



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2011, de 14 d'abril,
sobre el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora
de la qualitat de l'aire**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire (BOE núm. 25, de 29 de gener de 2011).

ANTECEDENTS

1. El dia 30 de març de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1277) un escrit de 29 de març de 2011, signat pel conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural en suplència de la vicepresidenta del Govern (Decret 302/2011, de 29 de març), pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'article 3.1, últim paràgraf, i els articles 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 25 de març de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 102/2011, el text del qual s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. No ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta, fins a la data d'emissió del Dictamen.

Els motius pels quals el sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, són, d'una banda, el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés plantejar el conflicte positiu de competència, i, de l'altra, la conveniència de disposar d'un dictamen jurídic que analitzi «la seva conformitat o no amb els esmentats preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, o amb qualsevol altre precepte del bloc de la constitucionalitat [...] que pugui tenir rellevància per a la determinació de la seva constitucionalitat i estatutarietat, i permeti valorar la solidesa dels arguments jurídics amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible conflicte positiu de competència».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de març de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen presentada al Consell, la va admetre a tràmit, segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei. A continuació, el Consell es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent la consellera Antonia Agulló Agüero.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se a la vicepresidenta del Govern, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 7 d'abril de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1309) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta de la Generalitat de Catalunya amb un «Informe en relació amb la incidència del RD 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, en les competències de la Generalitat de Catalunya», datat el 28 de febrer de 2011 i emès pel Departament de Territori i Sostenibilitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 14 d'abril de 2011.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire (en endavant, Reial decret 102/2011), i, més en concret, sobre els articles 3.1, últim paràgraf, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4 d'aquesta norma reglamentària.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen farem referència en primer lloc al Reial decret 102/2011 i al context normatiu en què se situa, tant a nivell estatal com europeu; seguidament, explicitem el contingut dels preceptes objecte de la sol·licitud i, atès que es demana el nostre parer amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte de competència, exposarem a tall de resum els arguments que fonamenten la petició del Govern i els que conté el requeriment d'incompetència que aquest ha efectuat a l'Estat. A l'últim, perfilarem l'estructura del Dictamen que permetrà donar resposta a les qüestions que planteja la sol·licitud del Govern.

1. El Reial decret 102/2011 ha dut a terme la transposició de la Directiva 2008/50/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, relativa a la qualitat de l'aire i a una atmosfera més neta a Europa. Aquesta Directiva, com ella mateixa indica, s'insereix en el marc del sisè Programa d'acció comunitària en matèria de medi ambient, aprovat mitjançant la Decisió 1600/2002/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 22 de juliol de 2002 (considerant 1), i tracta de fomentar la integració d'un alt nivell de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat en les polítiques de la Unió, d'acord amb el principi de desenvolupament sostenible que preveu

l'article 37 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (considerant 30). L'objecte principal d'aquesta Directiva és establir un seguit de mesures destinades a definir i establir els objectius de qualitat de l'aire ambient a fi d'evitar, prevenir o reduir els efectes nocius per a la salut humana i el medi ambient en el seu conjunt, així com també establir uns mètodes i uns criteris comuns perquè els estats membres avaluin la qualitat de l'aire, la mantinguin i la millorin, cooperin entre si, obtinguin la informació que ajudi a combatre la contaminació atmosfèrica a llarg termini i informin els ciutadans respecte de la qualitat de l'aire (art. 1).

En aquest sentit, la Directiva 2008/50/CE modifica substancialment l'anterior marc regulador comunitari en la matèria, per tal d'incorporar els darrers avenços sanitaris i científics i l'experiència dels estats membres en l'avaluació de la qualitat de l'aire ambient (considerant 3). Així, substitueix la Directiva marc, que adoptava un plantejament general sobre l'avaluació de la qualitat de l'aire i la fixació de criteris comuns en les tècniques d'avaluació (Directiva 96/62/CE del Consell, de 27 de setembre de 1996, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient), com també tres de les anomenades directives «filles», que la desenvolupaven en relació amb diferents substàncies contaminants (Directiva 1999/30/CE del Consell, de 22 d'abril de 1999, relativa als valors límit de diòxid de sofre, diòxid de nitrogen i òxids de nitrogen, partícules i plom en l'aire ambient; Directiva 2000/69/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de novembre de 2000, sobre els valors límit per al benzè i el monòxid de carboni en l'aire ambient, i Directiva 2002/3/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2002, relativa a l'ozó en l'aire ambient). Pel que fa a la quarta Directiva «filla» (Directiva 2004/107/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de desembre de 2004, relativa a l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics en l'aire ambient), queda fora de la nova legislació comunitària i no es consolidarà amb aquesta fins que s'hagi adquirit l'experiència suficient quant a la seva aplicació (considerant 4).

En definitiva, la Directiva 2008/50/CE introdueix regulacions per a nous contaminants, com és el cas específic de l'obligació d'avaluar la qualitat de l'aire respecte de les partícules de mida inferior a 2,5 micròmetres ($PM_{2,5}$); nous criteris tècnics de macroimplantació dels llocs de mesurament; nous mètodes pel que fa a l'anàlisi dels contaminants (amb major protagonisme de la modelització) i nous requisits dels equips de mesurament, així com també la possibilitat de prorrogar els terminis per al compliment dels valors límit.

