

CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS

DICTAMEN

4/2011, de 14 de abril, sobre el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Eliseo Aja, de los consejeros Pere Jover Presa y Julio Añoberos Trias de Bes, del vicepresidente Joan Egea Fernández, del consejero Marc Carrillo, de la consejera Antonia Agulló Agüero, del consejero secretario Jaume Vernet Llobet, y de los consejeros Enric Fossas Espadaler y Àlex Bas Vilafranca, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2011).

ANTECEDENTES

1. El día 30 de marzo de 2011 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1277) un escrito de 29 de marzo de 2011, firmado por el consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural en suplencia de la vicepresidenta del Gobierno (Decreto 302/2011, de 29 de marzo), por el que, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 16.2.b y 31.2, y concordantes, de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, se comunicaba al Consell el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de la misma fecha, de solicitud de emisión de dictamen sobre el artículo 3.1, último párrafo, y los artículos 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 y 24.4 del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Con anterioridad, el Gobierno de la Generalitat, en fecha 25 de marzo de 2011, formuló el requerimiento previo de incompetencia al Gobierno del Estado contra el mencionado Real decreto 102/2011, cuyo texto se adjunta como anexo a la solicitud de dictamen a este Consell. No nos consta que este requerimiento haya obtenido respuesta, hasta la fecha de emisión del Dictamen.

Los motivos por los que el solicitante pide de este Consell el dictamen son, por una parte, su carácter preceptivo, para el caso de que se acordara plantear el conflicto positivo de competencia, y, por otra, la conveniencia de disponer de un dictamen jurídico que analice «su conformidad o no con los mencionados preceptos de la Constitución y del Estatuto de autonomía, o con cualquier otro precepto del bloque de la constitucionalidad [...] que pueda tener relevancia para la determinación de su constitucionalidad y estatutariedad, y permita valorar la solidez de los argumentos jurídicos con los que podría contar la fundamentación jurídica del posible conflicto positivo de competencia».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 31 de marzo de 2011, después de examinar y debatir la legitimación y el contenido de la solicitud de dictamen presentada al Consell, la admitió a trámite, según lo previsto en los artículos 24, 25.1 y 31.2 de su Ley. A continuación, el Consell se declaró competente para emitir el correspondiente dictamen y designó como ponente a la consejera Antonia Agulló Agüero.

3. En la misma sesión, de acuerdo con el artículo 25, apartado 5, de su Ley reguladora, el Consell acordó dirigirse a la vicepresidenta del Gobierno, con el fin de solicitarle la información y la documentación complementarias de que dispusiera con relación a la materia sometida a dictamen.

4. En fecha 7 de abril de 2011 se recibió en el Registro del Consell (Reg. 1309) un escrito de documentación complementaria enviado por la vicepresidenta de la Generalitat de Catalunya con un «Informe en relación con la incidencia del RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, en las compe-

tencias de la Generalitat de Catalunya», fechado el 28 de febrero de 2011 y emitido por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

5. Finalmente, después de las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y para la aprobación del Dictamen el día 14 de abril de 2011.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. *El objeto del Dictamen*

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat ha solicitado dictamen al Consell en relación con el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (en adelante, Real decreto 102/2011), y, más en concreto, sobre los artículos 3.1, último párrafo, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 y 24.4 de esta norma reglamentaria.

Con el fin de delimitar el objeto del Dictamen haremos referencia, en primer lugar, al Real decreto 102/2011 y al contexto normativo en que se sitúa, tanto a nivel estatal como europeo; seguidamente, explicitaremos el contenido de los preceptos objeto de la solicitud y, dado que se pide nuestra opinión con carácter previo al planteamiento de un conflicto de competencia, expondremos a modo de resumen los argumentos que fundamentan la petición del Gobierno y los que contiene el requerimiento de incompetencia que este ha planteado al Estado. Por último, perfilaremos la estructura del Dictamen que permitirá dar respuesta a las cuestiones que plantea la solicitud del Gobierno.

1. El Real decreto 102/2011 ha llevado a cabo la transposición de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa. Esta Directiva, como ella misma indica, se inserta en el marco del sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente, aprobado mediante la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (considerando 1), y trata de fomentar la integración de un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad en las políticas de la Unión, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible que prevé el artículo 37 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (considerando 30). El objeto principal de esta Directiva es establecer una serie de medidas destinadas a definir y establecer los objetivos de calidad del aire ambiente con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto, así como también establecer unos métodos y unos criterios comunes para que los estados miembros evalúen la calidad del aire, la mantengan y la mejoren, cooperen entre sí, obtengan la información que ayude a combatir la contaminación atmosférica a largo plazo e informen a los ciudadanos respecto de la calidad del aire (art. 1).

En este sentido, la Directiva 2008/50/CE modifica sustancialmente el anterior marco regulador comunitario en la materia, con el fin de incorporar los últimos avances sanitarios y científicos y la experiencia de los estados miembros en la evaluación de la calidad del aire ambiente (considerando 3). Así, sustituye a la Directiva marco, que adoptaba un planteamiento general sobre la evaluación de la calidad del aire y la fijación de criterios comunes en las técnicas de evaluación (Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente), como también a tres de las llamadas directivas «hijas», que la desarrollaban en relación con diferentes sustancias contaminantes (Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente, y Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente). Con respecto a la cuarta Directiva «hija» (Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico,

el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente), queda fuera de la nueva legislación comunitaria y no se consolidará con esta hasta que se haya adquirido la experiencia suficiente en cuanto a su aplicación (considerando 4).

En definitiva, la Directiva 2008/50/CE introduce regulaciones para nuevos contaminantes, como el caso específico de la obligación de evaluar la calidad del aire respecto de las partículas inferiores a 2,5 micrómetros ($PM_{2,5}$); nuevos criterios técnicos de macroimplantación de los lugares de medición; nuevos métodos con respecto al análisis de los contaminantes (con mayor protagonismo de la modelización) y nuevos requisitos de los equipos de medición, así como también la posibilidad de prorrogar los plazos para el cumplimiento de los valores límite.

De conformidad con la mencionada Directiva objeto de transposición, el Real decreto 102/2011, como se desprende de su exposición de motivos, por un lado, simplifica la normativa reglamentaria estatal en lo referente a la calidad del aire, sustituyendo los tres reales decretos que transponían las cuatro directivas «hijas» (RD 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono; 1796/2003, de 26 de diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente; y 812/2007, de 22 de junio, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos), y deroga el antiguo Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico. Y, por otro lado, incluye las disposiciones sobre evaluación y gestión de la calidad del aire que afectan a todas las sustancias contaminantes objeto de regulación. En concreto, define las actuaciones de las administraciones públicas implicadas en la gestión de la calidad del aire de acuerdo con el principio de colaboración y cooperación; establece los objetivos de calidad del aire que se deben alcanzar para cada uno de los contaminantes (excepto el amoníaco) mediante la planificación y la adopción de las medidas adecuadas; incorpora las medidas más severas cuando se superen los umbrales de alerta o de información establecidos; fija los métodos y los criterios comunes para efectuar la evaluación de la calidad del aire y mantener y mejorar esta calidad, de conformidad con los planes de actuación que se adopten, y prevé la información a la población y a la Comisión Europea sobre las concentraciones de contaminantes y otros aspectos de la norma relacionados con la calidad del aire ambiente, estableciendo las vías necesarias para dar cumplimiento a la Decisión 2004/461/CE, de 29 de abril de 2004, y al cuestionario anual que se debe utilizar para presentar esta información. Y todo ello, según declara su artículo primero, «con la finalidad de evitar, prevenir y reducir los efectos nocivos de estas sustancias sobre la salud humana, el medio ambiente en su conjunto y otros bienes de cualquier naturaleza».

De acuerdo con la misma exposición de motivos, la habilitación para elaborar esta normativa reglamentaria se encuentra en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que la precede y que constituye la base legal para los desarrollos relacionados con la evaluación y la gestión de la calidad del aire en el Estado (disp. final novena, apdo. 1 y, en el caso que es objeto de dictamen, art. 28.3). Además, se añade que «la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, atribuye a la Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las comunidades autónomas, la determinación, con carácter general, de los métodos de análisis y medición y de los requisitos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente».

