

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3906 *Pleno. Sentencia 53/2016, de 17 de marzo de 2016. Conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Competencias sobre sanidad, servicio meteorológico y medio ambiente: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de funciones ejecutivas. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, frente a diversos preceptos del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, y concretamente contra el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 3.3 e), 8, 9.2, 12 y 24.4. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de mayo de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, formalizó conflicto positivo de competencia contra el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 3.3 e), 8, 9.2, 12 y 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, por considerar que reservan al Estado unas funciones de ejecución y de coordinación que vulneran las competencias medioambientales de la Generalitat.

2. El conflicto se funda en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Comienza la representante de la Generalitat, tras referirse al objeto del conflicto, aludiendo al requerimiento de incompetencia que el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña dirigió al Gobierno de la Nación a fin de que acordara modificar el mencionado Real Decreto y dar una redacción nueva a los preceptos señalados con la finalidad de que la regulación fuera respetuosa con las competencias de ejecución de la Generalitat en materia de medio ambiente. El requerimiento fue rechazado.

b) Sigue a continuación una exposición introductoria sobre el contenido del Real Decreto 102/2011 y los títulos competenciales en los que se basa el Estado para su

establecimiento, así como sobre los términos en que ha discurrido la controversia con el Gobierno de la Nación.

La Abogada de la Generalitat señala que, de acuerdo con el art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y, concretamente, la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección que incluye, entre otras, conforme a la letra h), la relativa a la regulación del ambiente atmosférico y de las diversas clases de contaminación de éste, así como 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. A estas competencias hay que añadir, destaca la Abogada de la Generalitat, la función ejecutiva que corresponde a la Generalitat, de acuerdo con el art. 111 del Estatuto de Autonomía, en el marco de las bases que fije el Estado. En definitiva, sostiene que, en el territorio de Cataluña, la función ejecutiva en materia de medio ambiente no es una competencia concurrente sino exclusiva de la Generalitat y sólo, excepcionalmente, puede admitirse que el Estado realice funciones ejecutivas en este ámbito (STC 329/1993).

El último párrafo del art. 3.1 y los arts. 8, 9 y 12.2 del Real Decreto vulneran, dirá la Abogada de la Generalitat, el sistema de distribución de competencias antes expuesto, al establecer un sistema de control y garantía de calidad del aire por el que se reserva al Estado el ejercicio de funciones estrictamente ejecutivas, como son la implantación de puntos de muestreo para hacer mediciones de diferentes contaminantes y su gestión de manera directa, en contra de lo que dispone el art. 144.1 h) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

c) Tras esta exposición introductoria, la Abogada de la Generalitat se adentra en la fundamentación de la invasión competencial que, en su opinión, ocasionan los preceptos señalados.

En primer lugar, la Abogada de la Generalitat considera imprescindible enmarcar la regulación de los preceptos en un título competencial. A estos efectos, afirma que los artículos en cuestión al establecer unos controles sobre la calidad del aire y atribuir unas funciones de coordinación respecto a las actuaciones autonómicas en materia de calidad del aire, responden a la finalidad que genéricamente establece el art.1 del Real Decreto, esto es, evitar, prevenir y reducir los efectos nocivos de las sustancias referidas sobre la salud humana, el medio ambiente en su conjunto y otros bienes de cualquier naturaleza, sin que del contenido de estos preceptos sea posible deducir la afectación a otra materia que no sea el medio ambiente. Acepta la Abogada de la Generalitat que, en relación con la calidad de la atmósfera, puede haber otras materias conexas, pero que, en sí misma, la atmósfera es un elemento del medio ambiente y que las propias cuestiones relativas al medio ambiente se caracterizan por su carácter complejo y polifacético. Así, dirá, la incidencia sobre la salud humana y la calidad de vida de muchas medidas relativas al medio ambiente constituye una constante, pero resulta «insuficiente para trasladar su regulación al ámbito material de la sanidad». A esta conclusión, afirma, ha llegado además ya el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995 (FFJJ 4 y 7) en la que pese a reconocer la interrelación entre sanidad y medioambiente, concluye que en la regulación de la contaminación del aire prima la materia medio ambiente sobre la materia sanitaria. Por tanto, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, la Abogada de la Generalitat entiende que hay que concluir que el control de la calidad del aire y las medidas relativas a la colaboración de las Administraciones públicas para asegurar la eficacia de estos controles se incardinan en la materia ambiental, puesto que tienden directamente a la preservación, conservación y mejora de los recursos naturales, con independencia de los beneficios de todo tipo que estos controles pueden generar. Por otra parte, añade, el Real Decreto 102/2011 no tiene por objeto 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 sobre la salud humana». Y ese encuadre de la regulación en el art. 149.1.23 CE y art. 144.1 h) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) se ve

reforzado, según la Abogada de la Generalitat, por el carácter exclusivamente ambiental del Real Decreto 102/2011.

d) A continuación, la Abogada de la Generalitat se adentra en el examen de cada uno de los preceptos objeto de conflicto, comenzando por el último párrafo del art. 3.1.

La Abogada de la Generalitat argumenta que este párrafo del art. 3.1 reserva dos funciones de ejecución a un órgano estatal (la Agencia Estatal de Meteorología): implantar un sistema de control y garantía de calidad que asegure unos resultados fiables y uniformes en la Red EMEP/VAG/CAMP y realizar las mediciones de partículas PM2.5, metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos y de amoníaco en estaciones rurales de fondo. Se trata, dirá, con claridad, de funciones de ejecución puesto que «comportan la realización material de las correspondientes mediciones de sustancias y su gestión de forma directa».

e) Los arts. 8 y 9.2 del Real Decreto 102/2011, señala la Abogada de la Generalitat, atribuyen al Estado el establecimiento de unos puntos de muestreo o estaciones de medición para hacer las mediciones indicativas, de acuerdo con unos requisitos de ubicación y funcionamiento. Y el art. 12, añade, también atribuye al Estado la determinación de cinco puntos para la medición de niveles en el aire ambiente del amoníaco. No cuestiona la Abogada de la Generalitat la competencia del Estado para determinar criterios técnicos de funcionamiento y de ubicación sino «que se atribuya al Estado actividades de ejecución como son la instalación de puntos de muestreo o las estaciones de medición que comprenden la realización material de todas las operaciones que requieren su montaje, que indudablemente son actuaciones de carácter ejecutivo y que se insertan de modo natural en las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente».

En apoyo de su argumentación, la Abogada de la Generalitat cita la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la intervención estatal en funciones ejecutivas o de gestión ordinaria en materia de medio ambiente es una solución excepcional (SSTC 33/2005, FJ 6, y STC 194/2004, FJ 11) que sólo resulta aceptable cuando sea necesaria para evitar daños irreparables, por 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 trata (SSTC 329/1993, FJ 4, y 194/2004, FJ 7 y 11). Circunstancias excepcionales, dirá, que no concurren en el presente caso.

Rechaza, además, que la reserva de competencias ejecutivas pueda justificarse por las peculiaridades de la red EMEP y, concretamente, por el ámbito supraautonómico e incluso supranacional de la red o redes que puedan crearse al amparo de los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011, pues, en su opinión, de la doctrina constitucional se deduce que además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, es preciso que no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y aún en este caso, siempre que la actuación no pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar la atribución a un único titular que ha de ser forzosamente el Estado, es decir, un ente supraordenado capaz de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar que también puede ser causa justificativa el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (SSTC 194/2004 FJ 7, y 102/1995, FJ 8).

Ninguna de estas circunstancias, insiste la Abogada de la Generalitat, justifica la regulación ahora controvertida, puesto que la garantía del sistema puede lograrse con el mero establecimiento de métodos de implantación y criterios de medición que articulen una homogeneidad técnica de determinados aspectos y posibiliten la acción conjunta de las autoridades estatales y de la comunidad en el ejercicio de sus respectivas competencias. Igualmente, dirá, cabe establecer deberes de información y mecanismos de colaboración para el suministro y tratamiento de la información de forma que se asegure el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias.

La Abogada de la Generalitat considera, además, que los compromisos adquiridos con la Unión Europea sobre la calidad del aire ambiente y la obligación del Estado de

suministrarle información obtenida en la red tampoco justifican que se deban centralizar las mediciones y las actividades de vigilancia de las que se obtiene esa información, si se han establecido los aludidos criterios homogeneizadores. Señala, además, que el art. 196.4 EAC establece que la Generalitat ha de 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 y asimismo, de acuerdo con el art. 189 EAC, corresponde a la Generalitat aplicar y ejecutar el derecho de la Unión Europea. Y, recuerda que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, cita la STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5) la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es más, dirá la Abogada de la Generalitat, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, a diferencia del Real Decreto 102/2011, es claramente respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas cuando determina en su art. 5.1 c) que corresponde a la Administración General del Estado definir y establecer, con la participación de las Comunidades Autónomas, los requisitos mínimos a los que deben ajustarse las estaciones, redes, métodos y otros sistemas de evaluación de la calidad del aire, es decir, corresponde al Estado establecer unos criterios técnicos homogéneos que impedirán el fraccionamiento del sistema unitario. Conforme a ello, el art. 5.2 de la propia Ley, añade la Abogada de la Generalitat, dispone que corresponde a las Comunidades Autónomas evaluar la calidad del aire y ello evidentemente comporta la implantación real de los puntos de muestreo de acuerdo con los criterios técnicos que imponga el Estado y, al mismo tiempo, comporta que sea la Comunidad Autónoma la que lleve a cabo la efectiva realización de mediciones de partículas y sustancias contaminantes que prevén los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto. Y, concluye, que si bien el Estado no ha materializado el traspaso de las correspondientes estaciones de la red EMEP, ello no supone la renuncia de la Generalitat al ejercicio de sus competencias ejecutivas, teniendo en cuenta que, conforme a la propia doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias son irrenunciables.

f) Los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011 atribuyen al Estado, según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, unas funciones incondicionadas de coordinación que se fundan «en el mero hecho de que la actuación de las Comunidades Autónomas o la adopción de medidas que pretenda llevar a cabo sobrepase o incluya el territorio de otras Comunidades Autónomas». Hay que tener en cuenta, dirá, que el art. 115 EAC regula el problema de la supraterritorialidad y de él se desprende que, cuando el objeto de una competencia tiene un alcance superior al territorio de Cataluña, la Generalitat ha de ejercerla sobre la parte situada en su territorio y el Estado podrá coordinar a las Comunidades Autónomas afectadas sólo cuando no hayan funcionado previamente los mecanismos de colaboración. Y añade que el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de este precepto del Estatuto dijo que la privación a las Comunidades Autónomas del ejercicio de sus competencias cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas pura y simplemente de toda capacidad de actuación.

Concluye la Abogada de la Generalitat que la coordinación ha de respetar 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». En definitiva, se defiende un concepto procedimental de la coordinación que la Abogada de la Generalitat infiere de las SSTC 32/1983, 102/1995, 148/2000, 194/2004 y 1/2011, que establecen, dirá, una doctrina conforme a la cual la coordinación 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 ni desplazar sus competencias de ejecución. Es más, señala que la STC 329/1993 ya fijó los parámetros que legitimaban la intervención estatal y a los que debería haberse ceñido la potestad coordinadora que atribuye el Real Decreto 102/2011 al Estado. En esta línea, advierte, se encuentra además el art. 6.2 de la Ley 34/2007 que prevé que las situaciones entre dos o más Comunidades Autónomas en relación con la calidad del aire se resuelva mediante un mecanismo de cooperación «como es el deber de asistencia mutua entre las propias Comunidades Autónomas afectadas y en los términos previstos en los respectivos planes para reducir los niveles de contaminación y ello en colaboración con el Estado».

