DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN PARA PREVENIR CONFLICTOS ENTRE COMPETENCIAS MATERIALMENTE CONCURRENTES. EN PARTICULAR, LA TÉCNICA DE LOS INFORMES PRECEPTIVOS PREVISTOS POR LEYES AUTONÓMICAS.– IV. DE LA CATEGORÍA DE LOS INFORMES DETERMINANTES COMO UN GÉNERO DISTINTO DE LOS INFORMES VINCULANTES: SU CREACIÓN POR EL LEGISLADOR ESTATAL Y SU ASUNCIÓN POR EL ARAGONÉS EN SU LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. SIGNIFICADO.– V. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN: La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón aprobada en 2009 hace suya la categoría de los informes determinantes para el Estado en relación con los planes y proyectos de éste con incidencia territorial en la Comunidad Autónoma. El presente trabajo se dirige a explorar las posibilidades interpretativas del adjetivo determinante y a singularizar los informes que revisten este carácter como especie del género de los no vinculantes, pero con un matiz diferencial, que impondría una motivación cualificada para discrepar de los mismos.

Palabras clave: Aragón; ordenación del territorio; coordinación interadministrativa; cooperación interadministrativa; dictamen vinculante; dictamen determinante.

ABSTRACT: The management of territory Law passed in 2009 in Aragon incorporates the category of determinants reports for the State regarding its plans and projects with territorial effect in the Autonomous Community. This paper aims to explore the interpretive possibilities of adjective "determining" and to identify reports

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 24 de mayo de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 3 de junio de 2010.

that are of this character as a species of the genus of non-binding ones, but with a difference, that would imply a motivation qualified to disagree with them.

Key words: Aragon; management of territory; inter-administrative coordination, inter-administrative cooperation; binding report; determining report.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón aprobó, en junio de 2009, dos importantes leyes, que, tramitadas a la vez para posibilitar la coherencia en la regulación de sus puntos de conexión, sustituían en su totalidad a las que, sobre las respectivas materias, habían venido rigiendo desde hacía más de una década. Nos referimos a la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo, y a la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio (LOTA). En particular, por lo que respecta a esta última, se había demandado insistentemente la renovación de la Ley anteriormente vigente, 11/1992, de 24 de noviembre, y ello por cuanto se estimaba necesario adaptarla a las directrices contenidas en las últimas normas europeas en la materia y en la reciente normativa medioambiental española, al tiempo que se subrayaba que aquella disposición no había podido tener en cuenta la consolidación de la organización comarcal en Aragón y que carecía de mecanismos suficientes de coordinación entre las distintas Administraciones con competencias sobre el territorio y, significativamente, con la Administración General del Estado (1).

Precisamente, para tratar de propiciar dicha coordinación, entre otras medidas, la nueva LOTA regula como instrumentos que califica de *complementarios de ordenación del territorio* el denominado dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial (arts. 48 a 50) y, en segundo término, los informes territoriales sobre planes, programas y proyectos con incidencia en la ordenación del territorio (arts. 51 a 56). La diferencia entre las dos técnicas parece clara a la vista de su regulación: la primera recae sobre la planificación de infraestructuras, hidrológica o de cualquier otro tipo (como ejemplifica el anexo de la Ley) que promueva el Estado en el ejercicio de sus competencias, mientras que la segunda lo hace sobre los planes y proyectos formulados por los

(1) Véase LÓPEZ RAMÓN (2004: pp. 356 y ss.).

diversos Departamentos de la propia Administración de la Comunidad Autónoma o, incluso, por los municipios de su territorio cuando se trate de planes urbanísticos. Además, el segundo dictamen es el realmente novedoso toda vez que el primero hunde sus raíces en la disposición adicional novena de la LOTA 1992, introducida en 2001, y en el mismo art. 72.3 del Estatuto de Autonomía (EAAr), tras su reforma operada por Ley Orgánica 5/2007.

Dichos antecedentes, por cierto, explican bien el origen de esta técnica de coordinación, a cuyo contenido se circunscribe el presente trabajo. La disposición adicional citada se incorporó por medio de la Ley 1/2001, de 8 de febrero, y, por tanto, en plena polémica por la ejecución del trasvase del Ebro en aplicación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, como un arma legal para dificultarlo (2). Por idéntico motivo, el art. 72.3 EAAr se enmarca en pleno diálogo sobre el agua entre los que se dicen Estatutos de segunda generación, tras la última oleada de reformas de estas normas institucionales básicas, para tratar de garantizar los derechos del art. 19 de aquel cuerpo legal asegurando que la Comunidad Autónoma será escuchada ante cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio aragonés (3).

No obstante, repárese en que tanto en la regulación antecedente de la LOTA 1992 como en la que ahora se contempla en los arts. 48 a 50 de la nueva Ley, el ámbito de aplicación del dictamen autonómico trasciende el de la planificación hidrológica estatal, extendiéndose a todo plan o proyecto *promovido en el ejercicio de sus competencias por el Estado que, directa o indirectamente, afecte a las de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, así como a las modificaciones o revisiones de aquellos*. Con todo, a diferencia de lo que sucedió en 2001 cuando se introdujo, la polémica ahora no se ha suscitado por la regulación general de este mecanismo de coordinación (4), presente como se verá en otras

(2) Como explica LÓPEZ RAMÓN (2004: pp. 335 y 336).

(3) Entre otros, TUDELA ARANDA (2009: pp. 239-241).

(4) Recuérdese que la disp. adic. novena de la LOTA 1992 fue recurrida por el Estado, pero que éste desistió tanto del mismo como de su recurso contra la disp. adic. séptima de la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (que previó la necesidad de recabar informe preceptivo previo del Instituto del Agua en Aragón en el procedimiento de aprobación de cualesquiera instrumentos de planificación hidrológica que afecten al territorio de la Comunidad), tras sendos acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación con la Administración aragonesa de 5 de octubre de 2004. Tales desistimientos acompañaron a la derogación por el nuevo

leyes autonómicas, sino que se ha circunscrito al adjetivo determinante que, esta vez sí con carácter novedoso, acompaña a la descripción del contenido que habrá de tener el dictamen que emita la Comunidad Autónoma de Aragón en los siguientes términos:

«Artículo 49. *Contenido*

El dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón establecido en el artículo anterior versa sobre la coherencia del contenido de los correspondientes Planes, Proyectos y demás instrumentos del Estado con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, especialmente con sus instrumentos de ordenación del territorio, teniendo carácter determinante».