Para alcanzar las finalidades mencionadas, el Real decreto 102/2011 se estructura en seis capítulos: el capítulo I contiene las disposiciones generales, entre las que destaca el artículo 3, que determina las actuaciones de las administraciones públicas, remitiendo a la asignación de competencias que efectúa el artículo 5 de la citada Ley 34/2007; el capítulo II, sobre la evaluación de la calidad del aire, se subdivide en diferentes secciones en función del grupo de contaminantes de que tratan: la primera, el dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno y los óxidos de nitrógeno,

las partículas (PM_{10} y $PM_{2,5}$), el plomo, el benceno y el monóxido de carbono, el arsénico, el cadmio, el níquel, el mercurio, el benzo(a)pireno y otros hidrocarburos policíclicos; la segunda, las concentraciones de ozono y de sustancias precursoras, y la tercera, el amoníaco; el capítulo III establece las obligaciones, las medidas aplicables y los objetivos de la gestión de la calidad del aire; el capítulo IV regula los planes de mejora de la calidad del aire y los de acción a corto plazo; el capítulo V establece los mecanismos de intercambio de información entre las administraciones públicas, y, finalmente, el capítulo VI fija el régimen sancionador, con remisión a las leyes 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

El Real decreto acaba con una disposición adicional, una transitoria y una derogatoria y cinco disposiciones finales. La disposición final segunda fundamenta constitucionalmente el Real decreto en las competencias del Estado previstas en el artículo 149.1, cláusulas 16 y 23, en materia de «[b]ases y coordinación general de la sanidad» y de «[l]egislación básica sobre protección del medio ambiente», y la tercera declara expresamente que esta norma reglamentaria incorpora la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo. Finalmente, acompaña al texto reglamentario un conjunto de diecisiete extensos y detallados anexos, con un amplio abanico de especificaciones técnicas sobre objetivos de calidad del aire a alcanzar para las diferentes sustancias contaminantes, métodos y criterios comunes de evaluación de las concentraciones de estas, determinación de especificaciones y requisitos técnicos de los puntos de muestreo para las mediciones, contenido de los planes de mejora de la calidad del aire, información que deben recabar e intercambiar las administraciones públicas competentes, etc.

2. Como hemos señalado, del conjunto de preceptos que integran el Real decreto 102/2001, el Gobierno somete a la consideración del Consell los artículos 3.1, último párrafo, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 y 24.4. De acuerdo con la solicitud, un primer grupo de estos artículos se refiere a un «sistema de control y garantía de calidad del aire» y en este contexto reserva al Estado el ejercicio de «funciones estrictamente ejecutivas en materia de medio ambiente, como son la implantación de puntos de muestreo para hacer mediciones de diferentes contaminantes y su gestión de manera directa».

Así, el artículo 3.1, último párrafo, que los encabeza, tiene como destinataria principal a la Agencia Estatal de Meteorología, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, que es la responsable de la red EMEP/VAG/CAMP de contaminación atmosférica de fondo. Sin perjuicio de que se exponga más adelante en qué consiste esta red, hay que avanzar que este precepto dispone que la mencionada Agencia «implantará un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza de los resultados obtenidos en dicha red y realizará las mediciones indicativas de partículas $PM_{2,5}$ descritas en el artículo 8; las mediciones indicativas de metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos descritas en el artículo 9 y las mediciones de amoníaco en estaciones rurales de fondo señaladas en el artículo 12».

El artículo 8, «Criterios adicionales para las partículas $PM_{2,5}$ », prevé la realización de evaluaciones específicas de las concentraciones de partículas $PM_{2,5}$ en ubicaciones rurales de fondo que estén alejadas de fuentes significativas de contaminación atmosférica, las cuales, según describe el anexo VIII del Real decreto, tienen como principal objetivo asegurar que se facilita información suficiente sobre los niveles de la llamada contaminación de fondo y «como mínimo, información acerca de la concentración másica total y la especiación química de las concentraciones de partículas $PM_{2,5}$ en medias anuales». De acuerdo con lo anterior, el precepto examinado atribuye al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en colaboración con las comunidades autónomas, el establecimiento de puntos de muestreo para realizar estas mediciones cada 100.000 km², utilizando una serie de criterios que el propio precepto indica, expresa o implícitamente, por remisión a los anexos V y VIII del Real decreto. Cuando proceda, las actividades de vigilancia de estos puntos se han de coordinar con la Estrategia de vigilancia continuada y medición del Programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación

del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (*European Monitoring and Evaluation Programme* o EMEP), establecido de conformidad con el Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, ratificado por el Estado español (Instrumento de ratificación de 7 de junio de 1982) y aprobado por la Decisión 81/462/CEE del Consejo, de 11 de junio de 1981. De hecho, esta coordinación o necesidad de coherencia entre las actividades de vigilancia previstas en este artículo 8 y el mencionado Programa está establecida también expresamente en el considerando 8 y en el artículo 6 de la Directiva 2008/50/CE.

El artículo 9, «Criterios adicionales para arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos», en su apartado 2 atribuye también al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino el establecimiento, en colaboración con las comunidades autónomas, de un punto de muestreo cada 100.000 km² para la medición indicativa, en el aire ambiente, del arsénico, el cadmio, el mercurio gaseoso total, el níquel, el benzo(a)pireno y otros hidrocarburos aromáticos policíclicos, sus depósitos totales, el mercurio particulado y el mercurio gaseoso divalente. Como en el caso anterior, estas medidas deberán coordinarse con el Programa EMEP y los puntos de muestreo se establecerán de acuerdo con las indicaciones del propio precepto y de los apartados II, III y IV del anexo III. Así lo prevé igualmente y de forma expresa el artículo 4.9 de la Directiva 2004/107/CE, de 15 de diciembre.

El artículo 12, «Mediciones de las concentraciones de amoníaco», se ocupa de las mediciones específicas de las concentraciones de amoníaco, cuyos niveles se considera oportuno vigilar, aunque no se considera necesario definir objetivos de calidad para este contaminante. El establecimiento de los puntos de muestreo en estaciones de fondo regional y en estaciones de tráfico de las principales ciudades corresponde, en el primer caso, al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (cinco lugares repartidos uniformemente por todo el territorio español), en colaboración con las comunidades autónomas. En el segundo, establece genéricamente que las autoridades competentes deben garantizar al menos un punto para la medición en un área de intensidad elevada de tráfico en todas las ciudades con un número de habitantes superior a 500.000. Las mediciones de este contaminante deben coordinarse también con el Programa EMEP y han de seguir los criterios técnicos que se describen en el anexo XII del Real decreto 102/2011.

El artículo 20, «Medidas aplicables cuando se superen los umbrales de información o de alerta», se dedica a las medidas de urgencia y de información al público (art. 28) que deben adoptar las administraciones competentes cuando se superen los umbrales de información o de alerta indicados en el anexo I. En este contexto, las entidades locales y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino también han de informar a la Administración de la comunidad autónoma correspondiente cuando se superen los umbrales en «estaciones de medición bajo su gestión».

Los otros dos preceptos objeto de dictamen, según el escrito de petición, reservan al Estado «unas incondicionadas potestades de coordinación de las actuaciones autonómicas y de los planes de reducción de la contaminación». Así, la letra e del apartado 3 del artículo 3 («Actuaciones de las administraciones públicas») dispone que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben colaborar entre sí cuando se sobrepasen los objetivos de calidad del aire fijados en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Y el artículo 24, «Planes de mejora de la calidad del aire», en su apartado 4 atribuye a la Conferencia Sectorial en materia de medio ambiente, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la iniciativa para acordar la realización de planes conjuntos de mejora de la calidad del aire entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, así como también la aprobación de su contenido y el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica. Según este mismo precepto, los planes conjuntos deberán elaborarse cuando las medidas de control para reducir la contaminación supongan realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra comunidad autónoma.

3. A continuación, puesto que, como hemos visto, la solicitud es previa al planteamiento de un conflicto de competencia, explicitaremos el contenido de los argumentos que fundamentan el escrito de solicitud de dictamen y el requerimiento de incompetencia presentado por el Gobierno de la Generalitat.

Con respecto a la fundamentación de la solicitud, como hemos avanzado, el Gobierno considera que los preceptos sobre los que se pide nuestra opinión atribuyen al Estado una serie de «funciones ejecutivas y de coordinación que se inscriben eminentemente en la materia del medio ambiente» y que «esta reserva de funciones podría comportar una vulneración de las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente de acuerdo con la distribución constitucional y estatutaria establecida, ya que mediante el artículo 144 EAC la Generalitat ha asumido una competencia compartida en materia de medio ambiente, que incluye la regulación del ambiente atmosférico y de las diversas clases de contaminación de éste, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación». Para apoyar esta argumentación, el escrito alude a la STC 329/1993, de 12 de noviembre, según la cual, se dice, «la función ejecutiva en la materia de medio ambiente no es una competencia concurrente, sino exclusiva de la Generalitat y la coordinación estatal no puede ser entendida como una facultad incondicionada, sino que solo sería constitucionalmente legítima en los casos en que la intervención separada de las Comunidades Autónomas no garantice la eficacia de las medidas que haya que adoptar».