Por todo lo anterior, la Abogada de la Generalitat concluye que los preceptos impugnados constituyen «evidente extralimitación competencial y avalan sobradamente el planteamiento del presente conflicto», solicitando que se tenga por planteado el conflicto y se dicte sentencia por la que declare el Tribunal Constitucional que los preceptos en cuestión vulneran el orden constitucional de competencias.

3. Por providencia de 7 de junio de 2011, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y en su representación y defensa, por la Abogada del mismo, frente al Gobierno de la Nación, en relación en el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 3.3 e), 8, 9.2, 12 y 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuanto documentos y alegaciones considere convenientes; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTIC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 17 de junio de 2011, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, que fue concedida mediante providencia de 21 de junio de 2011. Finalmente, dicho escrito tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 15 de julio de 2011, oponiéndose el Abogado del Estado a la demanda con fundamento en las razones que se resumen a continuación:

a) En primer término, el escrito precisa el objeto del conflicto y hace referencia a la controversia previa que dio lugar al requerimiento de incompetencia por parte de la Generalitat de Cataluña. Señala el Abogado del Estado que la Generalitat insiste en interponer el conflicto positivo de competencia en la inconstitucionalidad de los arts. 8, 9.2 y 12.1 del Real Decreto 102/2011 pese a lo dictaminado por el Consejo de Garantías Estatutarias conforme al cual estos preceptos no son contrarios a los arts. 149.1.23 CE y 144.1 h) EAC si se interpretan conforme se indica en el apartado tercero de su fundamento jurídico 5.

A continuación, el Abogado del Estado afirma que el problema que suscita el conflicto se cifra en la incidencia de las competencias exclusivas reservadas por la Constitución al Estado sobre competencias de Cataluña asumidas bajo el título de compartidas e indica que sobre esta cuestión existe doctrina clara del Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos 60 y 64 de la STC 31/2010. De esta doctrina deduce el Abogado del Estado que «al definir la competencia autonómica, el Estatuto no puede determinar el modo de ejercicio ni el alcance de las competencias estatales» y que, en el caso que nos ocupa, el art. 144.1 h) EAC «no puede limitar la competencia exclusiva que sobre legislación medioambiental la Constitución ha atribuido al Estado».

b) El Abogado del Estado reconoce que no cuenta el Estado con un título competencial específico para la ejecución del Derecho comunitario y que, en cada materia, dependerá de la distribución constitucional de competencias existente, pero ello no impide, como también ha aclarado el Tribunal Constitucional (SSTC 236/1991; 13/1998; 128/1999), que el Derecho comunitario no pueda y deba tenerse en cuenta para realizar una adecuada interpretación de la distribución competencial. Y a estos efectos, defiende que la existencia de obligaciones internacionales del Estado «constituye sin duda un aspecto de primordial trascendencia para la salvaguardia del carácter básico de los preceptos objeto de conflicto, pues, como veremos, tales obligaciones postulan una mayor homogeneización en las tareas operativas que aquí se cuestionan».

c) A continuación, expone el Abogado del Estado los títulos competenciales en los que se ha basado el Estado para dictar el Real Decreto 102/2011 que son, tal y como establece la disposición final segunda de la propia norma, los títulos previstos en el art. 149.1.16 y 23 CE, en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, lo que, dirá, es acorde con la finalidad que, de acuerdo con su propio art. 1, tiene la regulación: «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». El hecho de que en tal disposición final no se concrete qué título concreto ampara a cada precepto, no impide, dirá el Abogado del Estado, la alegación concurrente de ambos títulos (art. 149.1.16 y 23 CE) dada la esencial trascendencia que la calidad del aire y la protección de la atmósfera tienen para la salud humana.

Identificados los dos títulos (art. 149.1.16 y 23 CE) que amparan la regulación controvertida, el Abogado del Estado se adentra en el análisis específico de cada uno de ellos.

En relación con el art. 149.1.23 CE, el ejercicio de facultades de ejecución en materia de medio ambiente queda limitado, reconoce el Abogado del Estado, a ocasiones excepcionales en las que además de ejercitar funciones de coordinación, los actos de ejecución son necesarios por la naturaleza de la materia para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal de bases (STC 329/1993). De acuerdo con esta doctrina, señala el Abogado del Estado, la mera existencia de un problema de contaminación de dimensión supraautonómica no legitima sin más la actuación directa y única del Estado con exclusión de la competencia ejecutiva autonómica, lo que sólo es admisible «en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (STC 329/1993, FJ 4).

Por otra parte, el Abogado del Estado recuerda que, pese a que no se haya incluido en la disposición final segunda del Real Decreto 102/2011, no puede olvidarse el contenido de la competencia exclusiva del Estado sobre el servicio meteorológico (art. 149.1.20 CE) y respecto del que el Tribunal Constitucional ha afirmado que «esta competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico» (STC 31/2010, FJ 88).

Los fenómenos meteorológicos y climáticos, dirá el Abogado del Estado, tienen una profunda incidencia en la calidad del medio natural y una de las funciones con creciente importancia de los servicios meteorológicos nacionales viene siendo, como se señala en la exposición de motivos del Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero, «el apoyo a las políticas relacionadas con la calidad del aire y el medio ambiente, así como el estudio y valoración de los efectos del cambio climático, proporcionando escenarios regionalizados

de su posible impacto». Por ello, dirá, el art. 8 del Real Decreto 186/2008 incluye entre las competencias de la Agencia Estatal de Meteorología «el mantenimiento de una vigilancia continua, eficaz y sostenible de las condiciones meteorológicas, climáticas y de la estructura y composición física y química de la atmósfera sobre el territorio nacional, y también el establecimiento, desarrollo, gestión y mantenimiento de las diferentes redes de observación, sistemas e infraestructuras técnicas necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Agencia».

En relación con el art. 149.1.16 CE, el Abogado del Estado destaca que aunque la competencia estatal para fijar las bases es una competencia de regulación, en determinadas materias, ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural que tienen por objeto la regulación inmediata de situaciones concretas, pueden tener un carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo y esto es lo que ocurre en el ámbito de la sanidad interior, puesto que «determinadas medidas concretas por su contenido, pero necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia son inseparables de otras medidas de ordenación normativa básica y deben ser por ello incluidas en el concepto de bases de competencia estatal». Ello explica, según el Abogado del Estado, que el Real Decreto 102/2011 haya atribuido a la Administración del Estado «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 otra parte, según añade, el concepto mismo de coordinación general que recoge el art. 149.1.16 CE está indisolublemente ligado a la competencia estatal de fijación de bases, tal y como se establece en la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre coordinación (STC 194/2005, FFJJ 8 y 9). Coordinación que, en cuanto técnica de reducción a la unidad, postula una ordenada integración en un sistema general de los sistemas autonómicos.

En el ámbito sanitario, la coordinación cobra singular importancia, según el Abogado del Estado, al ser necesario un mínimo normativo que obvie posibles contradicciones entre Administraciones y que busque la integración de una diversidad de intereses contrapuestos de distintas Comunidades Autónomas en un conjunto unitario y operativo, en el que se persigue como objetivo final, a través de la protección de la atmósfera, la protección de la salud humana. En esta línea, señala el Abogado del Estado, parte del contenido del Real Decreto 102/2011 responde al ejercicio de la competencia estatal para asegurar dicha coordinación general.

A modo de cierre de este apartado sobre los títulos competenciales que amparan la regulación estatal, el Abogado del Estado hace referencia al criterio de territorialidad, indicando que este criterio ha de guiar el ejercicio de competencias por las Comunidades Autónomas y recuerda que el propio art. 115.1 EAC contiene una referencia clara al territorio como límite de las competencias de la Generalitat. A continuación señala que el Tribunal Constitucional ha insistido en la STC 31/2010 (FJ 63) en su doctrina sobre la territorialidad conforme a la cual «el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí solo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto 'no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas'.» Y en este sentido agrega que el preámbulo de la Ley 34/2007 destaca una idea obvia pero relevante como que «el aire y la contaminación no conocen deslindes territoriales o administrativos».

d) Tras una exposición introductoria sobre el sistema de protección del ambiente atmosférico que configura la Ley 34/2007 y, en desarrollo de ella, el Real Decreto 102/2011, el Abogado del Estado se refiere a la red española EMEP/VAG/CAMP que pretende dar

satisfacción a los compromisos de medición de contaminantes asumidos por España en estos tres programas, que se dedica a la observación de la composición química de la atmósfera a escala regional lejos de fuentes de contaminación.

El Abogado del Estado añade que las mediciones realizadas por las estaciones de esta red permiten determinar los niveles de contaminación de fondo de una región y evaluar el transporte desde fuentes emisoras ubicadas a gran distancia de ellas. De ahí, dirá, que su emplazamiento deba seguir los criterios de representatividad definidos para cada red, criterios que establecen la anchura de su malla y las distancias mínimas a distintos focos de emisores de contaminación. Y ello, sostiene, porque cada estación ha de ser representativa, en cuanto a calidad de aire y precipitación, de un área extensa en torno a ella, evitando perturbaciones locales que puedan tener influencia sobre las mediciones.

En cualquier caso, señala el Abogado del Estado que las estaciones de la red EMEP/VAG/CAMP pertenecen a la Agencia Estatal de Meteorología y no sólo realizan las mediciones controvertidas en este conflicto competencial, sino también mediciones vinculadas al mantenimiento de la vigilancia continua, eficaz y sostenible de las condiciones meteorológicas, climáticas y de la estructura y composición física y química de la atmósfera sobre el territorio nacional que corresponde a la Agencia. En definitiva, el Abogado del Estado afirma que estas estaciones coadyuvan a realizar además de las medioambientales, otras funciones que corresponden al Estado en ejercicio de muy diversos títulos competenciales: aviación civil, defensa, investigación, tráfico y circulación de vehículos a motor, obras públicas de interés general y, destacadamente, el reservado al Estado por el art. 149.1.20 CE sobre el servicio meteorológico.

e) Procede, a continuación, el Abogado del Estado a defender la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, comenzando con el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011.

Al efecto señala que, como el propio Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña ha señalado, cabe una interpretación conforme de estos preceptos, de acuerdo con la que «el establecimiento por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de los puntos de muestreo (arts. 8 y 9.2) o la determinación por tal Departamento de puntos rurales de fondo (art. 12.1) para la realización de mediciones indicativas de determinadas sustancias, ha de entenderse referido exclusivamente al señalamiento técnico por el Estado de la exacta ubicación de tales puntos, excluyéndose con ello cualquier tipo de operación material que requiera la instalación efectiva de dichos puntos».

Destaca, además, que el señalamiento de los puntos de muestreo se lleva a cabo conforme a los criterios fijados en los arts. 6 y 7 de la Directiva 2008/50/CEE, siendo estos criterios los que recoge el Real Decreto 102/2011 relacionándolos, además de en el anexo III, en los artículos impugnados.

Rechaza la contradicción insalvable que advierte la actora entre la Ley 34/2007 y el Real Decreto 102/2011, pues considera que los preceptos que se cuestionan son respetuosos con los arts. 5.1 c) y 5.2 de la Ley: «el Estado únicamente se reserva la fijación técnica de la exacta ubicación del punto de muestreo sin que ello suponga la realización de las operaciones materiales de montaje efectivo; en todos estos preceptos se prevé expresamente el ejercicio paralelo de las competencias autonómicas, pues según su tenor literal el establecimiento o determinación de los puntos se lleva a cabo en colaboración con las Comunidades Autónomas».