La publicación, en el Boletín Oficial de Aragón de 22 de octubre de 2009, del acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, por el que se iniciaban las negociaciones para resolver las discrepancias sobre el significado del inciso «teniendo carácter determinante» del art. 49 de la LOTA 2009, indujo a pensar que el Estado interpretaba que este precepto atribuía naturaleza vinculante al dictamen allí regulado y que estaba dispuesto a defender su inconstitucionalidad ante el intérprete supremo de nuestra Carta Magna. Así lo ha venido a confirmar el postrero acuerdo con el que han concluido las negociaciones llevadas a cabo durante más de seis meses y por el que la Comunidad Autónoma se compromete a no conferir dicho carácter a los mencionados dictámenes y a incorporar en su día esta interpretación al reglamento de desarrollo de la LOTA (5).

El presente trabajo se dirige, sin embargo, a explorar las posibilidades interpretativas del controvertido inciso, que pasó sin reparos jurídicos ni enmienda alguna durante su tramitación parlamentaria (6), y a tratar de

Gobierno, surgido de las elecciones de 2004, del trasvase del Ebro por medio, inicialmente, del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, tramitado después como Ley 11/2005, de 22 de junio. Vid. BERMEJO LATRE (2006: p. 162) y HERRÁIZ SERRANO (2007: p. 293).

(5) Mediante Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (BOA 5 mayo), se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado por el que ambas partes concretan los términos y compromisos con los que dan por solventadas las discrepancias surgidas.

(6) Como demuestra la lectura del Informe elaborado por la Ponencia designada para su tramitación, en el seno de la Comisión de Política Territorial, Justicia e Interior, y que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 142, de 3 de junio de 2009.

demostrar que era posible atribuirle un significado plenamente conforme con el reparto constitucional de competencias entre las distintas entidades territoriales. A dicha conclusión cabe llegar con fundamento en la creación por el propio Estado de la categoría de los informes determinantes como un *tertium genus* frente a los preceptivos (con su opuesto en los meramente facultativos) y los vinculantes (con el suyo propio) o, más precisamente, como una variante de los informes no vinculantes, partiendo de la premisa de la admisión por el Tribunal Constitucional de la imposición autonómica de la exigencia de informes preceptivos en determinados procedimientos estatales de toma de decisiones, como suerte de gestión coordinada de sus respectivas competencias.

II. ALCANCE Y LÍMITES DE LA EXCLUSIVIDAD DE LA COMPETENCIA ARAGONESA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En una primera aproximación constitucional a la ordenación del territorio, ésta aparece configurada como una materia de posible asunción por las Comunidades Autónomas con carácter de exclusividad (art. 148.1.3^ª), sin reserva alguna de funciones estatales (7). Así se asumió de hecho en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, art. 71.8^º EAAr), por más que esa literalidad no haya podido superar el contraste con la pluralidad de títulos competenciales a favor del Estado que, inevitablemente, le atribuyen funciones con incidencia sobre el territorio. Se corrige, por tanto, aquella apreciación inicial para afirmar, con la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, que la ordenación territorial es una política, la resultante de un conjunto de ellas o, mejor, una función pública de responsabilidad primaria (que no exclusivamente) autonómica, cuyo contenido es esencialmente coordinador de la pluralidad de actuaciones llevadas a cabo por los diferentes entes territoriales en un mismo espacio físico (8), persiguiendo

(7) Pese a ello, no han faltado autores [TEJEDOR BIELSA (2001: p. 18)] que han destacado la mayor coherencia que revestiría un sistema que atribuyera expresamente al Estado competencias para la ordenación general del territorio nacional aunque se reconozca que no por esa ausencia el Estado deja de ser, en virtud de sus títulos propios, un agente cualificado de dicha ordenación [PAREJO ALFONSO (1985: p. 227)].

(8) En ello coincide la mayoría de la doctrina, debiendo destacarse, entre otros, los trabajos de LÓPEZ RAMÓN (1995: p. 95 y ss; así como 2009a: p. 63), ANDRÉS PÉREZ (1999: p. 364 y ss), TEJEDOR BIELSA (2001: p. 47) y JIMÉNEZ DORANTES (2003: p. 71).

cada uno de ellos (y es importante remarcarlo) la gestión de sus respectivos intereses (9).

La definición anterior [con base, entre otras, en las SSTC 149/1991, FJ 1.B; 40/1998, FJ 30; 149/1998, FJ 3] aboca, no obstante, a una suerte de conflictividad pareciera que residual, pero en la práctica frecuente cuando los intereses hechos valer por las distintas instancias se contradicen entre sí y ya el Estado, ya una Comunidad Autónoma, pretende anteponer su competencia para solucionar un conflicto entre títulos, que no ha podido evitarse por la ausencia o la no aplicación de mecanismos de colaboración con anterioridad. Se colige de inmediato la importancia capital de la puesta en práctica de este tipo de herramientas y del campo abonado que representa la mera invocación de la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio frente a otros títulos del Estado materialmente concurrentes para el ensayo de técnicas de cooperación o, incluso, de coordinación. La solución constitucional en última instancia para los casos en que la aplicación de las mismas ha fracasado o no ha existido, la prevalencia del Derecho estatal, no ha estado tampoco exenta de polémica aunque el objeto de este trabajo nos limite a la fase anterior a toda controversia o, lo que es lo mismo, a la posible caracterización del *informe determinante* impuesto al Estado por una ley autonómica como técnica de cooperación legítima para tratar de dar coherencia a aquellas actuaciones de distintas entidades con incidencia sobre un mismo lugar.

Antes de analizar su constitucionalidad, podemos sintetizar en unas pocas afirmaciones la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que deberá servirnos de parámetro de contraste. Partiendo de que la ordenación del territorio «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, y 149/1991 FJ 1.b) por medio de «un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador» (SSTC 36/1994, FJ 3, y 28/1997, FJ 5), *el alto tribunal sanciona que ni debe reconocérsele un alcance tan amplio que desconozca el contenido específico de otros títulos competenciales del Estado ni puede negársele toda suerte de afección o incidencia sobre estos últimos, dada su condición horizontal o integradora.*

(9) Intereses incluso europeos como atestigua el art. 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al apoderar al Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a adoptar por unanimidad medidas que afecten, entre otros ámbitos, a la ordenación territorial.