A estos argumentos, el requerimiento añade que la reserva de funciones ejecutivas a favor del Estado que realizan los artículos 3.1, último párrafo, 8, 9.2 y 12 del Real decreto 102/2011 tampoco se justifica por el hecho de que alguna de estas sustancias contaminantes que se deben medir forme parte del Programa EMEP y que con esta reserva se dé cumplimiento a las obligaciones que derivan de la Convención de Ginebra de 1979 para el control de la contaminación transfronteriza. Al contrario, considera que esta atribución supone una interpretación extensiva del artículo 149.1.3 CE y una vulneración del artículo 196.4 EAC, de manera que «en el territorio de Cataluña, la implantación de nuevas estaciones de medición y la gestión de las existentes (Els Torms y Cap de Creus) en cumplimiento de los compromisos derivados de la Convención de Ginebra, corresponde a la propia Generalitat, sin perjuicio que se establezcan los mecanismos oportunos de traslado de la información a la Administración del Estado para su comunicación a los diferentes organismos internacionales».

Por último, respecto de la reserva al Estado de facultades de coordinación de competencias autonómicas ejecutivas por parte de los artículos 3.3.e y 24.4, el Gobierno entiende que en ambos supuestos no se tiene en cuenta que «las Comunidades afectadas pueden ejercer sus competencias de gestión y establecer sus propios mecanismos de colaboración, salvo, claro está, que exista algún supuesto excepcional justificado que requiera la coordinación del Estado» y que la función coordinadora «por su propio alcance, no otorga al Estado competencias que no ostente, de modo que el ejercicio de la misma no le permite sustraer competencias a las Comunidades Autónomas».

4. De acuerdo con las consideraciones efectuadas y con el fin de dar respuesta a las cuestiones planteadas en la solicitud de dictamen, examinaremos, en primer lugar, en el fundamento jurídico segundo, cuál es el título competencial aplicable a la materia regulada en los preceptos dictaminados, ya que la disposición final segunda del Real decreto 102/2011 invoca indistintamente las cláusulas 16 y 23 del artículo 149.1 CE, sin especificar qué preceptos serían susceptibles de ampararse en la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la sanidad y cuáles en la de la legislación básica sobre protección del medio ambiente. En este sentido, deberemos aplicar la doctrina constitucional que, en caso de concurrencia de títulos competenciales, permite identificar cuál es el que tiene carácter prevalente en el caso concreto. Seguidamente, en el mismo fundamento jurídico, delimitaremos el alcance del título competencial prevalente y trataremos la atribución centralizada que realiza el Real decreto, a favor del Estado, de las competencias ejecutivas de evaluación de la calidad del aire en concurrencia con las competencias ejecutivas

de la Generalitat. En el siguiente y tercer fundamento jurídico, analizaremos el alcance de la potestad de coordinación del Estado y el ejercicio de competencias ejecutivas que superan el ámbito territorial autonómico; en el fundamento jurídico cuarto examinaremos la dimensión comunitaria e internacional de la materia que regulan los preceptos del Real decreto objeto de dictamen y si esta puede llegar a incidir en el orden interno de competencias. Finalmente, en el último y quinto fundamento jurídico aplicaremos a los artículos solicitados los parámetros de constitucionalidad y estatutariedad expuestos.

Segundo. *La distribución constitucional de competencias*

1. La disposición final segunda del Real decreto 102/2011 fundamenta la competencia estatal para dictarlo en los títulos del artículo 149.1.16 y 23 CE, sobre bases y coordinación general de la sanidad y sobre legislación básica de protección del medio ambiente, respectivamente. Sin embargo, la Generalitat centra la solicitud de dictamen en la vulneración de sus competencias en materia de medio ambiente, ya que «toda esta serie de funciones que el Estado se reserva son funciones ejecutivas y de coordinación que se inscriben eminentemente en la materia del medio ambiente». Por lo tanto, entiende que los artículos a que aquélla se refiere han sido dictados al amparo de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.23 CE en materia de medio ambiente.

La doctrina constitucional ha señalado reiteradamente que los títulos competenciales no son intercambiables y que, en los supuestos de concurrencia, se debe determinar cuál es en cada caso el título competencial prevalente, teniendo en cuenta la razón o la finalidad de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado (por todas, STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 3). En el caso que nos ocupa, vista la doctrina constitucional citada, la ausencia en la disposición final segunda del Real decreto 102/2011 de una delimitación expresa del título competencial que corresponde a cada precepto nos obliga a realizar, con carácter previo, la mencionada operación de encuadre en relación con cada uno de los artículos objeto de la solicitud de dictamen.

Los artículos solicitados, como se ha expuesto en el fundamento jurídico precedente, se refieren, por una parte, a la reserva de determinadas funciones ejecutivas al Estado en el sistema de control y garantía de la calidad del aire que debe establecerse (arts. 3.1, último párrafo, 8, 9.2, 12 y 20 RD 102/2011) y, por otra parte, a la atribución al Estado de funciones de coordinación con respecto a las actuaciones autonómicas de colaboración previstas (arts. 3.3.e y 24.4 RD 102/2011). Pues bien, tanto los controles de calidad del aire señalados como las relaciones de colaboración previstas en los preceptos citados responden a la finalidad que genéricamente establece el último párrafo del artículo 1 del Real decreto, que consiste en «evitar, prevenir y reducir los efectos nocivos de las sustancias mencionadas sobre la salud humana, el medio ambiente en su conjunto y demás bienes de cualquier naturaleza», sin que del contenido de estos preceptos sea posible deducir ninguna concreción de la finalidad mencionada ni afectación específica a una materia concreta distinta del medio ambiente.

Como es bien sabido, la calidad de la atmósfera, considerada en sí misma, forma parte de la materia ambiental, adscripción que no impide admitir su transversalidad y la existencia de materias conexas que pueden resultar afectadas. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 3 y 7), las cuestiones relativas al medio ambiente tienen un carácter complejo y polifacético que determina que afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. Este carácter «transversal» supone que incida «en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él». La transversalidad no justifica, sin embargo, y ello es lo esencial, que en la materia medioambiental se incluya cualquier tipo de actividad referida a estos

recursos naturales sino solo la que «directamente tienda a su preservación, conservación o mejora» (en el mismo sentido, STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5; DCGE 2/2011, de 21 de marzo, FJ 4.1; y DCC núm. 182, de 17 de febrero de 1993, F II; y 204, de 20 de enero de 1998, F II y III).

La incidencia sobre la salud humana y la calidad de vida de muchas de las medidas relativas al medio ambiente constituye una constante y resulta en sí misma insuficiente para trasladar su regulación al ámbito material de la sanidad. Esta interrelación entre la protección del medio ambiente y la salud humana ha sido reconocida por la doctrina constitucional (STC 102/1995, FJ 4 y 7), por este Consell, en su Dictamen 2/2011, de 21 de marzo (FJ 4) y por el Consell Consultiu (DCC núm. 109, de 5 de noviembre de 1985, F II).

La citada jurisprudencia constitucional ha señalado la significación de la persona en la protección del medio ambiente. El entorno del hombre es el que mayoritariamente configura la materia ambiental, en tanto que este da forma al paisaje, aprovecha los recursos naturales y, de resultados de este aprovechamiento, produce contaminación que puede afectar a todos los seres vivos, incluyendo a la especie humana. En este sentido, la afectación de la salud a menudo acompaña la afectación ambiental y es consustancial desde la perspectiva conceptual; pero desde esta misma perspectiva, cuando examinamos la contaminación del aire, el medio ambiente prima sobre la materia sanitaria.

De acuerdo con ello, resulta evidente que el aire es un recurso natural que forma parte del medio ambiente. Por lo tanto, su control, el control de la calidad del aire, y también las medidas relativas a la colaboración de las administraciones públicas para asegurar la eficacia de estos controles, pertenecen *prima facie* a la materia ambiental, ya que se trata de medidas que, como hemos visto que exige el Tribunal Constitucional, «tienden directamente a la preservación, conservación y mejora» de los recursos naturales mencionados, con independencia de las utilidades de todo tipo que sea posible extraer de estos controles. No obstante, existe la posibilidad de que la eventual especificidad de un control del aire pueda situarlo más adecuadamente en otro ámbito competencial, como la sanidad. Sería el caso, por ejemplo, de los controles epidemiológicos que se realizan sobre el aire y que son auténticos controles sanitarios.

Además, la misma Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS) distingue los controles genéricos del aire de los específicamente sanitarios. Respecto de los primeros, establece una competencia general de los servicios de salud de las administraciones públicas relativa a la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire, con atención especial a la contaminación atmosférica (art. 18.6), y también el deber de participación de las autoridades sanitarias en la elaboración y ejecución de la legislación sobre calidad del aire (art. 19.2.a). En cuanto a los segundos, el artículo 40.1 LGS establece que «[l]a Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, desarrollará las siguientes actuaciones: 1. La determinación, con carácter general, de los métodos de análisis y medición y de los requisitos técnicos y condiciones mínimas, en materia de control sanitario del medio ambiente».