Reitera, a continuación, el Abogado del Estado, los argumentos ya esgrimidos en contestación al requerimiento autonómico. En primer lugar, alega que el emplazamiento de las estaciones de la red EMEP debe seguir los criterios de representatividad definidos para cada red, que establecen la anchura de su malla y las distancias mínimas a distintos tipos de focos emisores de contaminación, de tal forma que las estaciones han de ser representativas de un área extensa en torno a ella de un mínimo de 50.000 km², de acuerdo con lo dispuesto en la estrategia de vigilancia EMEP; una superficie que, por lo general, dirá, es superior a la de una Comunidad Autónoma. Es más, la realización de mediciones a través de estaciones de la red EMEP requiere la aplicación de unos procedimientos de mantenimiento, validación, verificación, etc., únicos, de manera que los

datos obtenidos de todas ellas sean comparables, homogéneos y respondan a unos criterios de calidad homologables.

Respecto de las mediciones indicativas, el Abogado del Estado sostiene que tanto la Directiva 2004/107/CE como la 2008/50/CE y la propia Ley 34/2007 hacen referencia a los principios de coordinación y colaboración y a la obligación de coordinar las actividades de vigilancia de las mediciones indicativas con la Estrategia de vigilancia continuada y medición del programa EMEP. Una conclusión a la que, dirá, se llega también teniendo en cuenta los principios de eficacia y eficiencia que lleva a concluir que lo lógico es que la misma red coordinadora realice directamente las mediciones. Esta idea se ve reforzada, en su opinión, por el criterio de supraterritorialidad, puesto que las mediciones indicativas han de realizarse, conforme a las Directivas, en un punto de muestreo por cada 100.000 km², superficie que excede del ámbito de cualquier Comunidad Autónoma, y además corresponden a mediciones de contaminación atmosférica de fondo.

Por último, el Abogado del Estado afirma que pese a que la demanda no contiene un alegato impugnatorio concreto relativo a la atribución a la Agencia Estatal de Meteorología de la implantación de un sistema de control y garantía de calidad de los resultados obtenidos en la red EMEP/VAG/CAMP de contaminación atmosférica de fondo, este inciso del precepto no hace sino concretar la función que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino conforme al art. 3.1 f) del Real Decreto 102/2011, que no es otra que elaborar un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza en todo el proceso objeto de sus actuaciones.

f) Finalmente, en relación con los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011, el Abogado del Estado afirma que estos preceptos sólo se refieren a supuestos de contaminación atmosférica que afecten a un territorio de mayor extensión que el de una Comunidad Autónoma y respetan escrupulosamente, mediante previsiones expresas, el ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas.

Niega, por otra parte, el Abogado del Estado que exista contradicción entre los preceptos controvertidos y la Ley 34/2007. El art. 3.3 e) del Real Decreto 102/2011 incluye entre las actuaciones que corresponden a las Comunidades Autónomas las de colaborar entre sí en el supuesto de que 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, Medio Rural y Marino. Es más, sostiene que el art. 6 de la Ley 34/2007 se refiere a la cooperación y colaboración interadministrativa y prevé la necesidad de que se asegure la coherencia de las actuaciones administrativas en los supuestos en que la contaminación atmosférica afecte a un territorio más extenso que el de un municipio o comunidad autonómica y para el supuesto de que se sobrepasen los objetivos de calidad del aire fijados en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, según señala «la Administración General del Estado colaborará a este fin con las Comunidades Autónomas afectadas o que, sin estarlo, hayan contribuido a generar dicha situación» (ap. 2), colaboración que no impide el ejercicio de su competencia de coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones.

Por su parte, el art. 24 del Real Decreto 102/2011, según el Abogado del Estado, prevé que cuando el plan autonómico de calidad para zonas con nivel de contaminantes superiores a los límites fijados implique la realización de actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas realizarán planes conjuntos de actuación para reducir la contaminación, correspondiendo a la Conferencia Sectorial en materia de medio ambiente, órgano de cooperación multilateral, la iniciativa para acordar la realización de planes conjuntos, la aprobación de su contenido y el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica. El Estado se reserva únicamente la facultad de coordinar, esto es, la facultad de asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema de dimensión supraautonómica.

El controvertido art. 24.4 incorpora, señala el Abogado del Estado, lo dispuesto en la Directiva 2008/50/CE en sus arts. 23 y 25.1 y atiende correctamente a los principios de cooperación y colaboración al atribuir a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente la aprobación de los planes conjuntos cuando «la contaminación atmosférica afecte a un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma, o su ámbito incluya actividades, infraestructuras o zonas de competencia de otras Administraciones públicas», tal y como dispone el art. 16.3 de la Ley 34/2007.

La coordinación estatal resulta, según el Abogado del Estado, imprescindible para asegurar actuaciones coherentes que garanticen la necesaria homogeneidad técnica al intervenir distintas Administraciones públicas. Una coordinación que está justificada, en su opinión, si se atiende al carácter transfronterizo de la contaminación que no se detiene en los límites territoriales de cada Comunidad Autónoma, así como a la supraterritorialidad derivada de la extensión, fijada internacionalmente, de las regiones cuya calidad del aire procede evaluar y al alto grado de homogeneidad técnica requerido.

En definitiva, el Abogado del Estado sostiene que los preceptos impugnados establecen un marco legal mínimo en el que se fijan las bases para una adecuada evaluación y gestión de la calidad del aire basándose en la participación, cooperación y coordinación de las distintas Administraciones públicas.

Por todo lo anterior, suplica que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado y que sea desestimado en su integridad el presente conflicto.

5. Por providencia de 15 de marzo de 2016, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el último párrafo del art. 3.1 y contra los arts. 3.3 e), 8, 9.2, 12 y 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que los preceptos impugnados vulneran la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de medio ambiente al atribuir a la Administración del Estado competencias de ejecución y coordinación en aquella materia sin que concurren las circunstancias excepcionales que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, pueden justificar esta atribución, y sin que pueda hacerlo tampoco ni el carácter supraterritorial de la contaminación atmosférica, ni la dimensión internacional y europea de las obligaciones asumidas por el Estado en relación con su control.

Por el contrario, el Abogado del Estado rechaza la vulneración competencial denunciada, indicando que los preceptos impugnados han sido dictados, no sólo al amparo del art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la legislación básica en materia de medio ambiente, sino también del art. 149.1.16 CE, conforme al cual corresponden al Estado las bases y la coordinación general de la sanidad, y del art. 149.1.20 CE, que le asigna al Estado la competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Añade que, además, no puede obviarse que, como se afirma en el preámbulo de la Ley 34/2007, el aire y la contaminación no conocen deslindes territoriales o administrativos y que, por razones de homogeneidad y eficiencia técnica, determinadas mediciones o actuaciones referidas a espacios superiores al territorio de cualquier Comunidad Autónoma, o sólo pueden realizarse por la Administración del Estado, o bien requieren de su coordinación. Conclusión que, además, se ve reforzada por la regulación internacional y europea de la contaminación atmosférica.

La controversia gira, pues, de un lado, en torno al encuadramiento material de la regulación que abordan los preceptos impugnados y, de otro, en torno a la justificación de la atribución al Estado de funciones de carácter ejecutivo y de coordinación.

2. El Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, persigue, de acuerdo con lo dispuesto en su preámbulo, el desarrollo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y de la Ley 14/1986, general de sanidad. Asimismo, procede a la trasposición de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

El Real Decreto 102/2011 tiene por objeto definir los objetivos de calidad del aire; regular la evaluación, mantenimiento y mejora de la calidad en relación con determinadas sustancias; establecer métodos y criterios comunes de evaluación de las concentraciones de otras; determinar la información a la población y a la Comisión Europea; y establecer para el amoniacos métodos y criterios de evaluación, así como la información a facilitar a la población y a intercambiar entre Administraciones. Todo ello con la finalidad, según se dice en el art. 1 del Real Decreto, de 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.

Para abordar la resolución del conflicto planteado procede, en primer lugar, analizar el contenido y alcance de los diversos títulos competenciales que invoca el propio Real Decreto y también, en su caso, los que alegan las partes, para luego, en segundo lugar, efectuar el encuadramiento competencial de los concretos preceptos controvertidos.

Conviene, en todo caso, recordar, en primer término, dada la relevancia del contexto internacional y comunitario de la regulación que nos ocupa, que es doctrina de este Tribunal que «la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de las normas comunitarias». Ahora bien, «en la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida de lo posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro» (STC 1/2012, FJ 9). Por ello, el enjuiciamiento del Derecho interno que realice una trasposición de Directivas europeas ha de llevarse a efecto por este Tribunal desde la perspectiva de su adecuación constitucional debiendo, no obstante, partirse para ello de la idea de que «las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales» (STC 1/2012, FJ 9).

El Real Decreto 102/2011, en su disposición final segunda, invoca como amparo de la regulación que establece las competencias que los arts. 149.1.16 y 149.1.23 CE le otorgan al Estado en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente. No obstante, como ya se ha señalado más arriba, el Abogado del Estado alega también como fundamento de la regulación impugnada, la competencia exclusiva del Estado sobre servicio meteorológico (art. 149.1.20 CE).

a) La distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja. El Estado en virtud del art. 149.1.23 CE ostenta competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con sus Estatutos, dictar normas adicionales de protección, así como la gestión.

La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo –ha dicho el Tribunal (STC 102/1995, FJ 7)– factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la

contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente «nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro» (FJ 7).

Los elementos del ecosistema, sin embargo, con frecuencia tienen un carácter supraterritorial, lo que ha suscitado la cuestión relativa a la posibilidad de que el Estado asuma en materia medioambiental competencias de mera ejecución. Tal cuestión se planteó, por ejemplo, en relación con los parques nacionales y con la declaración de zonas ambientales contaminadas.

En ambos casos, el Tribunal (STC 329/1993, de 12 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio) ha afirmado que el carácter supraterritorial del fenómeno ambiental, no convierte a la competencia ejecutiva en estatal, pues la supraterritorialidad no se configura como título competencial en materia de medio ambiente, siendo, por tanto, este factor insuficiente para desplazar la competencia al Estado y vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia, aunque sí pueda dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación.

En relación con la declaración de las zonas ambientales contaminadas, teniendo en cuenta que esa declaración lleva aparejada determinadas obligaciones, límites y prohibiciones y que el área contaminada puede superar el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma o requerir correcciones en el territorio de otra Comunidad Autónoma y que constitucionalmente ninguna de las Comunidades Autónomas puede adoptar medidas al efecto que tengan eficacia directa en el territorio de la otra, el Tribunal señaló, en su STC 329/1993, que ello no obsta a que el problema pueda resolverse sin necesidad de que el Estado se reserve la competencia. Entre otras razones, porque podría haberse previsto la coordinación estatal de la actuación de las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Tribunal ha afirmado que «no cabe excluir en esta materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación» y que estas facultades «podrían asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión afecta más allá de los límites del propio territorio».