Así, dentro del ámbito material, de enorme amplitud, de la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio, «no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial» (SSTC 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30). «El Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v.gr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)», o, lo que es lo mismo, condiciona» la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (STC 61/1997, FJ 22). La exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la de Aragón, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986, FJ 3, 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 2), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (SSTC 61/1997, FJ 5, y 46/2007, FJ 3). Ahora bien, para que ese condicionamiento lógico no se transforme en una usurpación ilícita, es indispensable «que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse», debiendo atenderse, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de la interacción en cada caso, a la competencia estatal de carácter sectorial que se invoque, las razones que han llevado al constituyente a reservársela al Estado, la necesidad o no de plasmarla mediante previsiones territoriales, al marco territorial obligado de éstas y al modo, en definitiva, en que aquél o la Comunidad Autónoma pretendan ejercitar sus competencias respectivas (SSTC 149/1998, FJ 30, y 46/2007, FJ. 3). En pocas palabras, que la ordenación del territorio tampoco puede quedar reducida de hecho a una simple capacidad de planificar actividades sin consecuencias para la actuación de otros entes públicos (singularmente, el Estado) que despliegan su acción en ese mismo ámbito (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 40/1998, FJ 30).

Por todo ello, siguiendo la línea argumental del Tribunal Constitucional en una ya muy nutrida serie de sentencias (10), *una primera aproximación*

(10) Básicamente, SSTC 77/1984, de 3 de julio, asunto puertos; 56/1986, de 13 de mayo, defensa; 227/1988, de 29 de noviembre, aguas; 103/1989, de 8 de junio, cultivos marinos; 149/1991, de 4 de julio, costas; 36/1994, de 10 de febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, suelo; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general; 110/1998, de 21 de mayo, Ley de pesca de Castilla y León; 149/1998, de 2 de julio, Ley de ordenación del territorio del País

a la resolución de tales situaciones de concurrencia competencial sobre un espacio físico la ofrecen las técnicas de colaboración y concertación. Los espacios de tangencia entre las distintas materias hacen imprescindible el establecimiento de mecanismos que favorezcan la necesaria aproximación entre las Administraciones públicas implicadas para alcanzar aquellas decisiones con las que se consiga optimizar el ejercicio de sus competencias. La solución no puede plantearse en términos de exclusión, sino que pasa por acudir a «un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales —estatal y autonómico— que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a cohesionarse» para lograr una correcta visión de conjunto (STC 46/2007, FJ 5).

Únicamente cuando esos cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido y, por ende, qué competencia habrá de ser aplicada con preferencia. Al efecto, el Tribunal recuerda que, en última instancia, cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque, bajo la misma, se ha entendido subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los que puedan tener otras entidades territoriales afectadas. Dos son, pues, los parámetros derivados de nuestra doctrina constitucional que deben ser utilizados a la hora de resolver este tipo de controversias. «En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente» (STC 46/2007, en este caso FJ 6).

Una vez admitida no sólo conceptual, sino también legislativamente como veremos, la necesidad de cooperar en materia de ordenación del territorio por razones de lealtad constitucional, la clave, sin duda, reside en acertar con la elección y el establecimiento de los instrumentos más adecuados para llevarla a la práctica. El mismo Tribunal Constitucional empezó, sin más, afirmando que podían «elegirse en cada caso las técni-

Vasco; 164/2001, de 11 de julio, régimen del suelo y valoraciones; 204/2002, de 31 de octubre, aeropuertos de interés general; 14/2004, de 12 de febrero, Ley aragonesa de ordenación del territorio; 46/2007, de 1 de marzo, directrices de ordenación territorial de las Illes Balears.

cas que se estimen más adecuadas», para tener después que pronunciarse sobre la conformidad con nuestra Carta Magna de algunas de las concretamente previstas tanto por el legislador estatal como por sus homólogos autonómicos. Veámoslo.

III. SOBRE LA ELECCIÓN DE MECANISMOS DE COOPERACIÓN PARA PREVENIR CONFLICTOS ENTRE COMPETENCIAS MATERIALMENTE CONCURRENTES. EN PARTICULAR, LA TÉCNICA DE LOS INFORMES PRECEPTIVOS PREVISTOS POR LEYES AUTONÓMICAS

Ya se trate de las competencias del Estado, vinculadas al interés nacional, ya de las que corresponden a las Comunidades Autónomas, en tanto expresivas de sus respectivos intereses, ni unas ni otras pueden analizarse en abstracto, sino que habrán de serlo en relación, como reflejo de la interacción y limitación recíproca entre aquellos intereses [TEJEDOR BIELSA (2002: p. 187)]. La estricta separación de competencias es tan solo una visión idílica del Estado descentralizado pues han sido apuntados más arriba los numerosos casos de concurrencia material, que vienen a añadirse a los de reparto de funciones sobre un mismo sector de la realidad social (concurrencia funcional). Ciñéndonos ahora a los primeros, resulta fácil el expediente de solucionar las eventuales discrepancias entre las entidades territoriales mediante la aplicación de la regla de conflicto que se configura como cláusula de cierre del sistema de distribución operado por los arts. 148 y 149 CE y que se incluye en el número tercero de este último, a saber: dar prevalencia a la norma del Estado como expresión de los intereses nacionales. Sin embargo, ya hemos abundando en por qué no es la mejor solución *a priori* y en que a la misma habría de llegarse solamente en determinadas condiciones y en caso de necesidad, tras haber previsto oportunidades de encuentro entre las opciones barajadas por los entes territoriales afectados y podido utilizar técnicas de prevención de conflictos competenciales (11).

(11) Siguiendo a LÓPEZ RAMÓN (1995: pp. 88-90), si el ámbito de aplicación del principio de prevalencia del Derecho estatal puede ser muy amplio, en cambio las condiciones necesarias para su correcta aplicación son bastante más estrictas. Para empezar, el principio sólo opera en caso de conflicto por la actuación contradictoria de dos instancias territoriales que esgrimen títulos competenciales concurrentes. En segundo término, será necesario que se haya hecho un ejercicio razonable del título competencial que el Estado pretende que prevalezca. Finalmente, el principio de cooperación se ha impuesto como elemento procedimental para la aplicación de la citada regla de prevalencia.