Por tanto, el control de las sustancias contaminantes que, con carácter general, tienen efectos nocivos sobre este recurso natural y no solo sobre la salud humana, y que tiene como finalidad preservar, conservar y mejorar la calidad del aire ambiente, se sitúa plenamente dentro de la categoría de los controles de naturaleza medioambiental.

Por esta razón, hay que señalar que la alusión que se realiza en la exposición de motivos del Real decreto 102/2011 a la Ley general de sanidad, para destacar la competencia estatal en materia de control sanitario del medio ambiente, no resulta determinante a los efectos de los preceptos objeto de dictamen, a la hora de decidir cuál es el título competencial que los fundamenta. Como se acaba de exponer, este Real decreto no tiene por objeto principal regular los controles sanitarios sobre el medio ambiente sino establecer un control de la calidad del aire ambiente, cuya utilidad va más allá de su posible incidencia en la salud humana. Y ello sin perjuicio de respetar las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades

locales en materia sanitaria, como pone de manifiesto la remisión que efectúa el artículo 3.3 del Real decreto a los artículos 41 y 42 LGS. La intervención de la Administración estatal sanitaria en el ámbito que regula el Real decreto encontraría su concreción en el artículo 27.6 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que la circunscribe a realizar «el seguimiento del impacto de la contaminación del aire en la salud, mediante la realización de estudios epidemiológicos» e integrar «en su sistema de alertas y vigilancia la información proporcionada por el Sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica que pueda suponer riesgo para la salud».

Finalmente, el correcto encuadre de la materia dictaminada en el título competencial del artículo 149.1.23 CE resulta, además, avalado en este caso tanto por el carácter exclusivamente ambiental de la Directiva 2008/50/CE, a cuya transposición responde este Real decreto (disp. final tercera), como también por ser el único título que invoca la Ley 34/2007, de la cual el Real decreto trae causa (disp. final sexta).

2. Una vez situados los artículos solicitados en el ámbito competencial de medio ambiente, es procedente hacer una breve referencia a la distribución constitucional de competencias en esta materia con el fin de delimitar el canon de constitucionalidad aplicable.

En este sentido, hay que empezar por destacar el carácter compartido de la competencia en materia de medio ambiente a que hacen referencia el artículo 149.1.23 CE y el artículo 144 EAC, sobre cuyo alcance se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias pero de manera muy amplia en la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 2 y sig.). También lo ha hecho el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 2/2011, de 21 de marzo (FJ 4).

Además de esta genérica distribución competencial, hay que tener en cuenta que el artículo 144.1.h EAC contiene una referencia expresa a la competencia de la Generalitat sobre los controles atmosféricos, cuando le atribuye: «[l]a regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca». Y también, aunque no es atributivo de competencias, como antesala de esta norma competencial hay que mencionar el artículo 27 EAC, que, entre los derechos y deberes del ámbito social y civil, incluye el derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud (apdo. 1) y el derecho a la protección ante las diferentes formas de contaminación (apdo. 2), de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Y el artículo 46 EAC, que, en el principio rector relativo al medio ambiente, el desarrollo sostenible y el equilibrio territorial, incorpora el mandato a los poderes públicos para que sus políticas medioambientales se dirijan especialmente a la reducción de las diferentes formas de contaminación y a la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, así como a la utilización racional de los recursos naturales (apdo. 2).

Asimismo, el carácter compartido de la competencia y la eficacia supraautonómica de alguno de los preceptos que deben ser analizados remiten a la aplicación de los artículos 111 y 115 EAC, a los que nos referiremos en los fundamentos jurídicos posteriores.

3. Resulta relevante, a los efectos de este Dictamen, destacar los siguientes aspectos de la distribución competencial en la materia de medio ambiente.

En primer lugar, conviene recordar los requisitos de carácter formal y material del concepto de bases elaborado por la doctrina constitucional, teniendo en cuenta la naturaleza reglamentaria del Real decreto sometido a nuestra consideración y que su contenido se declara básico en su totalidad. Concretamente, la STC 194/2004, de 4 de noviembre (FJ 7), entre otras, recuerda que se pueden considerar básicas, de forma excepcional, algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal cuando sean complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases. Este podría ser el caso de remisiones legales a normas reglamentarias básicas que se consideran indispensables por motivos técnicos, pero que en ningún caso pueden

suponer una abdicación total del legislador de su facultad de establecer reglas limitadoras, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar las finalidades o los objetivos que la reglamentación debe perseguir (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9).

En segundo lugar, en relación con el concepto material de norma básica proyectado sobre los actos ejecutivos, y para el caso concreto que nos ocupa en este Dictamen, resulta conveniente destacar de entrada el carácter exclusivo y no concurrente de las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de medio ambiente. En este aspecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 33/2005, de 17 de febrero, consideró que la atribución a la Administración del Estado de la facultad de designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales (de manera paralela y concurrente con las designadas por las comunidades autónomas) vulneraba las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente. En su argumentación incidía en el hecho de que la intervención estatal mediante funciones ejecutivas es una solución excepcional, dado que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión ordinaria en materia de medio ambiente corresponden a las comunidades autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (FJ 6).

En esta línea, la STC 194/2004, de 4 de noviembre, declaró contraria al orden constitucional de distribución de competencias la fórmula de cogestión de los parques de carácter intraautonómico de la red estatal, establecida en la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que suponía una intervención genérica u horizontal proyectada sobre toda la función gestora, sobre la base de que «la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en coparticipación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución» (FJ 11).

Con respecto a la posibilidad de que el Estado declare actos ejecutivos de carácter básico, tratada ampliamente en dictámenes anteriores (DCGE 2/2011, de 21 de marzo, FJ 4, y 3/2011, de 24 de marzo, FJ 3), hay que insistir en que la intervención ejecutiva o de gestión estatal al amparo de una normativa básica debe tener carácter puntual y concreto ya que, como hemos dicho, la aplicación ordinaria y general de esta normativa corresponde a las comunidades autónomas. Incluso en estas condiciones, ha de ser excepcional, de manera que resulte necesaria para evitar daños irreparables, por poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad, y cuando la intervención separada de las comunidades autónomas no garantice el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7 y 11, y STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4).

Por último, esta excepcionalidad también se daría «cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7).

En definitiva, a la vista del parámetro de constitucionalidad que deberemos aplicar a la reserva a favor del Estado de las facultades ejecutivas que prevén los preceptos que examinaremos en el último fundamento jurídico, se debería determinar si concurren los requisitos que justificarían esta reserva o centralización. Así, la excepcional intervención estatal en la gestión sobre la calidad del aire ambiente únicamente sería admisible cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no fuera posible el fraccionamiento de la actividad ejecutiva que debe ejercerse y, aún en esta circunstancia, siempre que esta actuación no se pudiera ejercer mediante mecanismos de cooperación o, en su caso, de coordinación, por el hecho de que se requiera un grado de homogeneidad que solo se puede garantizar con la atribución de la gestión a un único titular. Y ello dejando

de lado el caso de que existiera un peligro inminente de daños irreparables, que se situaría más bien en el terreno de la necesidad y no en el de la gestión ordinaria de las competencias ejecutivas.

Tercero. *La potestad de coordinación*

1. En este fundamento examinaremos las cuestiones relativas al concepto de coordinación. En primer lugar, con el fin de hacer constar la ausencia de una competencia expresa de coordinación del Estado en esta materia, ya que el artículo 149.1.23 CE, a diferencia del 149.1.16 CE, limita la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente a la legislación básica. Y, en segundo lugar, con el fin de establecer una clara distinción entre la coordinación y la colaboración.

Así, respecto de la colaboración, debe decirse que la escasa regulación de las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado en la Constitución no ha impedido al Tribunal Constitucional extraer un principio de cooperación o colaboración que, como principio constitucional básico, se refleja en todos los ámbitos.

La STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, sitúa sumariamente el deber de colaboración del Estado y de las comunidades autónomas en la propia estructura territorial adoptada por la Constitución, y sentencias posteriores (por todas, la reciente STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 10) han desarrollado las vertientes del principio de lealtad institucional, inspirado en la idea de *Bundestreue* que surge en el federalismo alemán y que es también de construcción jurisprudencial. Este principio tiene una dimensión positiva y otra negativa. Así, la dimensión negativa impide que el Estado o las comunidades autónomas ejerzan sus competencias, aunque sean exclusivas, de manera que puedan perjudicar el interés de otro ente. La dimensión positiva, en cambio, implica algunas obligaciones y, muy especialmente, el deber de información mutua, que se constituye en una especial forma de auxilio entre instituciones.

También el Consell Consultiu siguió esta línea recogida, por ejemplo, en el Dictamen núm. 243, de 29 de julio de 2003, donde justifica su aplicación en la necesidad de superar las posibles contradicciones en el ejercicio de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas para evitar las posibles duplicaciones administrativas y las eventuales lagunas (F III.3.B), y de forma más extensa y detallada en el Dictamen núm. 279, de 29 de enero de 2007 (F V).