No obstante lo anterior, cabe igualmente destacar que la delimitación entre la materia medioambiente y otras materias resulta singularmente compleja dado el carácter transversal e intersectorial del medioambiente que, no sólo afecta a diversos recursos naturales (aguas, flora y fauna, espacios naturales, atmósfera...), sino que también está íntimamente ligado a otros campos de la actividad humana.

b) Así, la relación entre medioambiente y salud es manifiesta desde los orígenes del Derecho medioambiental que se encuentran, sin lugar a dudas, en las antiguas normas de salubridad de las poblaciones. Los daños y el deterioro del medio ambiente no sólo afectan al medio natural, sino también a la salud y a la calidad de vida de las personas. La conciencia sobre la interacción entre medioambiente y salud ha ido, además, en aumento en los últimos años y ha resultado ser mucho más intensa y relevante de lo que se pensaba. Como se señala en la estrategia europea de medio ambiente y salud (COM/2003/0338), en el plan comunitario de acción de medio ambiente y salud (2004-2010) y también en nuestra legislación sanitaria (Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública), los factores ambientales tienen un efecto significativo sobre la salud de la ciudadanía, siendo necesaria una mayor atención a la interacción de las distintas sustancias contaminantes en el cuerpo humano. Por ello, en la estrategia europea de medio ambiente y salud, la Comisión propone un enfoque integrado basado en una cooperación más estrecha entre los ámbitos de la salud, el medioambiente y la investigación y un sistema que integre información sobre el estado del medio ambiente, el ecosistema y la salud humana. Y en el plan de acción europeo de medio ambiente y salud, la comisión asume la responsabilidad de determinar con más precisión la relación existente entre un medio ambiente desfavorable y la salud con la finalidad de actuar con más eficacia. Es más, en la revisión intermedia del plan de acción europeo sobre medio ambiente y salud (2004-2010), la Comisión ha subrayado los crecientes vínculos entre las políticas de medio ambiente y salud, especialmente en cuanto al desarrollo de sistemas de información, la concesión de prioridad a las interacciones de

salud y medio ambiente en el campo de la investigación y el refuerzo de la cooperación entre los sectores del medio ambiente, la investigación y la sanidad. Por otra parte, en nuestra legislación sanitaria nacional también se advierte un cambio de enfoque. Hasta fechas recientes ha primado la preocupación por la prestación sanitaria y su adecuada regulación, pero en la Ley 33/2011, general de salud pública, se advierte ya el creciente interés por la prevención de los efectos adversos que sobre la salud pueden tener diferentes factores, elementos y agentes físicos, químicos y biológicos, regulándose la sanidad ambiental como función de identificación, evaluación, gestión y comunicación de los riesgos para la salud que pueden derivarse de los condicionantes ambientales, así como de vigilancia de los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico y de las situaciones ambientales que afectan o pueden afectar a la salud (art. 30).

La contaminación del aire se considera el principal factor medioambiental de riesgo de muerte prematura en Europa, estando, por otra parte, las partículas entre los contaminantes más problemáticos desde una perspectiva sanitaria y, dentro de las partículas, en especial, las PM 2,5 cuyo menor diámetro facilita la penetración en los pulmones. En su informe sobre la calidad del aire de 2014, la Agencia Europea de Medio Ambiente afirma que se estima que la exposición a las PM 2,5 fue en el año 2011 la causa de 458.000 muertes prematuras en Europa y que la exposición al ozono en el mismo año ocasionó aproximadamente 17.400 muertes prematuras. La contaminación atmosférica no sólo produce, por otra parte, muertes prematuras sino que además incrementa la incidencia de un amplio espectro de enfermedades, como las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades respiratorias y el cáncer.

En definitiva, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal (STC 329/1993, FJ 4), en relación precisamente con la lucha contra la contaminación atmosférica, la protección del medio ambiente «tiene como objetivo final y está íntimamente unida a 'la protección de la salud de las personas'». De ahí las dificultades de deslindar, en numerosos supuestos, las materias de salud y medioambiente. Ciertamente, hasta el momento, el Tribunal ha encuadrado cada precepto en una y otra de estas materias utilizando para ello el criterio de la especificidad o finalidad primordial de la disposición analizada. Así, por ejemplo, mientras que ha considerado que las medidas de control de la calidad del agua destinada al consumo humano se inscriben en la materia sanidad (STC 208/1991, de 31 de octubre, FJ 4), ha ubicado las declaraciones de zona atmosférica contaminada en la materia medio ambiente (STC 329/1993, de 12 de noviembre).

En materia de salud, el art. 149.1.16 CE confiere al Estado potestad para dictar las bases, pero también para llevar a cabo la coordinación general de la sanidad. El Tribunal ha destacado que esta competencia estatal de coordinación responde a la «globalidad del sistema sanitario» (por todas, STC 194/2004, FJ 8) y persigue «la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirán o dificultarán respectivamente la realidad misma del sistema».

c) Resta por examinar el alcance del último de los títulos competenciales invocados, el art. 149.1.20 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico. Este Tribunal ha tenido la ocasión de afirmar en su STC 31/2010 (FJ 88) que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en relación con servicios meteorológicos propios, siempre que ello no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, lo que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, en consecuencia, en cada territorio autonómico.

Sin embargo, hasta el momento este Tribunal no ha determinado el contenido y alcance de esta concreta competencia, ni ha tenido ocasión de deslindarla de otras materias afines como el medio ambiente. En una primera aproximación semántica, cabe destacar que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la meteorología es la ciencia que trata de la atmósfera y los meteoros. No obstante, el contenido y alcance del término «servicio meteorológico» ha de indagarse ulteriormente prestando atención a la función que habitualmente han realizado y que siguen realizando, hoy en día, estos

servicios, y que se vincula fundamentalmente con la recopilación y análisis de aquellos datos relativos a la composición física y química de la atmósfera, sin perjuicio de que, con posterioridad, puedan ser utilizados en su valoración para fines diversos.

Así, la declaración de la Organización Meteorológica Mundial sobre el funcionamiento de los servicios meteorológicos nacionales señala, entre las funciones que desarrollan éstos, las siguientes: mantener un registro histórico continuo, fiable y completo de los datos meteorológicos, climáticos, hidrológicos y medioambientales conexos a nivel nacional; participar en el desarrollo, implantación y operación de sistemas nacionales de alerta temprana de riesgos entre otros campos en el de la contaminación transfronteriza; implantar y operar redes de estaciones de observación que recopilan observaciones del sistema tierra-atmósfera-océano en tiempo real, en apoyo de la prestación de servicios meteorológicos, climáticos, hidrológicos y medioambientales conexos, y de actividades de investigación, incluidas la evaluación y la proyección del cambio climático; adquirir y operar sistemas de proceso de datos y de predicción para prestar servicios meteorológicos, climáticos, hidrológicos y medioambientales conexos en tiempo real, como las alertas y avisos dirigidos al público, y a sectores como la agricultura, los recursos hídricos, la energía, la salud, la navegación, la aviación, la defensa nacional y el medio ambiente.

Se señala en la declaración, además, que los servicios meteorológicos nacionales recopilan datos de observaciones y proporcionan información útil para asesorar a los gobiernos respecto de acuerdos medioambientales internacionales y regionales y de disposiciones de funcionamiento relativas al tiempo, el clima, el agua y el medio ambiente. La propia Organización Meteorológica Mundial coordina la actividad científica mundial comprendiendo desde la predicción meteorológica hasta la investigación sobre la contaminación del aire, el cambio climático, los estudios sobre la capa de ozono y la predicción de las tormentas tropicales. Facilita, además, información sobre el estado del sistema climático mundial y del medio ambiente atmosférico y elabora diversas evaluaciones científicas, declaraciones, boletines y otras advertencias sobre el estado del clima y el medio ambiente. De esta forma, proporciona, además, apoyo directo a varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, entre ellos los relativos al cambio climático, la protección de la capa de ozono, la diversidad biológica y la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. La Organización Meteorológica Mundial organiza y promueve la investigación internacional y las evaluaciones científicas de las condiciones ambientales regionales y mundiales. Cuenta con una comisión de ciencias atmosféricas y desarrolla el programa de vigilancia de la atmósfera global sobre química atmosférica (VAG) en el marco del programa de investigación de la atmósfera y el medio ambiente que coordina y fomenta la investigación sobre la estructura y composición de la atmósfera. El VAG es un programa que proporciona información y datos científicos sobre la composición química de la atmósfera, su cambio natural y de origen antropogénico, y para ayudar a comprender las interacciones entre la atmósfera, los océanos y la biosfera. Las áreas focales del programa son los gases de efecto invernadero, el ozono, la radiación ultravioleta, los aerosoles, una selección de gases reactivos y la composición química de la precipitación.

En definitiva, las funciones que llevan a cabo hoy las organizaciones y servicios meteorológicos son singularmente extensas, abarcando tareas que van más allá de la predicción del tiempo y que alcanzan aquellas referidas a la recopilación de datos, a la vigilancia y a la investigación acerca de la composición física y química de la atmósfera, facilitando así datos e información que, una vez recogidos por tales servicios meteorológicos, proporcionarán apoyo a las diversas políticas públicas, entre ellas la medioambiental y la sanitaria –pero también otras como las relativas a la navegación, la aviación civil, la defensa nacional, el tráfico etc.–; políticas públicas que pueden pertenecer al Estado o a una Comunidad Autónoma.

3. Una vez examinado el alcance de los diversos títulos competenciales invocados y dadas las interrelaciones entre las materias implicadas en la presente regulación, no procede realizar un encuadramiento general del Real Decreto 102/2011, sino llevar a cabo el mismo en relación con cada precepto concreto en función de la materia que regule y la

finalidad u objetivo al que atienda. De este modo, una vez analizado el contexto normativo del Real Decreto 102/2011, así como la distribución de competencias en las materias involucradas, debemos proceder ya al análisis concreto de los preceptos controvertidos, comenzando por el último párrafo del art. 3.1 y por los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, de mejora de calidad del aire, cuya impugnación está estrechamente vinculada.

El último párrafo del art. 3.1 atribuye a la Agencia Estatal de Meteorología, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y responsable de la gestión de la red EMEP/VAG/CAMP de contaminación atmosférica de fondo, por un lado, la implantación de 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, por otro, la realización de determinadas mediciones. Concretamente, le atribuye la realización de las mediciones indicativas de partículas PM 2,5 descritas en el artículo 8; de las mediciones indicativas de metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos descritas en el artículo 9; y de las mediciones de amoniaco en estaciones rurales de fondo señaladas en el artículo 12.

El art. 8, relativo a los criterios adicionales para las partículas PM 2,5, establece que, además de las evaluaciones indicadas en el artículo 6, 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. Para ello, el precepto dispone que se emplearán los siguientes criterios: a) Se instalará un punto de muestreo cada 100.000 km²; b) Se podrá acordar con los Estados limítrofes el establecimiento de una o varias estaciones de medición comunes que abarquen las zonas colindantes relevantes con el fin de conseguir la resolución espacial necesaria; c) Cuando proceda, las actividades de control deberán coordinarse 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 (EMEP); d) El apartado I del anexo V y las especificaciones de los sistemas de control y garantía de calidad se aplicarán en relación con los objetivos de calidad de los datos para las mediciones de la concentración másica de las particular y el anexo VIII se aplicará en su integridad.

El precepto impugnado se encuentra íntimamente relacionado con la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa que pone de relieve la importancia de realizar las mediciones detalladas de las partículas finas (PM 2,5) en ubicaciones rurales de fondo, al margen de las mediciones fijas (destinadas a evaluar el cumplimiento de los valores límite y de los umbrales de alerta), con el fin de comprender mejor las repercusiones de este contaminante y de desarrollar las políticas apropiadas; mediciones que han de ser coherentes con las del programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación de transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (EMEP). Estas mediciones en ubicaciones rurales de fondo se realizan con el objetivo de facilitar, dice el art. 6.5 de la Directiva, información acerca de la concentración másica total y la especiación química de las concentraciones de partículas finas (PM 2,5) en medias anuales. Para ello, dispone este precepto, se instalará un punto de muestreo cada 100.000 km²; cada Estado miembro deberá establecer al menos una estación de medición o podrá acordar con los Estados limítrofes el establecimiento de una o varias estaciones de medición comunes que abarquen las zonas colindantes relevantes con el fin de conseguir la resolución espacial necesaria; y cuando proceda, las actividades de vigilancia deberán coordinarse 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.