Acerca de la iniciativa y virtualidad de las herramientas que se brindan para ello, el Tribunal Constitucional ha venido consagrando genéricamente una *libertad de elección de medios*, como parece lógico al estarle vedados los juicios preventivos de constitucionalidad. Sin embargo, el enjuiciamiento a la luz de la Carta Magna de concretos mecanismos previstos por la legislación le ha permitido afinar un poco más aquella afirmación de manera que ha admitido que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden en abstracto regular este tipo de herramientas de cooperación siempre y cuando aquellas, mediante los instrumentos que prevean, no supediten el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado a la de ordenación de su territorio. Al reconocimiento de la iniciativa a los diversos entes territoriales implicados, se une la tradicional dicotomía entre técnicas orgánicas y procedimentales, todas ellas a disposición de los fines de colaboración en este campo, sin más preferencia de antemano que la que resulte de la libertad de configuración del legislador, guiado por consideraciones de eficacia. Sin duda ninguna, aunque cabría pensar que la mejor fórmula sería aquella que aunara elementos tanto de tipo organizativo como funcional [LÓPEZ RAMÓN (1995: p. 49)], el varapalo sufrido por el mecanismo previsto en el art. 9 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (STC 76/1983) (12), quizá haya inclinado la balanza a favor de las técnicas procedimentales (13).

(12) Como se recordara, el citado precepto decía: «1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución. 2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el art. 131.2 de la Constitución» [Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado, núm. 284 a), de 6 de julio de 1982, p. 3].

El Tribunal Constitucional lo anuló al entender que su párrafo primero operaba una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas tal como se define en la Constitución y los Estatutos, y que su párrafo segundo era excesivamente genérico, lesivo de las competencias autonómicas e inadecuado a las funciones del Consejo Económico y Social. Este órgano había sustituido, durante la tramitación parlamentaria de la Ley, al Senado, a quien, en la versión originaria del precepto (Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, núm. 235-I, de 17 de noviembre de 1981, p. 1809), quedaba encomendada la resolución que en cada caso considerase procedente. La rigurosidad de la doctrina sentada por la STC 76/1983 ha sido subrayada, entre otros, por LÓPEZ RAMÓN (2009a: p. 70).

(13) En palabras de AGOUES MENDIZÁBAL (1996: p. p. 152), la vía del informe es una de las fórmulas de coordinación funcional más utilizadas para la consecución de una regulación coherente

Como se ha anticipado, no sólo el Estado, sino también las Comunidades Autónomas han previsto algunas de dichas herramientas en sus regulaciones para tratar de concertar actuaciones o, mejor dicho en los casos de iniciativa autonómica, de influir en las decisiones estatales o de hacerlas más permeables hacia los intereses de sus ciudadanos. Dejando a un lado ahora aquellos procedimientos instrumentados para dar cabida a los intereses locales (14), y centrándonos, por tanto, en las relaciones de cooperación Estado-Comunidades, comenzaremos ejemplificando el beneplácito dado por el Tribunal Constitucional a los informes vinculantes impuestos en la propia legislación estatal (15).

En efecto, al margen del empleo de otro tipo de técnicas, las leyes sectoriales del Estado regulan con frecuencia procedimientos decisorios conjuntos en los que, en ocasiones, la decisión final puede recaer en la Administración autonómica previo informe vinculante de la estatal (16). Pues bien, el alto intérprete de la Carta Magna ha validado esa forma de asegurar que la realización de determinados planes y proyectos no encuentre al final un obstáculo insalvable y ha admitido la posibilidad de que la Administración estatal proponga objeciones obstativas de determinadas actuaciones de una Comunidad siempre que aquella se base en el ejercicio de facultades propias, supuestos éstos en los que *su voluntad vinculará, sin duda, a la Administración autonómica* (por todas, SSTC 103/1989 FJ 7 y 149/1991, FJ 7.A). En el primero de dichos fallos, se afirmó que

«los informes vinculantes (...) no suponen, en el caso de que alguno de ellos hubiera de recabarse de un «organismo» de la Administración estatal, una constricción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y

con la ordenación del territorio por la legislación sectorial del Estado, quien lo configura como vinculante cuando es la propia Administración estatal la que lo emite y meramente potestativo cuando procede de la Administración local o autonómica.

(14) Una aproximación a los mismos la ofrece AGOUES MENDIZÁBAL (ibídem: p. 135 y ss), quien se refiere, entre otros, al informe autonómico vinculante en el otorgamiento de licencias de actividad clasificada, de obras en inmuebles del patrimonio histórico, o a la obligación de modificar el planeamiento urbanístico municipal por la colisión con los intereses autonómicos plasmados en determinadas infraestructuras, tales como las viarias.

(15) Por lo que a las técnicas de coordinación y de cooperación que encontramos en la legislación sectorial del Estado, realiza un estudio pormenorizado de algunas de ellas JIMÉNEZ DORANTES (2003: p. 89 y ss).

(16) Vid. MENÉNDEZ REXACH (1992: p. 242).

con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente, a cohonestarse».

En segundo término, respecto de los mecanismos de cooperación para prevenir conflictos entre competencias materialmente concurrentes previstos en leyes autonómicas, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la imposición al Estado de la solicitud de informes, sancionando, por el contrario, la inconstitucionalidad del carácter vinculante de dichos dictámenes autonómicos en el ámbito de la planificación hidrológica o de la ordenación territorial general (SSTC 110/1998 y 46/2007, respectivamente), pero admitiendo de hecho la ausencia de reparos a los informes meramente preceptivos en los siguientes términos:

«La exigencia del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma (...) merece la consideración de norma complementaria de protección de la pesca y del ecosistema en el que ésta se desarrolla, que se limita a establecer, mediante una fórmula de colaboración interadministrativa, una garantía adicional que, prima facie, no perturba "gravemente el ejercicio de las competencias estatales sobre las fajas laterales de los cauces, puesto que con las zonas de servidumbre y policía se pretende básicamente garantizar los accesos y el trazado de los cauces" (STC 15/1998, fundamento jurídico 10) (...). No obstante, la norma autonómica que ahora examinamos excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la Comunidad Autónoma se configura no sólo como preceptivo, sino, además, como vinculante para el organismo de cuenca, lo que supone la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico, y sobre el que también ostenta competencias el organismo de cuenca» (STC 110/1998, FJ 7).

«Dada la indudable incidencia que las actuaciones sectoriales del Estado pueden tener sobre la ordenación territorial dispuesta por la Comunidad Autónoma, *nada impide que ésta pueda sujetar aquéllas al preceptivo informe. Sin embargo, la norma autonómica que ahora examinamos excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la Comunidad Autónoma se configura no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Estado*, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico.

Por ello, no resulta admisible, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, una regulación como la prevista en el precepto balear, puesto que la misma desconoce el carácter prevalente de las compe-

tencias estatales en los términos establecidos por este Tribunal (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 30 y 40), las cuales, con las salvedades que ya se han expuesto, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden (...).