El Estatuto de autonomía de Cataluña vigente recoge igualmente este principio en sus primeros artículos, cuando proclama que las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y pueden corresponder a los principios de bilateralidad y multilateralidad (art. 3.1 EAC), «principios constitucionalmente inobjetables», según la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 13).

En cuanto a las diversas formas de colaboración posibles, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), realizó una primera sistematización de gran parte de los instrumentos de colaboración nacidos de la práctica y entre los que se pueden destacar las conferencias sectoriales (art. 5 LRJPAC), que tienen una importancia reforzada por su participación en la planificación conjunta. Más recientemente, el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 presentó el panorama más completo de las diferentes formas de colaboración, tanto bilateral como multilateral, que ocupan todo el título V, además de muchos otros preceptos dispersos. Otros estatutos han seguido posteriormente el mismo camino.

En cuanto a los caracteres de la colaboración, resulta pacífico admitir que, más allá del deber de auxilio —en relación con la información o la consideración elemental del efecto de la propia competencia sobre otra instancia—, las diversas formas de colaboración tienen naturaleza voluntaria y, por lo tanto, necesitan para su establecimiento la conformidad del Estado y de las comunidades autónomas, si son verticales, o solo de estas últimas, si son horizontales.

Esta idea ya fue subrayada por los dictámenes del Consell Consultiu: «la colaboración entre las Administraciones públicas es aconsejable para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, idea que [...] hace entender que determinados tipos de relación de colaboración orientada al mejor servicio del interés público son

lícitos, sin otro límite que el debido respeto a las áreas de competencia de los entes públicos afectados» (por todos, DCC núm. 46, de 30 de agosto de 1983, F II). Y en la misma perspectiva se sitúa el Estatuto de autonomía de Cataluña vigente, cuando se refiere a diversas técnicas de colaboración voluntaria, tanto horizontal como vertical (art. 175.1 y 2 EAC), reafirmando la indisponibilidad de las competencias, al declarar que la participación de la Generalitat en cualquier tipo de colaboración, tanto bilateral como multilateral, no altera la titularidad de estas (176.1 EAC), y señalando que la Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en las instancias multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras comunidades autónomas cuando no haya manifestado su acuerdo respecto de esta (176.2 EAC). Además, la Generalitat podrá hacer constar reservas a los acuerdos adoptados en las mismas instancias cuando se hayan adoptado sin su aprobación (176.3 EAC).

2. A diferencia de la colaboración, la coordinación sí aparece de forma expresa en el texto constitucional y lo hace como una facultad que corresponde al Estado en algunas competencias del artículo 149.1 CE, concretamente en las de sus subapartados 13, 15 y 16.

La coordinación, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2)» (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8) y consiste, básicamente, en el establecimiento de mecanismos que permitan a las comunidades autónomas y al Estado alcanzar decisiones en el ámbito de sus respectivas competencias (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 10).

La doctrina del Tribunal Constitucional ha insistido desde el principio en el carácter procesal del concepto y en la inalterabilidad a través de esta vía de la distribución competencial. Tanto el Tribunal Constitucional como los dictámenes del Consell Consultiu han subrayado este aspecto en relación con las competencias autonómicas, insistiendo en que la idea misma de coordinación rechaza la ocupación estatal de la competencia y requiere la persistencia de las competencias de las comunidades autónomas que se coordinan.

Además de la coordinación expresamente prevista en la Constitución (art. 149.1, subapdos. 13, 15 y 16), puede existir otra coordinación, como se desprende de la STC 194/2004, que pone énfasis en tres ideas esenciales:

«La primera de ellas es que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983, en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación. Y en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas en general y no solo con las bases. Así, señalamos que “no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado” (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2). La segunda idea es que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]. Por último, hay que destacar, por su relevancia, que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de

medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de “sus respectivas competencias”, de manera que “tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas en la misma” (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2).» (FJ 8)

El establecimiento de esta coordinación puede tener fundamento en una ley del Estado (cuando tiene competencia legislativa) o en un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas. Su contenido debe respetar, en cualquier caso, la distribución competencial y no puede superar los caracteres propios de la coordinación, es decir, la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica, cuando sea necesaria, y la acción conjunta de las diferentes autoridades, de manera que consiga la integración de actos parciales en un sistema. Este concepto procedimental de la coordinación, respetuoso de las competencias autonómicas, se ha consolidado mediante las STC 32/1983, de 28 de abril; 102/1995, de 26 de junio; 148/2000, de 1 de junio, y 194/2004, de 4 de noviembre, principalmente.

El Estatuto de autonomía, en el artículo 175.2, asume genéricamente la participación de la Generalitat en órganos y procedimientos multilaterales de colaboración, y el artículo 176 EAC, aunque utiliza literalmente la expresión de colaboración entre el Estado y la Generalitat, lo hace en un sentido que incluye también la coordinación en la medida en que refuerza la indisponibilidad de las competencias (apdo. 1), la no vinculación a las decisiones en las que no ha manifestado su acuerdo (apdo. 2) y la posibilidad de hacer constar reservas en este caso (apdo. 3).

3. Especial mención merecen en este contexto las conferencias sectoriales, definidas en el artículo 5.1 LRJPAC como órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno del Estado y de las comunidades autónomas, con el régimen jurídico que fije su reglamento interno y que, de acuerdo con este precepto, pueden ejercer «funciones de cooperación o de coordinación, según los casos». Entre sus principales funciones se incluyen: el intercambio de información sobre políticas públicas; la realización de planes y programas conjuntos (art. 7 LRJPAC), que son de índole muy diversa; el conocimiento y el debate de las normas del Estado, principalmente en competencias compartidas; la firma de convenios, que pueden tener la forma de convenio de conferencia sectorial (art. 8 LRJPAC); la fijación de los criterios de distribución de las subvenciones no territorializables (art. 86.2, segunda, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) y la forma de designación de representantes para participar en los consejos de ministros de la Unión Europea por parte de las diez comunidades autónomas que tienen reconocida esta participación.

Algunos reglamentos de conferencias sectoriales establecen mayorías muy calificadas para la adopción de acuerdos (p. ej., art. 15.1 del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, aprobado el 27 de febrero de 1995), pero la mayor parte de estas conferencias funcionan con prácticas de consenso, a veces recogidas en la norma que las regula.

4. Finalmente, debe hacerse referencia a un supuesto de actuación del principio constitucional de cooperación que consiste en la necesidad de actuación acordada o en régimen de coejercicio entre diversas instancias cuando el ejercicio de la competencia supera el territorio de una comunidad autónoma. En alguna competencia específica, la supraterritorialidad es el criterio para distinguir entre la competencia del Estado y la de las comunidades autónomas (como en los ferrocarriles, art. 149.1.21 CE, o las carreteras, art. 148.1.5 CE) pero en la mayoría de los casos no es así, de manera que la comunidad autónoma mantiene su competencia, si bien debe ajustarse a un criterio de cooperación para resolver la dificultad de la supraterritorialidad.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 115 EAC da una respuesta al problema de la supraterritorialidad escalonada en tres grados: primero, el ejercicio separado de la competencia en el ámbito territorial propio, sin perjuicio de la colaboración con otras comunidades autónomas. Segundo, el recurso a técnicas de colaboración, con las otras comunidades autónomas afectadas, para la fijación de políticas comunes que cubran todo el territorio. Tercero, con carácter subsidiario, la

posibilidad de que el Estado asuma la coordinación de las comunidades autónomas afectadas. Al segundo caso se alude también en el artículo 174.2 EAC.

En concreto, sobre el apartado 2 del artículo 115 EAC, en nuestro Dictamen 19/2010, de 19 de julio, ya dijimos que esta previsión estatutaria «no hace otra cosa que institucionalizar instrumentos de colaboración entre las diversas administraciones públicas, los cuales son consustanciales a la estructura de un Estado políticamente descentralizado», de manera que sería deseable que la competencia ejecutiva que tenga efectos sobre un ámbito territorial supraautonómico «se ejerciera mediante fórmulas de colaboración que las mismas administraciones públicas implicadas arbitraran» (FJ 3). En definitiva, como se desprende de la literalidad misma de esta previsión estatutaria, cuando el objeto de una competencia tenga un alcance territorial superior al territorio de Cataluña, la Generalitat debe ejercerlo sobre la parte de este objeto situada en su territorio, y el Estado podrá coordinar a las comunidades autónomas afectadas para sustituir otra forma de actuación principal que no ha obtenido el resultado esperado mediante técnicas de colaboración.