En definitiva, como se aclara en el anexo IV de la Directiva, el principal objetivo de las mediciones en ubicaciones rurales de fondo con independencia de la concentración en el

aire ambiente es asegurar que se facilite información suficiente sobre los niveles de contaminación de fondo. Una información que, añade la Directiva, resulta esencial para evaluar los niveles incrementados de las zonas más contaminadas (como las zonas urbanas, los lugares industriales y los emplazamientos con influencia de tráfico), determinar la posible contribución del transporte a larga distancia de contaminantes transfronterizos, complementar los análisis de distribución según las fuentes y para la comprensión de contaminantes específicos como las partículas. La información resulta, además, esencial, sigue explicando la Directiva, para el mayor uso de las técnicas de modelización en zonas urbanas. Este tipo de mediciones, según la Directiva, han de realizarse fundamentalmente en ubicaciones rurales de fondo que cumplan con los criterios recogidos en las secciones A, B y C del anexo III, es decir, entre otros factores, evitando que los puntos de muestreo estén influidos por las aglomeraciones o los emplazamientos industriales de los alrededores, es decir, los situados a menos de cinco kilómetros.

El art. 9.2 del Real Decreto impugnado, que regula los criterios adicionales para arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos, dispone que, independientemente de los niveles en aire ambiente, 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 demás hidrocarburos aromáticos policíclicos contemplados en el apartado 1, así como de sus depósitos totales. También –añade– se medirá el mercurio particulado y el mercurio gaseoso divalente. Estas medidas se coordinarán con la Estrategia de vigilancia continuada y medición del Programa EMEP y los lugares de muestreo para estos contaminantes deberán seleccionarse de manera que pueda identificarse la variación geográfica y las tendencias a largo plazo. Con tal finalidad, se aplicarán los apartados II, III y IV del anexo III.

El control de la contaminación por arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente cuenta con una regulación independiente en el Derecho comunitario. No ha sido incluida en la Directiva 2008/50/CE, sino que sigue rigiéndose por la Directiva 2004/107/CE, de 15 de diciembre; su consolidación con la Directiva 2004/107/CE ha quedado pospuesta a que se adquiera suficiente experiencia en cuanto a su aplicación. Los datos científicos, dice la Directiva 2004/107/CE, muestran que estas sustancias son cancerígenas genotóxicas para el ser humano y que no hay ningún límite identificable por debajo del cual estas sustancias no constituyan un riesgo para la salud humana. La Directiva regula las mediciones fijas de estos contaminantes, pero también, las mediciones indicativas a realizar con independencia de los niveles de concentración en el aire ambiente y dispone, al respecto, que se establecerá un punto básico de muestreo cada 100.000 km², obligando a cada Estado miembro a establecer al menos una estación de medición y abriendo la puerta a que, de común acuerdo, puedan también los Estados miembros fronterizos establecer una o varias estaciones de medición comunes que cubran zonas vecinas con el fin de lograr la resolución espacial necesaria. Las mediciones deben coordinarse con la estrategia de control y el programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos de Europa (EMEP). Los lugares de muestreo deberán seleccionarse de manera que pueda identificarse la variación geográfica y las tendencias a largo plazo y se aplicarán las secciones I, II y III del anexo III, de acuerdo con los cuales el lugar de muestreo, en el caso de las concentraciones de fondo, no debe estar influido por aglomeraciones o emplazamientos industriales de su entorno, es decir, emplazamientos situados a escasos kilómetros. En la medición de depósitos en zonas rurales se aplicarán, en la medida de lo posible, las directrices y criterios EMEP.

Finalmente, el art. 12 del Real Decreto impugnado, sobre las mediciones de las concentraciones de amoníaco, establece, en su apartado 1, que 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. Estas medidas se

coordinarán con la estrategia de vigilancia continuada y medición del programa EMEP. Su apartado 2 añade que, además, las autoridades competentes garantizarán al menos un punto para la medición de amoníaco en un área de intensidad elevada de tráfico en todas las ciudades con un número de habitantes superior a 500.000. Y, por último, en el apartado 3, se dispone que la ubicación de los puntos de muestreo para la medición de las concentraciones de amoníaco, los objetivos de calidad de los datos, y las técnicas de análisis para la evaluación de las concentraciones se ajustarán al contenido del anexo XII.

La Abogada de la Generalitat afirma que los preceptos referidos reservan al Estado dos funciones de clara ejecución, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas: a) la implantación de un sistema de control y garantía de calidad que asegure unos resultados fiables y uniformes en la Red EMEP/VAG/CAMP y b) la realización de mediciones de partículas PM 2,5, metales pesados, hidrocarburos aromáticos policíclicos y de amoníaco en estaciones rurales de fondo. La representación autonómica no cuestiona la competencia del Estado para determinar los criterios técnicos de funcionamiento sino únicamente que se atribuyan al Estado las actividades puramente de ejecución, como es la instalación de los puntos de muestreo o las estaciones de medición, esto es «la realización material de todas las operaciones que requieren su montaje». Considera que la propia Ley 34/2007 dispone, en su opinión, cómo debe la Administración del Estado determinar los requisitos mínimos a los que deberán ajustarse las estaciones, redes, métodos y otros sistemas de evaluación de la calidad del aire con la finalidad de evitar el fraccionamiento del sistema unitario [art. 5.1 c)], atribuyendo a las Comunidades Autónomas evaluar la calidad del aire (art. 5.2) lo que comporta la implantación de los puntos de muestreo y la realización efectiva de las mediciones de partículas.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos afirmando la posibilidad de realizar una interpretación conforme de los mismos, de acuerdo con la cual hay que entender que estos preceptos lo que reservan al Estado es la fijación técnica de la exacta ubicación del punto de muestreo o del punto rural de fondo sin que ello suponga «la realización de las operaciones materiales de montaje efectivo», lo cual, se hará, destaca, en colaboración con las Comunidades Autónomas, tal y como establece el propio precepto. Por otra parte, dirá, la realización de mediciones a través de las estaciones de la red EMEP requiere la aplicación de unos procedimientos de mantenimiento, validación, verificación, etc., únicos, de manera que los datos obtenidos de todas ellas sean comparables, homogéneos y respondan a unos criterios de calidad homologables. Es imprescindible, en su opinión, coordinar las actividades de vigilancia de las medidas indicativas con la estrategia de vigilancia continuada y medición del programa EMEP, por lo que es lógico –y así lo exigen también los principios de eficiencia y eficacia– que la misma red coordinadora realice directamente las mediciones. En definitiva, considera que estas mediciones indicativas se caracterizan por su supraterritorialidad y por unas peculiaridades que justifican su realización por el Estado.

El último párrafo del art. 3.1 aquí controvertido atribuye, efectivamente, a la Agencia Estatal de Meteorología el establecimiento de un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza de los resultados obtenidos en la red EMEP/VAG/CAMP de contaminación atmosférica de fondo, y, asimismo, atribuye a la Agencia Estatal de Meteorología, la realización de determinadas mediciones que han de realizarse, también, en estaciones rurales de fondo y que han de coordinarse con las mediciones del programa EMEP.

4. Pues bien, antes de dar respuesta a la controversia planteada, es preciso advertir que la red nacional coexiste con las redes autonómicas y locales, que también llevan a cabo sus propias mediciones. La red nacional EMEP/VAG/CAMP es un conjunto de estaciones ubicadas en distintos puntos del territorio nacional a través de la cual la Agencia Estatal de Meteorología desarrolla distintas funciones. Como ha explicado el Abogado del Estado, por una parte, sirve para dar cumplimiento a los programas EMEP, VAG y CAMP, cada uno de los cuales tiene una función diversa. El programa EMEP es un programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa, que deriva del Convenio de Ginebra sobre

contaminación transfronteriza de 1977; su finalidad es proporcionar información a los países miembros sobre la concentración y depósito de contaminantes atmosféricos, así como sobre su transporte y los flujos a través de las fronteras nacionales. El programa VAG, por su parte, pertenece al programa de investigación de la atmósfera y el medio ambiente (PIAMA) de la Organización Meteorológica Mundial, cuyo fin es comprender los cambios naturales y antropogénicos de la atmósfera, conocer las interacciones entre la atmósfera, el océano y la biosfera y facilitar información científicamente fiable para el desarrollo de políticas medioambientales nacional e internacionales. Y el programa CAMP o programa integral de control atmosférico deriva del convenio Oslo-París para la protección del medio ambiente marino del nordeste del Atlántico y tiene por objeto conocer los aportes atmosféricos a la región atlántica y estudiar sus efectos sobre el medio marino.

Las estaciones de la red realizan, además, otras actividades características de los servicios meteorológicos tales como la vigilancia continua de las condiciones meteorológicas, climáticas y de la estructura y composición física y química de la atmósfera con la finalidad de realizar predicciones sobre el tiempo y la evolución del clima, así como de colaborar a la realización de otras políticas, entre las cuales se encuentran no sólo la medioambiental, sino también otras como la defensa, la navegación, la aviación civil, el tráfico, etc.

Las estaciones de la red cumplen, por tanto, una función muy diversa y compleja, pudiendo destacarse, además, que no todas las estaciones realizan las mismas tareas de medición asumidas por la red. Ninguna competencia puede, por tanto, corresponder a la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto a la instalación o a las operaciones materiales de montaje de estaciones pertenecientes al Estado y a través de las cuales éste desarrolla funciones de su competencia exclusiva. También hay que rechazar las alegaciones de la parte promotora del conflicto relativas a la atribución al Estado del establecimiento de un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza de los resultados obtenidos por la red, pues si la red es estatal, indudablemente la competencia para establecer este sistema de control y garantía de calidad corresponde también al Estado.

Cuestión distinta es que la atribución de alguna de las funciones de medición a la Agencia Estatal de Meteorología pueda representar una invasión competencial por asignar al Estado indebidamente competencias de gestión propias de las Comunidades Autónomas, y, en lo que ahora interesa, de Cataluña, que, de ser así, habría ésta de llevar a efecto a través de sus propias estaciones y redes, pero, en modo alguno, a hacerlo mediante estaciones del Estado que cumplen funciones que competen a éste.

En este sentido, discute la Generalitat de Cataluña la atribución que realiza el art. 3 del Real Decreto al Estado de la implantación de puntos de muestreo para hacer concretas mediciones de diferentes contaminantes. Este precepto establece, en efecto, que la Agencia Estatal de Meteorología realizará las mediciones indicativas de las partículas finas, los metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos y las mediciones de amoníaco en estaciones rurales de fondo y los arts. 8, 9 y 12 disponen que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establezca puntos de muestreo para mediciones indicativas rurales de fondo en relación con estas sustancias.

Pues bien, es cierto, como afirma la Generalitat de Cataluña, que de la lectura conjunta de los arts. 3, 8, 9 y 12 no cabe deducir, como pretende el Abogado del Estado, que estos preceptos sólo reserven al Estado la determinación de los puntos de muestreo, pues la literalidad del art. 3 no deja lugar a dudas de la atribución de la realización misma de las mediciones a la Agencia Estatal de Meteorología.

Es preciso, por tanto, determinar si la asignación a la Agencia estatal de estas concretas mediciones cuenta con cobertura en el texto constitucional y, más concretamente, en las competencias del Estado o si, por el contrario, constituye una invasión de las competencias autonómicas.