“Respecto a informes de este signo, hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 40/1998, FJ 34)”» (STC 46/2007, FJ 10 —cursiva nuestra—).

En suma, que la técnica del informe vinculante, en la medida en que determina con carácter general el sentido de la resolución final que adopte el Estado en el ejercicio de sus competencias, supone una limitación que va más allá del derecho que asiste a la Comunidad Autónoma a intervenir o participar en la elaboración de los proyectos o planes estatales, no encontrando así amparo en su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio. *Al no asegurar la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico y establecer la subordinación de unos a otros*, la imposición al Estado del carácter vinculante de los informes autonómicos es contraria al orden constitucional de competencias, vulneración que no se produce *a priori* cuando no se confieren tales efectos a dichos informes sino que sólo se configuran como preceptivos (17).

Prueba de ello son las múltiples previsiones que jalonan las leyes autonómicas sin haber sido impugnadas por el Estado. Sin ir más lejos, los arts. 29 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, 27 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León y 98 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, establecen la sujeción de los planes, programas o proyectos promovidos por el Estado y con incidencia sobre las respectivas Comunidades

(17) Se afirma con claridad en las dos Sentencias reseñadas, pese a que, en otra, también de 1998, la núm. 149 en el asunto, ya citado, Ley de ordenación del territorio del País Vasco, hubiese declarado la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda que, en relación con el 20.1, sujetaba los Planes Territoriales Sectoriales del Estado al informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio de dicha Comunidad. No obstante, como se deduce de la lectura del F.J. 6 de la citada Sentencia, la inconstitucionalidad se refirió a la incompetencia para habilitar genéricamente a la Administración estatal a formular y preparar los referidos planes.

a informe preceptivo del órgano autonómico competente. Los dos primeros preceptos aludidos aclaran, incluso, que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realizará de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios u otras fórmulas de solución (18).

Por su parte, los arts. 10 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, y 11 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, articulan la colaboración mediante un trámite de consulta o de información pública, que, en el primer caso, también da lugar a un informe que evacuará la Comisión de Concertación Interadministrativa. La participación de un órgano de este tipo (con la denominación de Comisión de Concertación de la Acción Territorial) se prevé asimismo en el art. 6 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, en cuyo número 3, inciso segundo se señala que dicha Comunidad invitará a la Administración General del Estado a participar en la concertación interadministrativa «cuando considere que su esfera competencial pueda llegar a verse afectada» (19).

(18) Como ejemplo, sirva la transcripción del art. 27.4 y .5 de la Ley castellano-leonesa: «4. Los planes y programas promovidos por la Administración del Estado, sus organismos y las entidades de Derecho Público de ellos dependientes, que deban ser conocidos por la Comunidad Autónoma a causa de su incidencia sobre el modelo territorial de Castilla y León, serán sometidos a informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Este informe versará sobre la coherencia del plan o programa examinado con el modelo territorial de la Comunidad Autónoma, definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, y se entenderá favorable por el transcurso de tres meses desde su solicitud sin que haya sido emitido. 5. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial, las discrepancias entre los planes y programas promovidos por la Administración del Estado y los instrumentos de ordenación del territorio previstos en esta Ley se resolverán preferentemente por Convenio o mediante la constitución de Comisiones mixtas que propongan fórmulas de resolución de las mismas».

(19) El art. 8 de la citada Ley madrileña, al tratar del contenido y alcance de la intervención de esa Comisión prescribe, con carácter general, que: «1. La Comisión de Concertación de la Acción Territorial delibera y dictamina sobre los asuntos y cuestiones que se formulen expresamente. Sus deliberaciones y dictámenes tienen por objeto obtener o conseguir el acuerdo de las Administraciones interesadas acerca del interés público que objetivamente debe prevalecer. 2. En el ejercicio de sus funciones la Comisión de Concertación de la Acción Territorial velará, en todo caso, por el respeto de los principios que rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas y la armonización en su ejercicio, de las competencias legalmente atribuidas a éstas».

En resumidas cuentas, las disposiciones autonómicas mencionadas reconocen, pues, el deber de *concertación y armonización de las competencias administrativas con transcendencia territorial* (20), «de suerte que no resulte lesionado el contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de los fines legales de cualquiera de las competencias implicadas» (21), a través de mecanismos (las consultas o informes preceptivos) que habrán de proporcionar *efectivamente a todas las Administraciones afectadas la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las exigencias que, en orden al contenido de la actuación en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada* (22).

En palabras de PAREJO ALFONSO (1985: p. 218), «la prohibición recae sólo sobre el efecto extremo: la anulación o el desplazamiento de una competencia, de modo tal que ésta no pueda desplegar la función que le está reservada y que está en la base de su atribución». Volviendo, con este autor, a recuperar los fundamentos teóricos de la ordenación del territorio, cuando la Constitución la asignó al círculo de intereses de las Comunida-

(20) A título ejemplificativo, tal es la expresiva rúbrica del art. 90 de la Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, que reza literalmente así: «1. Las relaciones entre administraciones públicas afectadas en las materias reguladas por esta ley se regirán por los principios de coordinación y cooperación, y garantizarán la plena aplicación y eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas. 2. Las administraciones públicas con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística o sectorial con relevancia territorial o que ejerzan actos de ocupación o utilización del suelo o el subsuelo deberán concertar las actuaciones que afecten al territorio valenciano y, en especial, la aprobación de los instrumentos de planificación y ejecución, pudiendo a tal fin formalizar convenios de colaboración y cooperación entre administraciones. 3. La administración de la Generalitat prestará la cooperación y asistencia activa que otra administración pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. A estos efectos deberá coordinarse con la administración general del Estado y, en su caso, de la Unión Europea para la ejecución de actuaciones estratégicas de interés suprarregional».

En parecidos términos, se encuentra redactado el art. 9 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Mucho más breve, sin embargo, como mero enunciado de principios, se establece el deber de colaboración, entre otros, en los arts. 2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y 80 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias.