Cuarto. La incidencia del derecho internacional y comunitario en el sistema interno de distribución de competencias

En este fundamento jurídico trataremos una última cuestión que resulta relevante para delimitar el parámetro de constitucionalidad de los preceptos consultados: la posible incidencia del cumplimiento de obligaciones derivadas de los tratados internacionales y de las normas comunitarias en la distribución de competencias en materia de medio ambiente.

En el caso que ahora nos ocupa, estas obligaciones derivadas de la lucha contra la contaminación atmosférica tienen su origen, en un primer momento, en el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, suscrito en Ginebra el 13 de noviembre de 1979 y ratificado por el Estado español el 7 de junio de 1982. En concreto, las partes contratantes «están decididas a proteger al hombre y su medio ambiente contra la contaminación atmosférica y se esforzarán por limitar y, en la medida posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia» (art. 2). Así, se obligan a elaborar las políticas y estrategias más convenientes, incluidos los sistemas de ordenación de la calidad del aire y, en el marco de estos sistemas, las medidas de control compatibles con un desarrollo equilibrado y con la mejor tecnología disponible y económicamente aplicable (art. 6). Entre otras actuaciones destinadas a ordenar la calidad del aire, a raíz de este Convenio, y mediante la cooperación internacional, se ha implementado un amplio Programa concertado de seguimiento y de evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos en Europa, denominado EMEP, que supondrá el establecimiento de lugares o de estaciones de seguimiento continuo del aire ambiente y la recogida de datos de los contaminantes atmosféricos, en el marco de programas nacionales, suprarregionales, regionales e internacionales, así como también el intercambio de información, constante, periódico y actualizado, sobre los datos estatales de emisiones totales de estos contaminantes (art. 9). La revisión del cumplimiento del Convenio corresponde a su órgano ejecutivo, que utilizará los servicios del órgano director del EMEP a fin de que este último participe plenamente en las actividades del Convenio, especialmente en la recogida de datos y la cooperación científica (art. 10). A partir de la ratificación del Convenio expuesto, el Estado español puso en funcionamiento la red EMEP/VAG/CAMP en el año 1983 y la reunificó en el 2006, de manera que en la actualidad está formada por trece estaciones de medición (dos situadas en Cataluña: Cap de Creus y Els Torms) gestionadas por la Agencia Estatal de Meteorología, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Por otra parte, en cuanto a lo que ahora nos interesa, hay que resaltar que este Convenio internacional ha sido también ratificado por la Unión Europea como consecuencia de la Decisión 81/462/CEE del Consejo, de 11 de junio de 1981, de manera que sus previsiones se han incorporado al derecho derivado europeo en materia de calidad del aire ambiente, como pone de manifiesto la Directiva 2008/50/CE.

Desde esta perspectiva comunitaria, de acuerdo con lo que dispone el artículo 4.2.e TFUE, el medio ambiente es una materia objeto de una competencia compartida entre la Unión Europea y los estados miembros, cuya regulación se contiene en los artículos 191 a 193 TFUE. En particular, en relación con la dimensión exterior de esta competencia, el artículo 191.4 TFUE señala que: «En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes». Este mandato de cooperación se corresponde con la exigencia establecida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, en el Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, referido al Protocolo de Cartagena relativo al Convenio sobre biodiversidad, afirmó que: «cuando resulte que la materia de un acuerdo internacional está comprendida dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos asumidos» (párrafo 18).

Después de las consideraciones preliminares efectuadas, si nos situamos nuevamente en el marco constitucional y estatutario de competencias, debemos referirnos al artículo 196.4 EAC, que, en el ámbito de las relaciones internacionales, establece que: «La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias».

Por su parte, el Tribunal Constitucional (por todas, STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5) ha afirmado reiteradamente que:

«[...] la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991, 80/1993).»

Asimismo, en cuanto a la ejecución del derecho comunitario y al debido respeto al sistema constitucional y estatutario de competencias, con los matices correspondientes, la jurisprudencia constitucional se sitúa en la misma línea argumental anterior (por todas, STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9; 33/2005, de 17 de febrero, FJ 2 a 4, y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7), como también lo ha hecho en reiteradas ocasiones la doctrina de este Consell (DCGE 1/2009, FJ 3; 4/2010, FJ 2; 10/2010, FJ 2, y 3/2011, FJ 2.1) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el principio de autonomía institucional [STJUE de 16 de julio de 2009 (Gran Sala), *Mark Horvath/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (C-428/07)*, apdos. 49 a 51].

Igualmente, sobre esta cuestión debemos remitirnos a lo que dispone el artículo 189 EAC para el desarrollo y la aplicación del derecho de la Unión Europea.

Dicho esto, en el fundamento jurídico siguiente aplicaremos los parámetros delimitados en los fundamentos anteriores a los artículos del Real decreto 102/2011 que son objeto de dictamen, en el bien entendido de que la materia de que tratan se sitúa en un contexto inmediato de transposición del derecho comunitario. Así, en el caso concreto de las mediciones indicativas de los contaminantes del aire ambiente a que se refieren los artículos 3.1, último párrafo, 8 y 9.2 del Real decreto, a pesar de la interrelación que estos controles mantienen con la gestión de la red internacional EMEP, hay que remarcar que los citados preceptos derivan de la implementación de las directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE, las cuales tienen en cuenta la mencionada red solo a los efectos de mantener una coherencia con las mediciones que esta realiza (considerando 8 y art. 6.5.c, y art. 4.9, respectivamente).

Podemos concluir, pues, que el Real decreto 102/2011 pretende dar cumplimiento a las obligaciones que derivan del derecho comunitario europeo y que ha asumido el Estado en materia de control y evaluación de la calidad del aire ambiente y que, en última instancia, tienen como finalidad mantener un nivel de contaminación

que limite al máximo los efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto. Por lo tanto, deberemos proyectar sobre los artículos dictaminados el canon de constitucionalidad referido a la posible incidencia de la ejecución del derecho comunitario europeo en el sistema interno de distribución de competencias.

Quinto. *La atribución de funciones ejecutivas y de coordinación al Estado*

1. Tras exponer el canon de constitucionalidad en los fundamentos jurídicos segundo y tercero, debemos proceder a aplicarlo a los preceptos objeto de la solicitud de dictamen.

Estos preceptos del Real decreto 102/2011 atribuyen al Estado con carácter básico las siguientes funciones ejecutivas: a) la realización de determinados controles de fondo y mediciones indicativas derivadas del derecho comunitario y la realización de los controles de amoníaco en las estaciones rurales de fondo que señala el Real decreto (art. 3.1, último párrafo); b) el establecimiento de puntos de muestreo para el control de las concentraciones de partículas $PM_{2,5}$ y otras sustancias contaminantes (arts. 8 y 9.2); c) la determinación de estaciones rurales de fondo para el control de las concentraciones de amoníaco (art. 12); d) la obligación de informar a la comunidad autónoma correspondiente cuando se superen los umbrales en las estaciones de control que gestione (art. 20), y e) las funciones de coordinación que regulan los artículos 3.3.e y 24.4 del Real decreto 102/2011. A partir de este esquema analizaremos los artículos solicitados.

2. Respecto del artículo 3.1, último párrafo, la solicitud de dictamen afirma que establece «un sistema de control y garantía de calidad del aire, en el que se reserva al Estado el ejercicio de funciones estrictamente ejecutivas en materia de medio ambiente, como son la implantación de puntos de muestreo para hacer mediciones de diferentes contaminantes y su gestión de manera directa». Así, pues, nos centraremos en determinar si es conforme con el bloque de la constitucionalidad que el Estado se reserve la gestión directa de estas funciones ejecutivas.

Con respecto a las mediciones indicativas de la calidad del aire que regula este Real decreto 102/2011, el artículo 3.1, último párrafo, en relación con los artículos 8, 9.2 y 12 del mismo, atribuye la competencia para realizarlos a la Agencia Estatal de Meteorología. Así, su calificación como básica dependerá, por tanto, de la justificación de su carácter excepcional, de conformidad con el canon de constitucionalidad antes mencionado y que damos ahora por reproducido.

La apreciación de la concurrencia de esta excepcionalidad exige considerar las características de los controles a los que nos referimos. Así, se debe tener en cuenta que en el precepto que ahora se analiza, a los efectos de suministrar la información sobre la contaminación de fondo que exigen las directivas comunitarias (la Directiva 2008/50/CE, que, con carácter general, transpone el Real decreto 102/2011 y la Directiva 2004/107/CE, ejecutada también en este extremo), los artículos 8 y 9.2 del Real decreto establecen unos requisitos técnicos entre los que se encuentran los relativos a la ubicación de los puntos de muestreo que suministran esta información, que, por sus características, comportan la planificación de una red de puntos de muestreo de ámbito supraautonómico.