A esos efectos, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que se trata de mediciones que no impiden a las Comunidades Autónomas realizar sus propias evaluaciones y

mediciones. Y, en segundo lugar, que se trata de mediciones indicativas. El objetivo de las mediciones indicativas de las partículas finas y de los metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos es la vigilancia, el seguimiento y conocimiento de estos contaminantes con la finalidad, en su caso, de entender la repercusión de los mismos en la salud y en los ecosistemas y poder desarrollar políticas adecuadas. Así, en el caso de las partículas finas, como ya hemos visto, se confiere singular importancia a la obtención de información sobre la concentración másica total y la especiación química de las concentraciones en medias anuales. Por su parte, en relación con el amoníaco, como se explica en el preámbulo del Real Decreto, es importante 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», aunque por el momento no se ha considerado necesario definir objetivos de calidad para este contaminante.

Es lógico, por tanto, dado el propósito inmediato de estas mediciones, que no es otro que la recopilación de información sobre la composición química de la atmosfera, que éstas se coordinen con la estrategia de vigilancia continua del programa EMEP y se realicen a través de las mismas estaciones. Así, las mediciones a las que se refieren el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011 tienen como objetivo el perfeccionamiento del conocimiento científico sobre la composición química de la atmosfera, es decir, un fin que, dada la amplia actividad investigadora instrumental que desarrollan hoy en día los servicios meteorológicos, pueden entenderse englobadas en el título competencial sobre servicio meteorológico que se recoge en el art. 149.1.20 CE. En efecto, como se ha expuesto anteriormente, los servicios meteorológicos no se limitan a realizar actividades de predicción del clima, sino que extienden su campo de acción al análisis, estudio e investigación de la composición física y química de la atmósfera realizando mediciones a nivel nacional y facilitando información y datos que pueden proporcionar apoyo a diversas políticas públicas, entre ellas la medioambiental o la sanitaria. Así, la información obtenida con tales mediciones contribuirá ulteriormente también, y en su caso, al desarrollo y ejecución de diferentes iniciativas políticas tendentes a la protección de la salud o del medio ambiente, entrando de ese modo en juego y, a partir de entonces, los títulos competenciales correspondientes sobre los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias. Ahora bien, se trata de mediciones que el Estado, a través de su servicio meteorológico, está legitimado para realizar ex art. 149.1.20 CE, dado que son previas por indicativas, a las que más adelante deban ser valoradas desde diferentes perspectivas de actuación, que estarán entonces encaminadas a la protección de bienes e intereses constitucionalmente relevantes como los que se han expuesto.

A partir de las mediciones realizadas y de los valores así obtenidos, se inicia un proceso de análisis y de elaboración de conclusiones que sirven de presupuesto para tomas de decisión posteriores sobre los niveles y umbrales que aparecen definidos en el art. 2 del Real Decreto 102/2011, en función de los diferentes objetivos para los que aquellas mediciones iniciales han servido de presupuesto, permitiendo de ese modo la realización de variadas iniciativas que tiendan a satisfacer diferentes objetivos, no tanto ya en materia medioambiental, cuanto también en otras distintas, que se citan en el último párrafo del art. 1 del propio Real Decreto 102/2011 (preservación de la salud o de otros bienes o intereses generales que no se especifican en el precepto, pero que se exponen con una fórmula abstracta, que puede abarcar una variedad de fines: protección civil, seguridad del tráfico aéreo, etc.).

Por tanto, el Real Decreto 102/2011 establece un régimen jurídico que tiene un alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental. Ciertamente es que su art. 1 incluye como uno de sus objetivos el citado de la protección del medioambiente, pero abarca otros de diferente naturaleza. De modo expreso, el último párrafo de aquel precepto alude, no solamente al precitado, sino también a la salud humana y a otros bienes e intereses generales, sin precisa cita y a título meramente enunciativo, pero que reflejan el carácter multidisciplinar de los objetivos que pretende alcanzar esta norma.

En consecuencia, la vocación regulatoria del Real Decreto 102/2011 no se ciñe de modo exclusivo a la materia medioambiental, sino que sus objetivos trascienden a otros bienes e intereses generales, que, por no estar especificados, pueden ser de diferente condición, siempre que, lógicamente, se hallen relacionados con la evaluación de la composición física y química del aire. La utilización del título competencial sobre medio ambiente no resulta totalmente conciliable con la variedad de objetivos que pretende conseguir la norma reglamentaria impugnada, ni tampoco se corresponde en su totalidad con el contenido y alcance de los preceptos recurridos, pues, como se ha señalado, los que integran el primer bloque impugnativo de este conflicto establecen un régimen de mediciones que sirve de presupuesto para atender a diferentes objetivos, cierto es que uno de ellos relacionado con iniciativas medioambientales, pero también lo son para otros diferentes fines, a los que están igualmente destinadas aquellas mediciones.

En definitiva, la normativa reglamentaria que ahora se impugna establece una regulación destinada al desenvolvimiento de unas actividades de medición y obtención de indicadores cuya finalidad es el perfeccionamiento del conocimiento científico sobre determinados elementos contaminantes que son vertidos a la atmósfera, estableciendo un régimen de actuaciones que es previo a lo que, con posterioridad, pueda ser objeto de análisis y valoración a los efectos de llevar a buen término diferentes iniciativas que, en función del ámbito sectorial en que se materialicen, corresponderán a las administraciones que posean la correspondiente competencia.

A la vista, pues, de la configuración y alcance que presenta esta norma reglamentaria, se trata ahora de determinar cuál es el título competencial que habilita al Estado para dictar los preceptos que han sido objeto de esta impugnación. A este respecto, habría que comenzar diciendo que el problema de la contaminación atmosférica y el encuadramiento competencial que este Tribunal ha venido haciendo respecto de la normativa, ya sea estatal o autonómica, que ha abordado la regulación de esta materia, lo ha sido siempre desde el análisis de los títulos competenciales recogidos en los apartados 16 y 23 del art. 149.1 CE, esto es desde el marco de la protección de la salud y del medioambiente, en unos casos haciéndolo por separado y en otros de modo conjunto, en función de las materias reguladas por las normas enjuiciadas, tal y como se ha expuesto anteriormente. No obstante, cuando ha tenido que abordar un conflicto competencial sobre cuestiones que afectan a la calidad del aire y a la contaminación atmosférica originada por el vertido y la propagación de diferentes tipos de elementos contaminantes, la doctrina tradicional de este Tribunal ha ubicado esta cuestión en el ámbito de la protección medioambiental y, por tanto, con invocación preferente del título del art. 149.1.23, ha resuelto la problemática así suscitada. En este sentido, la STC 329/1993, tantas veces citada, al amparo del título competencial expuesto, dio de este modo solución al conflicto competencial planteado.

Por tanto, ningún obstáculo parecería existir, *prima facie*, para que la problemática competencial suscitada por la Generalitat de Cataluña hubiera ahora de ser analizada bajo el mismo prisma del título competencial contenido en el art. 149.1.23 CE y, en consecuencia, resolver las denuncias de invasión competencial planteadas atendiendo a la doctrina tradicional de este Tribunal sobre el reparto de competencias entre la normativa básica y las normas adicionales de protección que se han citado.

Sin embargo, como hemos destacado anteriormente, el Real Decreto 102/2011 establece un régimen jurídico que tiene un alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental, no tanto ya porque abarca otros objetivos, además del citado, cuanto más porque los preceptos ahora enjuiciados regulan una actuación previa de medición y obtención de índices que servirán de presupuesto de actuación para la determinación de iniciativas que tiendan a cumplir aquellos objetivos.

Pues bien, la referencia al título competencial «servicio meteorológico», que se enuncia en el art. 149.1.20 CE como una más del variopinto haz de competencias exclusivas del Estado que atienden a diversas finalidades, permite, sin embargo, un acomodado encaje de la regulación ahora impugnada en aquel, porque se corresponde con la configuración y el funcionamiento de lo que, al momento presente, representan las agencias oficiales de meteorología y los servicios de interés general que prestan, entre los

que preponderantemente se cuentan los relativos a la vigilancia y la investigación sobre la composición química de la atmósfera y la calidad del aire, en los términos y con el sentido que hemos expuesto.

En consecuencia, procede desestimar el conflicto en relación con el art. 3.1, último párrafo, y con los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011.

5. Analizados estos primeros preceptos, procedemos a continuación a analizar el conflicto suscitado por los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011.

El art. 3.3 e) establece que «las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y las entidades locales cuando corresponda según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y prevención de la atmósfera, el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en los artículos 41 y 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en los artículos 5, 8 y 10 de la Ley 34/2007 y en la legislación de las Comunidades Autónomas, colaborarán entre sí en el supuesto de que 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».

Por su parte, el art. 24.4, relativo a los planes de mejora de calidad del aire, dispone que, en el caso de que las medidas de control para reducir la contaminación atmosférica que se establezcan en el plan que, en su caso, elabore cada Comunidad Autónoma, suponga realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas que correspondan acordarán la realización de planes conjuntos de actuación para el logro de objetivos de reducción de la contaminación atmosférica establecidos en este artículo. Y a estos efectos, establece que corresponde 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, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que ambos preceptos vulneran las competencias autonómicas puesto que la coordinación estatal sólo está justificada cuando no han funcionado los mecanismos de colaboración, es decir, cuando responda a un criterio de subsidiariedad, y en ningún caso 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 los actos parciales en un sistema. Lo que no cabe, dirá la representación procesal de la Generalitat, es que la coordinación otorgue al Estado competencias que no ostenta, ni tampoco sustraer competencias a las Comunidades Autónomas o desplazar sus competencias de ejecución. Concluye que, en consecuencia, los preceptos reglamentarios controvertidos, no son acordes a la doctrina constitucional, ni tampoco conforme siquiera con la propia Ley 34/2007, que prevé que las situaciones entre dos o más Comunidades Autónomas en relación con la calidad del aire se resuelva mediante un mecanismo de cooperación como es el del deber de mutua asistencia, en los términos previstos en los respectivos planes para reducir los niveles de contaminación, y en colaboración con el Estado.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, la constitucionalidad de los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto, así como su conformidad a la Ley 34/2007. Argumenta que ambos preceptos regulan supuestos en los que la contaminación atmosférica afecta más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, bien porque los objetivos de calidad se han superado en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma o bien porque las medidas de control necesarias para reducir la contaminación exija realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma. Añade que, además, la regulación respeta el ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas. Y niega, finalmente, que exista contradicción con el art. 6.2 de

la Ley 34/2007, puesto que la cooperación y colaboración interadministrativas a las que este precepto se refiere no impide el ejercicio de la competencia de coordinación que corresponde al Estado y cuya esencia es la unidad de actuaciones: el Estado se reserva únicamente la facultad de coordinar, esto es, de asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema de dimensión supraautonómica.

Los artículos controvertidos han de reputarse acordes al orden de distribución de competencias. Tal y como hemos señalado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, la coordinación, en el ámbito medioambiental, tiene una singular importancia, dado el alcance supraterritorial de muchos de los problemas que se plantean en este ámbito así como del carácter esencial de la coherencia y homogeneidad técnica de la actuación de las Administraciones Públicas en este sector, razón por la cual, este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que es legítimo que el Estado ejerza, en aquellos supuestos en los que aparezcan esas circunstancias (supraterritorialidad, necesidad de coherencia y homogeneidad técnica), facultades de coordinación.

Ello es congruente con la doctrina de este Tribunal que ha considerado que «no cabe excluir en esta materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación. Estas facultades de coordinación podrían asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión afecta más allá de los límites del propio territorio» (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 3).

Tanto el art. 3.3 e) como el art. 24.4 del Real Decreto reconocen facultades al Estado en supuestos de supraterritorialidad, en los que para la consecución de los objetivos perseguidos (reducción de los niveles de contaminación y adopción de las medidas de reacción pertinentes) es esencial la coherencia y la homogeneidad técnica en la actuación de las Comunidades Autónomas. Con ello, en modo alguno, se eliminan las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia medioambiental, ni se impone la coordinación obviando las posibilidades de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas.