(21) Como matiza el art. 9.2 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

(22) Así lo expresaba el art. 10.3 del recientemente derogado, por la disposición que se cita en la nota anterior, Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

des Autónomas, quiso que éstos pudieran tener un espacio amplio para su despliegue, «de capital importancia para el funcionamiento coherente del conjunto de los poderes públicos territoriales y, en definitiva, la consecución de los valores proclamados por la Constitución en sus artículos 40, 45 y 47» [PAREJO ALFONSO (1985: p. 231)]. Tales valores, principios y derechos constitucionales exigen que se garantice la coherencia final de las decisiones públicas con incidencia sobre el territorio y que éstas sean las más acordes con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el uso racional del suelo y el correcto aprovechamiento de los recursos naturales. Para lograrlo, la sujeción al preceptivo dictamen autonómico de los planes o programas del Estado con incidencia sobre el territorio puede ser un instrumento adecuado siempre que aquél pondere en efecto los intereses esgrimidos por la Comunidad Autónoma afectada y justifique suficientemente su decisión final. De ahí que el legislador aragonés parezca haber interiorizado el significado atribuido a los informes determinantes en las últimas leyes estatales y reforzado aquel deber de motivación.

IV. DE LA CATEGORÍA DE LOS INFORMES DETERMINANTES COMO UN GÉNERO DISTINTO DE LOS INFORMES VINCULANTES: SU CREACIÓN POR EL LEGISLADOR ESTATAL Y SU ASUNCIÓN POR EL ARAGONÉS EN SU LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. SIGNIFICADO

El malestar existente en nuestra Comunidad Autónoma ante la nula incidencia de sus intereses en la configuración en Aragón de infraestructuras estatales que aquélla ha considerado esenciales para su desarrollo y su ordenación territorial, no obstante afirmarse sus competencias exclusivas sobre esta última, han podido provocar el intento de dotarse de una herramienta que, escrupulosamente respetuosa a nuestro juicio con el reparto constitucional de poder, pretende hacer más permeables a los intereses autonómicos las decisiones del Estado. La doctrina [LÓPEZ RAMÓN (2004: p. 337)] lo había puesto de manifiesto reclamando vías institucionales de cooperación para todas las cuestiones relacionadas con las grandes infraestructuras (23).

(23) Para el mencionado autor, el mantenimiento de posturas centralistas, que relegan al papel de mero espectador a quien aparece con competencias exclusivas sobre la ordenación territorial, no puede extrañar que haya provocado actitudes de rechazo y sentimientos de discriminación frente a otras Comunidades. Y lo ilustra con numerosos ejemplos de obras públicas llevadas a cabo o proyectadas por el Estado en Aragón en los últimos años (el trazado de la línea de alta velocidad;

La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al analizar la técnica de los informes vinculantes, ha utilizado el argumento de la ponderación de los intereses afectados (STC 46/2007, FJ 10), que es la que algunos autores han reclamado con insistencia para toda la actividad de planificación de las Administraciones públicas. En opinión de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2000: p. 35) y JIMÉNEZ DORANTES (2003: p. 117), la entrada de la ponderación en estos supuestos permitiría imprimir mayor racionalidad a la libertad conformadora de que goza el planificador, garantizar un control más efectivo de dicha actividad y, por ende, proteger en mayor medida a los particulares implicados. Al fin y al cabo, el método de la ponderación exige que la decisión se adopte después de identificar todos los intereses en juego, de atribuir a cada uno la importancia que les corresponda y de establecer prevalencias entre ellos según las circunstancias del caso. «La ponderación como procedimiento, más allá de una mera forma de argumentar, se refiere a un procedimiento administrativo en sentido estricto», con una serie de trámites a cumplimentar en cada etapa (24).

Se trataría, en definitiva, de guiar la actuación de la Administración para encontrar el punto de equilibrio adecuado entre las competencias en tensión a través de los fines para los que éstas han sido conferidas, teniendo bien presentes las circunstancias concurrentes o, dicho de otro modo, sin prejuicios concebidos *prima facie* por la mera presencia de entes titulares de intereses más generales. Si en efecto, en la concurrencia material entre dos títulos competenciales que inciden en un mismo espacio físico, la Constitución ha sentado la regla de la prevalencia del Derecho estatal, ello no debería cerrar el camino a la ponderación de los intereses autonómicos y al razonamiento sobre los mismos en la adopción de la decisión finalmente prevalente por el Estado. Precisamente, por respeto al ejercicio de las competencias ajenas, a éste debería imponérsele una especial carga argumentativa que avale la justificación de las controvertidas medidas de que se trate en intereses públicos superiores (25).

los accesos a la misma; la ubicación de la estación en Zaragoza; el recrecimiento de Yesa o las obras de la autovía Somport-Sagunto), en cuya definición el papel autonómico ha sido poco más o menos que el de comparsa.

(24) De nuevo, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2000: p. 52) y JIMÉNEZ DORANTES (2003: p. 118).

(25) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2000: p. 154) llega a defender que la ponderación de bienes e intereses en Derecho administrativo es capaz de operar «desplazamientos especialmente llamativos en el orden constitucional y legal de distribución del poder entre los distintos órganos del Estado (en sentido amplio)».

Y en esa línea es en la que consideramos cabe situar a los informes calificados como determinantes por el art. 49 LOTA. Como se constata en el dictamen 127/2010 del Consejo de Estado, en consulta elevada por el Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial para determinar si existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final de aquel precepto, el detonante de los recelos estatales a una posible interpretación del adjetivo determinante como vinculante lo constituyó

«la no introducción en el texto final de la Ley 4/2009 de una disposición adicional que se había acordado entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Administración del Estado por la que se fijaba el sentido que habría de darse al dictamen determinante del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón («la posición de la Comunidad Autónoma expresada en los informes determinantes previstos en la presente Ley no será vinculante para el Estado, pero si no la acoge deberá motivar sus razones»).

El propio Consejo de Estado hizo suyos, en su dictamen, los argumentos esgrimidos por los diversos órganos de la Administración del Estado que habían intervenido con anterioridad (26) y que habían puesto de relieve, en primer lugar, que la calificación legal como determinante del instrumento complementario de ordenación del territorio que analizamos no concuerda de manera exacta con las previsiones de las leyes estatales sobre obras públicas, ferrocarriles, carreteras, aeropuertos y demás infraestructuras de interés general, ni tan siquiera con las de los arts. 71 y 72.3 EAAr (27).

(26) Las Secretarías Generales Técnicas, respectivamente, del Ministerio de Economía y Hacienda (16 julio 2009), del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (21 julio 2009), y del Ministerio de Fomento (2 septiembre 2009), así como la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Política Territorial (26 enero 2010).