En este punto, si nos atenemos a los parámetros expuestos en el fundamento jurídico segundo, debemos remitirnos especialmente al artículo 111 EAC, que, en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida, establece que le corresponde la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado. De acuerdo con este precepto estatutario y en cuanto a lo que ahora nos interesa, corresponde a la Generalitat una función ejecutiva, que no ha sido discutida por la reciente STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 60), y que, a nuestro juicio, debe ejercerla de forma ordinaria y habitual, con el alcance que le corresponde por el hecho de que se inserta en el seno de una materia competencial de carácter compartido, como es la relativa al medio ambiente.

En consecuencia, el ámbito supraautonómico de la red o las redes que se puedan crear al amparo de los artículos 8, 9.2 y 12 del Real decreto 102/2011 no determina de manera necesaria ni imprescindible que la gestión de estas redes haya de co-

rresponder al Estado ni tampoco su cogestión con las comunidades autónomas, invadiendo las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente. De igual manera, en el marco de los compromisos adquiridos con la Unión Europea sobre calidad del aire ambiente y la obligación del Estado de suministrarle la información obtenida mediante la red, tampoco se justifica que haya de centralizarse la realización de las mediciones y las actividades de vigilancia de las que se obtiene esta información, ya que se pueden establecer deberes de información y mecanismos de colaboración para el suministro y tratamiento de esta información que permitan el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias. Y este es el sentido y la finalidad que debe darse a las previsiones de los artículos 5.1.f, 5.4 y 6 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

A los efectos de ilustrar la interpretación del alcance de los preceptos dictaminados, hay que recurrir a la citada Ley 34/2007. De acuerdo con esta Ley, corresponde a la Administración General del Estado «[r]ealizar la evaluación, el seguimiento y la recopilación de la información técnica sobre la contaminación de fondo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de Convenios u otro tipo de compromisos internacionales sobre contaminación transfronteriza» (art. 5.1.f, primer inciso). Asimismo, esta información debe integrarse en el «Sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica y será facilitada periódicamente a las comunidades autónomas» (art. 5.1.f, segundo inciso). Por otra parte, la misma Ley, que atribuye genéricamente la evaluación del aire y, por lo tanto, la función ejecutiva de realización de los controles correspondientes a las comunidades autónomas y a los entes locales (arts. 5.2 y 8, entre otros), dispone que las administraciones estatales, autonómicas y locales, cada una en el ámbito de sus competencias, deberán elaborar un «sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, la coherencia, la transparencia, la comparabilidad y la confianza en todo el proceso comprendido desde las mediciones o estimaciones de los contaminantes hasta la elaboración de los informes relativos a estos contaminantes, así como la implantación de las recomendaciones derivadas de la aplicación del sistema de control y garantía de la calidad» (art. 5.4). Finalmente, el artículo 6, bajo el título «Cooperación y colaboración interadministrativa» establece que «las administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración» para garantizar la aplicación de esta Ley.

Además, en el caso de Cataluña, de acuerdo con las previsiones de la Ley 34/2007, actualmente está en funcionamiento la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica (RVPCA), creada por la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, y definida por la Orden de 20 de junio de 1986 como sistema de detección de los niveles de inmisión de los principales contaminantes. Esta red, que tiene puntos de medición que se extienden por el territorio de Cataluña donde se ubican los equipos de muestreo y de análisis de contaminantes atmosféricos, realiza mediciones y actividades de vigilancia de las diversas partículas (PM_{10} y $PM_{2,5}$) y sustancias contaminantes del aire ambiente. Su vértice es el Centro Receptor y Coordinador de Datos, que tiene como misión velar por el cumplimiento de la legislación y definir los criterios que regulan el funcionamiento de la red, coordinar y supervisar los centros de análisis, gestionar la calidad del aire de su ámbito territorial y transmitir la información generada a los organismos que corresponda, de acuerdo con la legislación europea de intercambio de información.

Por lo tanto, podemos afirmar que sobre una misma actividad ejecutiva y de vigilancia de la contaminación y la calidad del aire concurre una red estatal (ya en funcionamiento y a la que, a raíz del Real decreto 102/2011, se atribuyen nuevos controles adicionales), con una red autonómica catalana, también en funcionamiento, que queda excluida de la realización de estos nuevos tipos de control. Y, en este punto, a las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico segundo hay que añadir lo que ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9) sobre la atribución genérica e indistinta de potestades ejecutivas concurrentes al Estado y a las comunidades autónomas, en el sentido de que «además de alterar el sentido que la Constitución da a las competencias compartidas, [...], comporta la

indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado “la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas” (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7)».

Pues bien, de la descripción de los controles adicionales y de la medición de los niveles que aquí se analizan (arts. 8, 9.2 y 12 RD 102/2011) no se desprende la necesidad de que estos controles solo puedan ser realizados por el Estado. Los requisitos técnicos contenidos en los anexos de este Real decreto 102/2011, el deber de coordinación de las actividades de vigilancia con la EMEP que exigen los mencionados preceptos, así como la competencia del Estado para la evaluación, el tratamiento y, en su caso, la transmisión de la información técnica sobre la contaminación de fondo que establece el artículo 5.1.f, de la Ley 34/2007, no exigen técnicamente una gestión centralizada estatal de los puntos de muestreo y de las estaciones de medición.

Por otra parte, de acuerdo con el canon de constitucionalidad expuesto, tampoco se da ninguna de las circunstancias de riesgo o de contraposición de intereses que justifican la atribución al Estado de competencias ejecutivas de gestión de carácter básico.

En consecuencia, por las razones expuestas, la atribución al Estado de la competencia ejecutiva consistente en la realización de las mediciones de las partículas y las sustancias contaminantes descritas en los artículos 8, 9.2 y 12 del Real decreto, que establece el último párrafo de su artículo 3.1, es contraria a los artículos 149.1.23 CE y 111 y 144.1.h EAC.

3. El Real decreto 102/2011 reserva al Estado (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) el establecimiento (arts. 8 y 9.2) o la determinación (art. 12) «en colaboración con las comunidades autónomas» de puntos de muestreo y estaciones de medición para la realización de los controles que estos preceptos regulan de acuerdo con los requisitos técnicos de ubicación y funcionamiento que, en el caso de los artículos 8 y 9.2, derivan del derecho comunitario.

Los artículos 8 y 9.2 del Real decreto 102/2011, como ya hemos avanzado, atribuyen al Estado el establecimiento de puntos de muestreo con el fin de efectuar mediciones indicativas de fondo de partículas $PM_{2,5}$ y otras sustancias contaminantes. Así, dejando de lado las diferencias que presentan los contaminantes que hay que medir, se trata, en ambos casos, de establecer unos puntos de muestreo que deben reunir una serie de requisitos de ubicación y funcionamiento. En relación con los requisitos de carácter territorial que establecen las directivas comunitarias es importante destacar la exigencia de que se establezca un punto de muestreo o estación de medición cada 100.000 km² (arts. 6.5 a y b y 4.9 directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE, respectivamente, y arts. 8.a y 9.2 RD 102/2011). Ello permite asegurar que la información obtenida sobre la contaminación del aire sea «suficientemente representativa y comparable en todo el territorio de la Comunidad» (considerando 7 de la Directiva 2008/50/CE), lo cual justifica la implantación de estos puntos de control ambiental con estas distancias.

A su vez, el artículo 12 del Real decreto contiene unas previsiones parecidas a los preceptos anteriores pero que no derivan de las directivas comunitarias, «para mantener una vigilancia de los niveles de amoníaco en aire ambiente mediante su medición en estaciones de fondo regional y en estaciones de tráfico de las principales ciudades españolas», según el párrafo 7 de la exposición de motivos. Conviene remarcar que la propia exposición de motivos, a diferencia de las directivas, añade que «por el momento no se estima necesario definir objetivos de calidad para este contaminante». A estos efectos, el apartado primero del citado precepto atribuye al Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, la determinación de 5 puntos rurales de fondo, repartidos uniformemente por el territorio español. Esta exigencia no impide que las comunidades autónomas ejerzan sus competencias de ejecución.

El cumplimiento de los criterios para establecer los puntos y las estaciones de muestreo y control, a los que hacen referencia los artículos 8 y 9.2 del Real decreto,

que deberán proporcionar la correspondiente información, solo es posible mediante una planificación centralizada a nivel estatal de su ubicación. Por lo tanto, la atribución al Estado de la competencia para determinar la ubicación de estas instalaciones, implícita en el término genérico «establecimiento» de los artículos 8 y 9.2 del Real decreto, responde a una exigencia técnica comunitaria, imprescindible para alcanzar la finalidad de la norma.

No obstante, una vez determinada la ubicación en una comunidad autónoma, esta exigencia comunitaria no justifica la atribución al Estado de la competencia para la instalación material de este punto de muestreo, expresamente prevista, además, en el artículo 144.1.h EAC. En este sentido, hay que diferenciar el «establecimiento» de los puntos de muestreo de las actuaciones concretas y posteriores referidas a la instalación material de estos puntos, que comprenden la realización de todas las operaciones que requiera su montaje y que son actuaciones de carácter ejecutivo que se insertan de forma natural en las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente.