En el art. 3.3 e) se prevé, de hecho, que tenga lugar la colaboración interadministrativa que sea precisa y conveniente y la facultad de coordinación del Ministerio de Medio Ambiente sirve a la finalidad de asegurar o garantizar que esa colaboración se traduce en una actuación coherente y homogénea que permita alcanzar los fines u objetivos fijados en la normativa medioambiental.

Por otra parte, el art. 24.4 prevé la realización de planes conjuntos de actuación, lo cual no es sino una vía o instrumento para lograr una actuación conjunta de las Comunidades Autónomas en aquellos supuestos en los que para la consecución de los fines propios de una Comunidad Autónoma se precisa la adopción de ciertas medidas en el territorio de otra Comunidad Autónoma. Estos planes conjuntos se contemplan en la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (art. 7) como un instrumento de cooperación o concertación administrativa multilateral que se elabora y aprueba en el seno de las conferencias sectoriales. Éstas son a su vez órganos multilaterales, integrados por miembros del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que tienen por finalidad hacer efectivo el principio de cooperación y encauzar el ejercicio de las facultades de coordinación del Estado.

En el presente caso, el art. 24.4 atribuye a la Conferencia Sectorial 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, la aprobación de su contenido y el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

Pues bien, el art. 1 del Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (aprobado en reunión de 29 de julio de 2009 y publicado en página web http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Regl.htm) establece que este órgano se ha constituido de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 30/1992 y que tiene por

finalidad asegurar la necesaria coherencia, coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente. Está constituida por el titular del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino y por los titulares de las Consejerías de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, competentes en materia de medio ambiente. Y los acuerdos del pleno se adoptan por asentimiento de todos sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de los representantes de las Comunidades Autónomas, y surten sus efectos para aquellos miembros que hayan expresado su voto favorable a partir de su adopción, pudiendo adherirse posteriormente aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran expresado su voto favorable. El funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se basa, pues, sin lugar a dudas, en los principios de colaboración, voluntariedad y consenso. La coordinación que realiza el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino tiende a asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones autonómicas en relación con un supuesto de hecho supraterritorial que exige una reacción con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud pública.

En definitiva, los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011 –desarrollo por otra parte del art. 5 de la Ley 34/2007 al que ya nos hemos referido más arriba– no eliminan los mecanismos de colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y contemplan funciones de coordinación del Estado en aquellos supuestos en los que conforme a la doctrina de este Tribunal resulta legítimo y acorde con nuestro texto constitucional.

Procede, en consecuencia, desestimar también el conflicto interpuesto en relación con los arts. 3.3 e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia parcial con el fallo de la Sentencia y con la argumentación que lo sustenta, en virtud de los argumentos que defendimos en la deliberación del Pleno y que exponemos a continuación.

Nuestra discrepancia se centra en el encuadramiento material y, por ende, competencial, de la función de medición de determinadas sustancias contaminantes que se atribuye a la Agencia Estatal de Meteorología. La norma impugnada –el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la calidad del aire– aduce como títulos habilitantes las bases de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y las bases del medio ambiente

(art. 149.1.23 CE). El Abogado del Estado aduce, además, la competencia exclusiva sobre «servicio meteorológico» (art. 149.1.20 CE).

1. A la hora de analizar esos tres títulos, la Sentencia exagera deliberadamente a nuestro juicio la complejidad de la delimitación de la materia «medio ambiente» con respecto a otras materias, con frases como la «distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja», «la delimitación entre la materia medioambiente y otras materias resulta singularmente compleja dado el carácter transversal e intersectorial del medio ambiente» o «las dificultades de deslindar, en numerosos supuestos, las materias de salud y medio ambiente». Que este Tribunal, que cuenta con una amplia jurisprudencia constitucional sobre la distribución competencial en materia de medio ambiente, afirme en la actualidad con tanta insistencia la complejidad y dificultad de la delimitación, sorprenderá probablemente a cualquier jurista informado. Todas estas consideraciones sirven en realidad de preparación para la conclusión que quiere extraer la Sentencia de la que disintimos: incardinar la cuestión controvertida no en la materia de medio ambiente, como resultaría de forma natural de nuestra doctrina reiterada, sino en la de meteorología.

En efecto, la gran novedad de la Sentencia es el nuevo protagonismo otorgado al título estatal exclusivo en materia de «servicio meteorológico». El punto de partida es el siguiente: «el contenido y alcance del término 'servicio meteorológico' ha de indagarse ulteriormente prestando atención a la función que habitualmente han realizado y que siguen realizando, hoy en día, estos servicios, y que se vincula fundamentalmente con la recopilación y análisis de aquellos datos relativos a la composición física y química de la atmósfera». En otras palabras, para indagar el perímetro de la materia «servicio meteorológico» no delimitada previamente en la jurisprudencia constitucional, la Sentencia sostiene que hay que examinar las funciones que prestan en la actualidad las organizaciones responsables de esos servicios. Como se recordará, el conflicto se ha interpuesto justamente contra la atribución a la Agencia Estatal de Meteorología de la medición de determinadas sustancias contaminantes. Lo cual podría plantear un círculo vicioso, pues el hecho de que una determinada organización se encargue del «servicio meteorológico» no quiere decir que todos los servicios que lleve a cabo sean también «meteorológicos».

Como la facultad de medición controvertida no pertenecía anteriormente al haz de facultades de la citada Agencia estatal, la Sentencia acude a un documento externo a nuestro ordenamiento jurídico, la denominada «Declaración de la Organización Meteorológica Mundial sobre el funcionamiento de los servicios meteorológicos nacionales» (así, sin fecha o referencia más precisa). Del análisis del contenido de esa Declaración, la Sentencia de la que disintimos extrae la conclusión de que «las funciones que llevan a cabo hoy las organizaciones y servicios meteorológicos son singularmente extensas», pues entre sus funciones se incluiría el registro fiable y continuo de diversos datos, también ambientales.

Una vez abierta la posibilidad de encuadrar la actividad controvertida en la materia de meteorología, la Sentencia zanja expeditivamente la impugnación de la atribución a la Agencia Estatal de Meteorología de facultades de medición con dos argumentos adicionales: no se impide a las Comunidades Autónomas realizar sus propias evaluaciones y mediciones; y las mediciones que realiza la Agencia Estatal de Meteorología son «indicativas», sirven como presupuesto para atender a diferentes objetivos, tanto ambientales como no ambientales, y su finalidad es «el perfeccionamiento del conocimiento científico sobre determinados elementos contaminantes».

A nuestro juicio, y como expondremos a continuación, ni esos argumentos son convincentes, ni la forma de razonar de la Sentencia aplica correctamente las reglas ordinarias de la interpretación jurídica, que lógicamente también vinculan a este Tribunal.

2. La forma de interpretar evolutivamente el alcance de la materia competencial «servicio meteorológico» que se desprende de la Sentencia no resulta ortodoxa.

Por de pronto, el criterio evolutivo de interpretación es sumamente peligroso si no se maneja con prudencia, pues pone en peligro el delicado equilibrio que en materia

competencial se desprende del bloque de constitucionalidad. En algunos ordenamientos constitucionales como en el austriaco rige justamente el «principio de petrificación» de la interpretación de los títulos competenciales: los títulos competenciales no se expanden en virtud de una pretendida evolución de las cosas, sino que se cifan al significado que poseían en el momento de su atribución. Si bien consideramos que, en un sistema constitucional como el nuestro caracterizado por su rigidez jurídica y política, las cláusulas competenciales han de abrirse a las realidades sociales imprevistas o sobrevenidas al momento constituyente (piénsese en las tecnologías de la comunicación inexistentes en 1978), debe rechazarse como hecho propiciador de una interpretación evolutiva la circunstancia de que, en la práctica, determinados servicios o agencias estatales hayan ampliado o pretendan ampliar *pro futuro* el elenco de funciones o misiones que tradicionalmente tenían atribuidas, pues mediante semejante interpretación evolutiva de los títulos competenciales se puede alterar la propia distribución competencial, como demuestra el presente caso.

Por otro lado, también es discutible que, salvados los obstáculos anteriores, la definición de una materia competencial se pueda realizar exclusivamente con la ayuda de un documento como la aludida «Declaración de la Organización Meteorológica Mundial sobre el funcionamiento de los servicios meteorológicos nacionales». El documento más próximo que hemos podido localizar en internet lleva por nombre «Declaración de la Organización Meteorológica Mundial sobre el papel y el funcionamiento de los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales». Una simple lectura del documento basta para apreciar que su finalidad no es la delimitación competencial de los servicios meteorológicos en los Estados federales o compuestos, sino dar pautas, buenas prácticas, para la gobernanza y buena gestión de esos servicios a nivel estatal, servicios que se definen en términos extremadamente amplios, no solo meteorológicos y climáticos, sino también hidrológicos y ambientales. El propio título de la declaración se refiere a los «servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales»: así pues, con el canon interpretativo de la Sentencia, la materia «meteorología» también podría incluir la política de aguas o de cambio climático, lo que sería un absurdo. Por lo demás, esa declaración de la Organización Meteorológica Mundial no prejuzga quién debe realizar esos servicios a nivel interno. Ello se ve claramente en el fragmento siguiente sobre el ente responsable de esos servicios: «puede tratarse de organismos gubernamentales, organismos gubernamentales semiautónomos, organizaciones de propiedad estatal o empresas privadas».

Finalmente, resulta sorprendente que en todo el razonamiento que despliega la Sentencia están ausentes las referencias a la propia legislación española de protección de la atmósfera, tanto a la histórica Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico como a la vigente Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. La Sentencia menciona un único documento de procedencia internacional, pero ignora los datos que le ofrece el propio ordenamiento interno. Si los criterios histórico y sistemático de interpretación arrojan un resultado claro e indiscutible, este no puede ser sustituido acudiendo al criterio evolutivo de interpretación.

3. El otro bloque de argumentos se refieren al carácter indicativo e instrumental de las mediciones y a la amplitud de los objetivos que persigue el Real Decreto impugnado, a diferencia de la limitación de objetivos que supuestamente caracterizaría a las normas «meramente» ambientales.

Por un lado, la Sentencia pretende introducir una diferenciación entre un ámbito técnico-científico previo y un ámbito propiamente jurídico-administrativo de decisión y gestión de políticas públicas. La fase o actividad previa de mediciones indicativas y preparatorias tendría el progreso científico y la acumulación de datos como única preocupación, y solo la fase posterior de utilización de los datos estaría regida por la distribución competencial, ya sea medio ambiente, sanidad, protección civil, etc. Esta diferenciación no tiene fundamento constitucional. Es cierto que determinadas materias expresamente previstas en el sistema constitucional de competencias como la estadística o la meteorología tienen como objeto autónomo la obtención, elaboración y procesado de información general o meteorológica y, por tanto, poseen un carácter instrumental para

actividades públicas y privadas. Pero ello no significa que su alcance puede extenderse en detrimento de los títulos competenciales que regulan esas otras actividades. En concreto la materia competencial «meteorología» no puede ampliarse en detrimento del alcance de la materia «medio ambiente». La medición de la calidad del aire ha sido siempre una actividad estrictamente administrativa desde la primera legislación española de protección del ambiente atmosférico de 1972, y así ha venido siendo interpretado y aplicado hasta la fecha en nuestro ordenamiento jurídico.