(27) Se citan, entre otras, la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que, sobre «colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas», prevé que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas, según lo establecido en el ordenamiento vigente. Asimismo establece que, en defecto de acuerdo entre las Administraciones, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las Comunidades Autónomas deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos. Menciona también el Consejo de Estado la disposición adicional tercera de la misma Ley («construcción de las obras

Tampoco aceptaba dicho órgano consultivo el razonamiento de la Comunidad Autónoma sobre la existencia de una nueva categoría de informes en función de la obligación de motivación en caso de discrepancia con ellos ya que esto, se decía, no difiere de la exigencia del art. 54.1.c) de la Ley 30/1992, relativa a la necesidad de motivar todos los actos administrativos que se separen del dictamen de órganos consultivos. Se puso de relieve que, en la concepción precisamente de la propia legislación básica del procedimiento administrativo común (art. 83.3), el carácter determinante de un informe tiene sobre todo que ver con la posibilidad de interrumpir o suspender un procedimiento mientras que, en el art. 50 LOTA, se establece que, transcurridos dos meses sin haberse emitido el susodicho informe determinante, el silencio se entenderá favorable. Es decir, el Consejo de Estado destacaba la contradicción en la que, a su juicio, incurría la Comunidad Autónoma de Aragón al afirmar la singularidad de una nueva categoría de informes sin sustento en la Ley 30/1992, máxime con respecto a procedimientos de la Administración del Estado.

Ahora bien, el mismo Consejo de Estado admitía la posibilidad de una interpretación del polémico precepto de conformidad con la Constitución, lo que, como sabemos, pese a que acabara concluyendo que existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición del recurso, anticipaba de antemano el posible fallo del Tribunal Constitucional, cuya

públicas de interés general»), pues prescribe que «los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación», reconociendo (con carácter básico en virtud de la disposición final primera, 4) efectos positivos al silencio administrativo transcurrido el plazo de un mes. Al decir del supremo órgano consultivo del Gobierno, de manera similar se articula la participación de las Comunidades Autónomas en proyectos de infraestructuras del Estado en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (artículo 10.1), y en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (artículo 19.1).

Lo anterior permite dejar apuntado, por cierto, un interesante problema paralelo que se deduce de la legislación citada. Nos referimos a la necesidad o no de licencia municipal para las obras públicas estatales (o autonómicas) y a la muy discutible dispensa automática (sin seguir el procedimiento de excepción de licencia que recoge hoy la disposición adicional 10ª del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008) que han consagrado las antedichas disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en línea de continuidad con una más que discutible línea jurisprudencial. A los efectos del presente trabajo, interesa destacar las dudas planteadas por LÓPEZ RAMÓN (2009a: pp. 180-182) sobre dicho «mecanismo de prevalencia de las decisiones estatales tan ajeno a las posibilidades de una previa coordinación, dado que la toma de decisión sobre los proyectos de obras estatales ha podido realizarse sin conocimiento del municipio afectado, por lo que difícilmente puede estimarse garantizada la ponderación de los intereses territoriales por el Estado» (p. 182).

actuación viene presidida por aquel principio de conservación. En efecto, al final de su argumentación aceptaba el máximo órgano consultivo del Gobierno que:

«Ciertamente podría valorarse la posibilidad de una interpretación conforme con la Constitución del precepto analizado, dado que, a tenor de la regla general del artículo 83.1 de la Ley 30/1992 y puesto que el artículo 49 de la Ley autonómica 4/2009 no establece nada en contrario, el dictamen a que se refiere este último no ha de tener carácter vinculante. No obstante, es patente que el precepto en cuestión ha ido más allá de los términos previstos en el Estatuto de Autonomía y de las leyes básicas del Estado en su exigencia literal de un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, introduciendo —con notoria ambigüedad en cuanto a sus efectos— la categoría del dictamen determinante en un contexto, por lo demás, no referido estrictamente al desarrollo del procedimiento en que se desenvuelve la noción de determinante en la Ley 30/1992».

Con todo, las dos Administraciones implicadas parecen haber obviado, en este expediente, que la categoría de los informes determinantes con ese significado preciso que la Comunidad Autónoma ha querido conferirles ha sido creada por el legislador estatal, aunque no, como sería recomendable *de lege ferenda*, por el de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (cuyo art. 83.3 sólo los relaciona, en efecto, con la posible interrupción de las actuaciones), sino, hasta la fecha, por el legislador básico sobre medio ambiente o el de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad urbana.

Como la doctrina en esas materias ha explicitado muy bien [LÓPEZ RAMÓN (2009b: p. 91)], fue inicialmente la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, a través de su art. 15.3 (que continúa vigente en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008), y, con posterioridad, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 18.3), las que *potenciaron el significado del adjetivo determinante en relación con el previsto en la Ley 30/1992*. Al establecer la primera que ciertos informes preceptivos sobre instrumentos urbanísticos «serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada» y emplear esa misma técnica de la determinación la Ley del Patrimonio Natural, bien que no en referencia a los informes, sino a los planes de ordenación de los recursos

naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, para el mencionado autor se estaría pretendiendo añadir un nuevo efecto al alcance concedido por la legislación del procedimiento administrativo común. El mismo consistiría en la exigencia de una especial motivación para quien pretenda discrepar del contenido de un informe determinante, que permita mejorar el nivel de la «sucinta explicación» con el que la jurisprudencia entiende satisfecha la exigencia genérica del art. 54 de la Ley 30/1992, todo ello en aras del respeto, en nuestro caso, a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio. Lo que en absoluto se defiende es que la determinación del informe pudiera equivaler a su carácter vinculante sino que nos encontraríamos dentro del régimen jurídico de los informes con limitada capacidad de condicionar la decisión estatal, es decir, no vinculantes (28).

En efecto, la imposición de la voluntad estatal, aun hallándose avallada por la regla de conflicto de la prevalencia de sus normas según el art. 149.3, debe venir justificada por la mejor defensa de los intereses del conjunto de los españoles con la decisión amparada en el plan o proyecto de que se trate de la Administración del Estado, hasta el punto de que sea necesario sacrificar el criterio que esgrime el territorio más directamente afectado por su implantación. De lo que se trata es de obligar a ponderar los intereses del territorio, en nuestro caso aragonés, frente a los generales del conjunto de España en la concreta infraestructura de que se trate, pero escuchando de verdad a la Administración autonómica implicada y, por ende, haciendo el ejercicio de ponderar la importancia relativa de cada uno de los intereses en juego. La motivación pormenorizada, en suma, brindaría la oportunidad de que se escenifique que las soluciones admiten ciertas modulaciones en razón de la presencia de un interlocutor con representación legítima de un parte del territorio, así como que éste pueda conocer los datos fácticos y jurídicos que han fundamentado una actuación y articular, en consecuencia, una defensa apropiada ante el órgano judicial competente.