Por su parte, el artículo 12.1 del Real decreto 102/2011 dispone que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino «determinará», en colaboración con las comunidades autónomas, cinco puntos rurales de fondo. En este supuesto, debemos entender también que la actividad de «determinar» estos puntos es equivalente a la de su «establecimiento» y, por tanto, hay que distinguirla, tal como hemos hecho en los artículos 8 y 9.2, de su posterior instalación material, que corresponde a la Generalitat.

Así, la atribución al Estado de las competencias para «establecer» (arts. 8 y 9.2) y «determinar» (art. 12.1) los puntos de muestreo y estaciones de medición se realiza con la previsión expresa de colaboración con las comunidades autónomas. La imprecisión de esta participación de las comunidades autónomas la convierte, sin embargo, en una simple invocación del principio general de colaboración que no modifica la reserva estatal de la competencia.

En consecuencia, la atribución al Estado de la competencia para el establecimiento de puntos de muestreo a que se refieren los artículos 8, 9.2 y 12 del Real decreto 102/2011 no es contraria en los artículos 149.1.23 CE y 144.1.h EAC si las expresiones «establecer» y «determinar» se interpretan en el sentido de que no comprenden la actividad material de instalación de estos puntos de muestreo y estaciones de medición.

4. El artículo 20 del Real decreto 102/2011 impone al Estado la obligación de informar a la comunidad autónoma correspondiente cuando se superen los umbrales en las estaciones de medición que estén bajo su gestión.

Como se ha expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, la Agencia Estatal de Meteorología realiza controles medioambientales de contaminación de fondo del aire desde 1983, mediante la red estatal EMEP, en cumplimiento de las directivas comunitarias y a los efectos de desarrollar las competencias sobre información técnica en materia de contaminación de fondo que atribuye al Estado el artículo 5.1.f de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de control de la calidad del aire y protección de la atmósfera. La habilitación competencial de las actividades de control ambiental del aire que realiza actualmente esta Agencia no constituye objeto del presente Dictamen. Por lo tanto, la obligación que se impone al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de informar sobre las estaciones que estén bajo su gestión, que establece este Real decreto 102/2011 y que hemos calificado de accesoria de la actividad principal de gestión del servicio de control de la calidad del aire que el Estado realiza, no altera el orden competencial.

La mencionada obligación del Estado no es contraria a las normas que conforman el bloque de la constitucionalidad en la medida en que concreta un deber genéricamente previsto en la legislación con carácter accesorio a las obligaciones de gestión de carácter principal que desarrolla el Estado. En consecuencia, la determinación de este deber del Estado que realiza el artículo 20 del Real decreto 102/2011, que consiste en la obligación que se impone al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de informar sobre las estaciones que estén bajo su gestión, no supone invasión competencial.

5. Los artículos 3.3.e y 24.4 del Real decreto 102/2011 atribuyen al Estado (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) una potestad de coordinación en dos supuestos diferentes. Concretamente, cuando «se sobrepasen los objetivos de calidad del aire fijados en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma» (art. 3.3.e), y cuando sea procedente «la realización de planes conjuntos de actuación» entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas correspondientes (art. 24.4). En el primer caso, se somete a la coordinación del Estado la actuación de las comunidades autónomas que «han de colaborar entre sí» en el supuesto de hecho previsto; y, en el segundo, el objeto de la coordinación ministerial es la Conferencia Sectorial en materia de medio ambiente respecto de los planes conjuntos de actuación. La competencia de la Conferencia Sectorial incluye, según el mismo precepto, «la iniciativa para acordar la realización de planes conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica».

Por otra parte, el supuesto de hecho que prevé el artículo 3.3.e del Real decreto 102/2011 es también objeto de regulación por el artículo 6.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, si bien con una consecuencia diversa, ya que este último remite el caso al deber de asistencia mutua entre las comunidades autónomas afectadas «en los términos previstos en los respectivos planes para reducir los niveles de contaminación», en colaboración con la Administración General del Estado. Así, según el artículo 6.2 de la Ley 34/2007:

«En el supuesto de que se sobrepasen los objetivos de calidad del aire fijados en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, las comunidades autónomas afectadas se prestarán asistencia mutua, en los términos previstos en los respectivos planes para reducir los niveles de contaminación. La Administración General del Estado colaborará a este fin con las comunidades autónomas afectadas o que, sin estarlo, hayan contribuido a generar dicha situación.»

A su vez, el supuesto de hecho que prevé el artículo 24.4 del Real decreto 102/2011 —la procedencia de realizar planes conjuntos de actuación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas de acuerdo con lo previsto en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC)— deriva, según este precepto, de la necesidad de «realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra comunidad autónoma» en ejecución de «las medidas de control para reducir la contaminación atmosférica que se establezcan en el plan que, en su caso, elabore cada Comunidad Autónoma». Y, en este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 5.1.h de la Ley 34/2007, al que expresamente se remite el artículo 3.1.e del Real decreto 102/2011, que no es objeto de la solicitud de este Dictamen, se refiere expresamente a medidas cuyo alcance supere el territorio de una comunidad autónoma para atribuir al Estado una potestad de coordinación de estas medidas en los siguientes términos: «Coordinar, con el fin de lograr la coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas afectadas, la adopción de las medidas necesarias para afrontar situaciones adversas relacionadas con la protección de la atmósfera o relativas a la calidad del aire, cuya dimensión exceda el territorio de una comunidad autónoma».

El canon de constitucionalidad expuesto en el fundamento jurídico tercero, que deriva de los artículos 149.1.23 CE y 144.1.h y 115 EAC, determina que, si bien corresponde al Estado la facultad genérica de coordinación inherente a su competencia normativa básica en materia de medio ambiente, en los supuestos de extraterritorialidad esta coordinación tendrá carácter subsidiario de los instrumentos de colaboración que se establezcan entre los entes territoriales afectados. La aplicación de este canon a los artículos 3.3.e y 24.4 del Real decreto 102/2011 conduce a declararlos contrarios al bloque de la constitucionalidad en la medida en que no prevén la subsidiariedad mencionada.

En consecuencia, el inciso «bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino» de los artículos 3.3.e y 24.4 del Real decreto 102/2011 es

contrario a los artículos 149.1.23 CE y 115.2 y 144.1.h EAC.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. El inciso «realizará las mediciones indicativas de partículas $PM_{2,5}$, descritas en el artículo 8; las mediciones indicativas de metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos descritos en el artículo 9 y las mediciones de amoníaco en estaciones rurales de fondo señaladas en el artículo 12», del último párrafo del artículo 3.1 del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, es contrario al artículo 149.1.23 CE y al artículo 144.1.h EAC.

Adoptada por unanimidad.

Segunda. El inciso «el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en colaboración con las comunidades autónomas, establecerá puntos de muestreo para mediciones indicativas en ubicaciones rurales de fondo alejadas de fuentes significativas de contaminación atmosférica con el objetivo de facilitar, como mínimo, información acerca de la concentración másica total y la especiación química de las concentraciones de partículas $PM_{2,5}$, en medias anuales» del artículo 8, primer párrafo, del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; y el inciso «el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en colaboración con las comunidades autónomas, establecerá un punto de muestreo cada 100.000 km² para la medición indicativa, en el aire ambiente, del arsénico, cadmio, mercurio gaseoso total, níquel, benzo(a)pireno, y de los otros hidrocarburos aromáticos policíclicos contemplados en el apartado 1, así como de sus depósitos totales» del artículo 9.2 del mencionado Real decreto, no son contrarios a los artículos 149.1.23 CE y 144.1.h EAC, si se interpretan en el sentido expresado en el punto 3 del fundamento jurídico quinto.

Adoptada por unanimidad.

Tercera. El inciso «El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en colaboración con las comunidades autónomas, determinará 5 puntos rurales de fondo para la medición de niveles en aire ambiente del amoníaco, repartidos uniformemente por el territorio español» del artículo 12.1 del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, no es contrario a los artículos 149.1.23 CE y 144.1.h EAC, si se interpreta en el sentido expresado en el punto 3 del fundamento jurídico quinto.

Adoptada por unanimidad.

Cuarta. El artículo 20 del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, no es contrario a los artículos 149.1.23 CE y 144.1.h EAC.

Adoptada por unanimidad.

Quinta. El inciso «bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino» de los artículos 3.3.e y 24.4 del Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, es contrario a los artículos 149.1.23 CE y 115.2 y 144.1.h EAC.

Adoptada por unanimidad.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.

Barcelona, 14 de abril de 2011

JAUME VERNET LLOBET
Consejero secretario

ELISEO AJA
Presidente

PG-296382 (11.192.020)