Ya la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla aquella Ley 38/1972 establecieron un sistema de vigilancia de la calidad del aire, denominado red nacional de vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica (art. 10.1 LPAA y arts. 5 y sigs. del Decreto 833/1975). Con la aprobación de la Constitución española, las facultades de medición y vigilancia se transfirieron a las Comunidades Autónomas. La vigente Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera atribuye a la Administración General del Estado, entre otras funciones, las siguientes: «f) [...] Realizar 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. La información obtenida se integrará en el sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica y será facilitada periódicamente a las comunidades autónomas» y «g) Coordinar el sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica» (art. 5). Pero no las mediciones, pues son las Comunidades Autónomas, quienes, «en el ejercicio de sus competencias, evaluarán la calidad del aire» (ibídem). Asimismo, el art. 3 del Real Decreto 1073/2002 —la anterior norma reguladora derogada por el Real Decreto 102/2011 objeto del presente conflicto— admitía con naturalidad que las Comunidades Autónomas ejercieran «en su ámbito territorial la toma de datos y evaluación de las concentraciones de los contaminantes regulados» y que el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, adoptara las medidas de coordinación necesarias para facilitar a la Comisión Europea los datos e informaciones derivados de la normativa comunitaria y para llevar a cabo programas comunitarios de garantía de la calidad organizados por la Comisión Europea.

Por otro lado, de forma harto voluntarista la Sentencia formula una concepción restringida de lo ambiental (en contradicción, por otra parte, con sus abundantes referencias previas a la complejidad de lo ambiental) y la contrapone a una supuesta amplitud de lo meteorológico, que sorprenderá a cualquier jurista ambientalista. Se argumenta que el régimen jurídico que establece el Real Decreto 102/2011 tendría un alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental, pues abarcaría una amplia serie de objetivos, tanto ambientales como no ambientales (¡incluso la seguridad del tráfico aéreo!), de manera que los objetivos que se pretenden alcanzar con esa atribución no son «totalmente conciliables» con el título competencial sobre medio ambiente. Esta argumentación es, en efecto, asombrosa. El medio ambiente es precisamente un claro ejemplo de materia transversal, de carácter complejo y polifacético. Por eso, resulta sorprendente contraponer su supuesto carácter limitado con el más amplio (¡!) del de la meteorología. Recordemos lo que a este respecto declaró la STC 102/1995, FJ 3:

«El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10^a y 11^a C.E.) 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.»

Si se asume con naturalidad el carácter transversal y plurifacético del medio ambiente, no debería sorprender que una norma de protección de la calidad del aire como es el Real Decreto 102/2011 incluya objetivos como la preservación de la salud y otros. El carácter «ambicioso» y la amplitud de objetivos que la Sentencia atribuye al Real Decreto controvertido no encuentran explicación en su naturaleza de norma «meteorológica», sino en su condición de norma ambiental; una norma que, desde su título, se refiere a «la mejora de la calidad del aire».

4. Por todo ello, a nuestro juicio el encuadramiento competencial correcto de las funciones de medición controvertidas era el medio ambiente. Al tratarse de facultades ejecutivas, su titularidad debía corresponder a las Comunidades Autónomas. En suma, la Sentencia debió haber estimado parcialmente el presente conflicto positivo de competencias en relación con los arts. 3.1, último párrafo, 8, 9 y 12 del Real Decreto 102/2011 y, en consecuencia, declarar la titularidad autonómica de la competencia controvertida.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la Sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con el fallo, que, en mi opinión, hubiera debido ser parcialmente estimatorio en relación con el último párrafo del art. 3.1 y los arts. 8, 9.2, 12 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

1. Se causó indefensión a la Comunidad Autónoma. La opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia justifica la constitucionalidad de la medición directa por parte de la Agencia Estatal de Meteorología de determinados elementos químicos presentes en la atmósfera prevista en los artículos 3.1, 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011, argumentando que es una regulación amparada en la competencia estatal exclusiva referida al servicio meteorológico (art. 149.1.20 CE).

Dicho título competencial no aparece invocado en el real decreto impugnado, cuya disposición final segunda, bajo el título de «fundamento constitucional», se limita a mencionar que «[e]l presente real decreto se dicta al amparo de las competencias exclusivas que al Estado otorga el artículo 149.1.16 y 23 de la Constitución, en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente». Del mismo modo, tampoco en el informe del Consejo de Estado de 13 de enero de 2011 elaborado sobre el proyecto de Real Decreto (número de expediente 2462/2010) se establece ninguna referencia a la competencia estatal en materia de meteorología. En coherencia con ello, la Comunidad Autónoma de Cataluña únicamente controvierte y rebate en su demanda los títulos competenciales referidos a las materias sanitaria y de medio ambiente, omitiendo cualquier mención al servicio meteorológico.

Este Tribunal no queda constreñido en la resolución de las controversias que se le plantean por las alegaciones de las partes. En este caso, sin embargo, concurren singulares circunstancias que hacían obligada la aplicación del art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (dando nueva audiencia a las partes sobre un motivo distinto de los alegados) como son que, (i) tal como ya se ha expuesto, ni en la propia norma ni en la demanda aparece controvertido ese título competencial, solo invocado por la Abogacía del Estado en un momento procesal en que la comunidad autónoma recurrente no ha podido

alegar al respecto; (ii) es un título competencial sobre el que, como se reconoce en la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia, no existe una jurisprudencia constitucional consolidada que delimite su contenido; y (iii) el art. 144.5 EAC también regula la competencia meteorológica de la Comunidad Autónoma de Cataluña al establecer que «[c]orresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática».

Considero, en suma, que hubiera sido necesario abrir un trámite de audiencia para evitar la indefensión de la comunidad autónoma recurrente.

2. El Estado no tiene competencia exclusiva en materia de meteorología. Al margen de lo anterior, también discrepo con la conclusión de que esta concreta actividad de medición de la calidad del aire quede amparada en la competencia estatal exclusiva en materia de meteorología, ya que (i) implica una interpretación desproporcionada de esta competencia estatal que no responde a su reconocimiento constitucional y (ii) es incoherente con la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 88, y con determinadas afirmaciones sustentadas por la opinión mayoritaria.

(i) El artículo 149.1.20 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «[m]arina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves». Una interpretación fundada en el uso pragmático del lenguaje y mínimamente sistemática de este precepto, basada los principios de plenitud y coherencia, no deja lugar a dudas acerca de que la referencia que se hace a la competencia en materia de servicio meteorológico, por ubicarse entre las competencias en materia de transporte aéreo y matriculación de aeronaves, lo es a los únicos efectos de garantizar la seguridad aérea y no a cualquier otra finalidad. Resulta, ciertamente, difícil argumentar lo obvio: no cualquier medición de datos meteorológicos ni mucho menos, como sostiene la opinión mayoritaria, cualquier actividad o función que la Declaración de la Organización Meteorológica Mundial otorga a los servicios meteorológicos nacionales puede ser una competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1.20 CE.

(ii) La consagración que se hace en la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia de las mediciones meteorológica y de la propia creación de los servicios meteorológicos, con independencia de la finalidad o el carácter instrumental de las políticas públicas a cuyo servicio respondan, es contradictoria con lo ya concluido en la STC 31/2010, de 28 de junio, cuyo fundamento jurídico 88 declaró la constitucionalidad de la previsión del art. 144.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña donde se establece, como ya se ha dicho, que «[c]orresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio». Igualmente es incoherente con algunas de las afirmaciones contenidas en la sentencia como la referida en el fundamento jurídico 4, cuarto párrafo, en que se afirma que «[c]uestión distinta es que la atribución de alguna de las funciones de medición a la Agencia Estatal de Meteorología pueda representar una invasión competencial por asignar al Estado indebidamente competencias de gestión propias de las Comunidades Autónomas, y, en lo que ahora interesa, de Cataluña, que, de ser así, habría ésta de llevar a efecto a través de sus propias estaciones y redes, pero, en modo alguno, a hacerlo mediante estaciones del Estado que cumplen funciones que competen a éste». Es contradictorio sustentar que el art. 149.1.20 CE determina la competencia exclusiva del Estado en materia de servicio meteorológico y, simultáneamente, afirmar que existen funciones propias de un servicio meteorológico que puedan invadir competencias autonómicas.

Por tanto, la competencia del art. 149.1.20 CE, en cuanto a la mera obtención de mediciones o datos, que es lo concretamente controvertido en este conflicto positivo de competencias, solo podría interpretarse desde un punto de vista sistemático como referida a las relativas a la seguridad aérea, que en este caso es indubitado que no estaría afectada. La competencia en relación con cualquier otra actividad de medición meteorológica queda vinculada, por su carácter instrumental, a la determinación de cuál

sea la función y utilidad de dichas mediciones. De ese modo, el análisis que hubiera debido desarrollarse en este caso era si estas concretas mediciones controvertidas quedaban vinculadas a la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y a las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE).

3. Prevalencia de la competencia sobre medio ambiente. Considero que la competencia controvertida en este caso es la referida a la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y no la referida a las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y que, en ese sentido, la ejecución de las mediciones previstas en la normativa impugnada incidiría en aspectos de ejecución que, aun pudiendo tener incidencia supraautonómica, es susceptible de fraccionamiento y coordinación, por lo que se trataría de una competencia autonómica al amparo del art. 144.1 h) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece la competencia compartida en materia de medio ambiente y, específicamente, cuando se trata de «[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».

Por lo que se refiere a la determinación de la competencia controvertida, creo que el estado actual del pensamiento y de la ciencia obligan a concluir la preponderancia que en este caso tiene el medio ambiente, en su concreta dimensión de la calidad del aire, respecto de los aspectos sanitarios. Hoy puede sostenerse que la opinión contraria implica una trivialización del derecho al medio ambiente (art. 45 CE), en cuanto supone reducir el concepto a una consideración del ecosistema como el conjunto de recursos naturales –aire, agua, atmósfera, flora, fauna– que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del ser humano y a la eventual incidencia que podría tener su deterioro en la salud de este, lo que ha llevado incluso a cierta corriente jurisprudencial a concluir que las medidas de control de la calidad de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable se inscriben en la materia sanitaria (STC 208/1991, de 31 de octubre, FJ 4). Frente a ello, considero que el medio ambiente debe trascender, también en su consideración normativa, de una visión antropocéntrica, individualista y temporal. El medio ambiente y las políticas públicas que inciden en su protección suponen un elemento condicionante de la supervivencia de la especie humana y de la vida en el planeta y, además, son también un elemento de responsabilidad intergeneracional implícito en el concepto de solidaridad colectiva reclamado por la Constitución (art. 45.2 CE). En ese sentido, considero que, como se declara en la STC 329/1993, de 12 de noviembre, las concretas cuestiones que afectan a la calidad del aire y a la contaminación atmosférica originada por el vertido y la propagación de diferentes tipos de elementos contaminantes deben quedar ubicadas en el ámbito de la protección medioambiental a que se refiere el art. 149.1.23 CE.

La trivialización que observo resulta a mi juicio grave cuando estas competencias sobre medio ambiente se disuelven en una actividad, como el servicio meteorológico, que ni siquiera aparece mencionado con carácter general en la Constitución ni relacionado con derecho alguno, y que la opinión mayoritaria (muy lejos de las preocupaciones a que he hecho referencia) entiende como vinculado a la actividad técnica de hecho desarrollada por las instituciones encargadas de la medición de ciertos parámetros atmosféricos con abstracción de su finalidad.

4. Conclusión. Considero, en suma, que el encuadramiento competencial que defiende la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia no ha sido sometido a contradicción y es inadecuado con arreglo a una interpretación gramatical y sistemática de la Constitución y al tratamiento que los consensos sociales trabajosamente logrados imponen sobre el medio ambiente; y que, de haberse seguido el método de análisis a mi juicio correcto, este hubiera conducido a la procedencia de estimar el recurso en este punto.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.–Juan Antonio Xiol Ríos.– Firmado y rubricado.