En conclusión, una interpretación de los efectos del dictamen determinante en la LOTA como la que postulaba la Comunidad Autónoma en el proceso *a quo* tiene perfecto encaje en la legislación del Estado, quien, al sostener que el adjetivo en cuestión podía abocar a pretensiones habi-

(28) Sobre el del art. 15.3 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, vid. ESCARTÍN ESCUDÉ (2010: p. 210).

litantes u obstativas según el sentido de los informes autonómicos, estaba desconociendo sus propios actos conforme a los cuales era perfectamente posible un interpretación de conformidad con la Constitución. Presuponer *a priori* una voluntad de la Comunidad Autónoma abiertamente contraria con la Carta Magna a tenor de la conocida jurisprudencia anterior sobre los informes autonómicos vinculantes (las ya reseñadas SSTC 40/1998, 110/1998 y 46/2007), además de encerrar un incomprensible, si se nos permite, pulso absurdo con la Administración del Estado, exige realizar un juicio preventivo que el intérprete supremo de la Constitución nunca emitiría por estarle prohibidos. Su papel, es evidente, se circunscribe al enjuiciamiento de las normas y no de posibles intenciones y a la expulsión de aquéllas que no quepa interpretar conforme al texto constitucional, lo que en absoluto sucedía, como hemos tratado de explicar, en el caso que nos ocupa.

Por todo lo expuesto, entendemos que la Comunidad Autónoma no podía renunciar a hacer una interpretación como la defendida, perfectamente acomodada al reparto de competencias con el Estado en tanto no le impide a éste la adopción de sus propias decisiones, pero que sí le exigiría, en nuestra opinión, una motivación suficiente para apartarse de las opciones que haya hecho valer la Comunidad en su dictamen, una motivación, si se prefiere, cualificada en relación al deber genérico impuesto por el art. 54 de la Ley 30/1992.

De ahí que quepa considerar como manifiestamente mejorable el acuerdo adoptado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado para dar por cerrado el litigio sobre la interpretación del adjetivo determinante del art. 49 LOTA. A saber:

«La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en su reunión celebrada el día 26 de marzo de 2010, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

1.º De conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo, constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, de 11 de septiembre de 2009, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los artículos 48 y 49 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, ambas partes consideran que las discrepancias surgidas han quedado solventadas en razón de las siguientes consideraciones y compromisos:

a) El dictamen preceptivo y determinante del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (COTA), regulado en los artículos 48 y 49 de la Ley

de Aragón 4/2009, de 22 de junio, no tiene naturaleza vinculante, y de no emitirse en el plazo establecido, se entenderá favorable.

b) De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la misma Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, el dictamen del COTA deberá ser tenido en cuenta en la resolución de los procedimientos tramitados por el Estado que se refieran a planes y proyectos que tengan incidencia en la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. *En todo caso, si existen discrepancias entre ambas Administraciones, el Estado deberá motivar las razones por las que se separa de la posición de la Comunidad Autónoma expresada en el dictamen.* Ello, sin perjuicio de que pueda plantearse la negociación para resolver las discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral Aragón-Estado a instancia de cualquiera de ambas Administraciones.

c) El dictamen del COTA deberá evacuarse en el plazo de dos meses. En los casos de urgencia el plazo se reducirá a un mes.

d) Transcurrido el plazo para la emisión del dictamen, el Estado podrá proseguir sus actuaciones y dictar resolución.

e) Esta interpretación se incorporará al Decreto de desarrollo de la Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, que deberá efectuar el Gobierno de Aragón. No obstante, hasta tanto no se efectúe dicho desarrollo, las partes se comprometen a interpretar los citados artículos 48 y 49 de la Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, de conformidad con el presente acuerdo.

(....)» (29) (cursiva nuestra).

En la tesis que hemos mantenido en las páginas que anteceden, creemos que se ha conseguido que el Estado reconociera el matiz diferencial de la especie informes determinantes respecto del género de los no vinculantes, un matiz, como se puesto de relieve *supra*, que ya se deducía de la interpretación sistemática de los arts. 15.3 del texto refundido de la Ley de Suelo y 18.3 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en conjunción con el 54 de la Ley 30/1992. Sin embargo, estimamos que se ha perdido la oportunidad de haber ido más allá para dejar claro que la motivación exigida no puede ser la mera constatación sucinta por el Estado de que ostenta una competencia materialmente concurrente que le permite adoptar la decisión final. La obviedad de que representa intereses más generales que los de la Comunidad Autónoma, precisamente por serlo, parece debiera dar paso a una explicación pormenorizada del porqué dichos intereses exigen precisamente la solución propuesta por la Administración estatal en lugar de la defendida por el territorio

(29) Véase, de nuevo, la Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

afectado, de la importancia relativa que cabe atribuir a cada una según las circunstancias y de las razones concretas de la prevalencia en el supuesto de que se trate. Acaso la necesaria ponderación pueda conducir a soluciones intermedias con el razonamiento consiguiente sobre la parte de la argumentación autonómica que no es asumida. En definitiva, de lo que se trata es de ir creando una nueva cultura administrativa en la que, por ejemplo, dicha técnica de la ponderación de intereses como paso previo a la decisión de prevalencia permita engrasar mejor el siempre complicado engranaje de las reglas de la distribución de competencias y que el resultado del ejercicio de las concurrentes materialmente sea, nunca mejor dicho, *ponderado*.

V. SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, IVAP, Bilbao.

BERMEJO LATRE, José Luis (2006): «Aragón», en Joaquín TORNOS MAS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 152-174.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2010): *Agua y urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, Fundación Manuel GIMÉNEZ Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Zaragoza.

HERRÁIZ SERRANO, Olga (2007): «Política ambiental de Aragón», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 287-333.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel (2003): *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1995): *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona.

— (2004): «Necesidades de revisión de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón», en esta REVISTA, núm. 24, pp. 333-368.

— (2009a): *Introducción al Derecho urbanístico*, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid.

- (2009b): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, pp. 229-296.
- PAREJO ALFONSO (1985): *La ordenación territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*, en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 226, pp. 209-240.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso (1998): «La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras», en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 97-138.
- (1999): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2000): *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2001): *Gobierno del territorio y Estado autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TUDELA ARANDA, José (2009): *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Aranzadi, Cizur Menor.