De conformitat amb l'esmentada Directiva objecte de transposició, el Reial decret 102/2011, com es desprèn de la seva exposició de motius, d'una banda, simplifica la normativa reglamentària estatal referent a la qualitat de l'aire, substituint els tres reials decrets que transposaven les quatre directives filles (RD 1073/2002, de 18 d'octubre, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació amb el diòxid de sofre, diòxid de nitrogen, òxids de nitrogen, partícules, plom, benzè i monòxid de carboni; 1796/2003, de 26 de desembre, relatiu a l'ozó en l'aire ambient; i 812/2007, de 22 de juny, sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire ambient en relació amb l'arsènic, el cadmi, el mercuri, el níquel i els hidrocarburs aromàtics policíclics), i deroga l'antic Decret 833/1975, de 6 de febrer, pel qual es desenvolupa la Llei 38/1972, de 22 de desembre, de protecció de l'ambient atmosfèric. I, de l'altra, inclou les disposicions sobre avaluació i gestió de la qualitat de l'aire que afecten totes les substàncies contaminants objecte de regulació. En concret, defineix les actuacions de les administracions públiques implicades en la gestió de la qualitat de l'aire d'acord amb el principi de col·laboració i cooperació; estableix els objectius de qualitat de l'aire que s'han d'assolir per a cadascun dels contaminants (excepte l'amoníac) mitjançant la planificació i l'adopció de les mesures adequades; incorpora les mesures més severes quan se superin els llindars d'alerta o d'informació establerts; fixa els mètodes i els criteris comuns per

efectuar l'avaluació de la qualitat de l'aire i mantenir i millorar aquesta qualitat, de conformitat amb els plans d'actuació que s'adoptin, i preveu la informació a la població i a la Comissió Europea sobre les concentracions de contaminants i altres aspectes de la norma relacionats amb la qualitat de l'aire ambient, tot establint les vies necessàries per donar compliment a la Decisió 2004/461/CE, de 29 d'abril de 2004, i al qüestionari anual que s'ha d'utilitzar per presentar aquesta informació. I tot això, segons declara en el seu article primer, «amb la finalitat d'evitar, prevenir i reduir els efectes nocius d'aquestes substàncies sobre la salut humana, el medi ambient en el seu conjunt i altres béns de qualsevol naturalesa».

D'acord amb la mateixa exposició de motius, l'habilitació per elaborar aquesta normativa reglamentària es troba a la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, que la precedeix i que constitueix la base legal per als desplegaments relacionats amb l'avaluació i la gestió de la qualitat de l'aire a l'Estat (disp. final novena, apt. 1 i, en el cas que és objecte de dictamen, art. 28.3). A més, s'afegeix que «la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, atribueix a l'Administració de l'Estat, sense detriment de les competències de les comunitats autònomes, la determinació, amb caràcter general, dels mètodes d'anàlisi i mesurament i dels requisits i condicions mínimes en matèria de control sanitari del medi ambient».

Per assolir les finalitats esmentades, el Reial decret 102/2011 s'estructura en sis capítols: el capítol I conté les disposicions generals, entre les quals es destaca l'article 3, que determina les actuacions de les administracions públiques, fent remissió a l'assignació de competències que efectua l'article 5 de l'abans citada Llei 34/2007; el capítol II, sobre l'avaluació de la qualitat de l'aire, se subdivideix en diferents seccions en funció del grup de contaminants de què tracten: la primera, el diòxid de sofre, el diòxid de nitrogen i els òxids de nitrogen, les partícules (PM_{10} i $PM_{2,5}$), el plom, el

benzè i el monòxid de carboni, l'arsènic, el cadmi, el níquel, el mercuri, el benzo(a)pirè, i el altres hidrocarburs policíclics; la segona, les concentracions d'ozó i de substàncies precursors, i la tercera, l'amoníac; el capítol III estableix les obligacions, les mesures aplicables i els objectius de la gestió de la qualitat de l'aire; el capítol IV regula els plans de millora de la qualitat de l'aire i els d'acció a curt termini; el capítol V estableix els mecanismes d'intercanvi d'informació entre les administracions públiques, i, finalment, el capítol VI fixa el règim sancionador, per a la qual cosa remet a les lleis 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera; 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, i 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació.

El Reial decret acaba amb una disposició addicional, una de transitòria i una de derogatòria i cinc disposicions finals. La disposició final segona fonamenta constitucionalment el Reial decret en les competències de l'Estat previstes a l'article 149.1, clàusules 16 i 23, en matèria de «[b]ases i coordinació general de la sanitat» i de «[l]egislació bàsica sobre protecció del medi ambient», i la tercera declara expressament que aquesta norma reglamentària incorpora la Directiva 2008/50/CE, de 21 de maig. Finalment, acompanya el text reglamentari un conjunt de disset extensos i detallats annexos, amb un ampli ventall d'especificacions tècniques sobre objectius de qualitat de l'aire a assolir per a les diferents substàncies contaminants, mètodes i criteris comuns d'avaluació de les concentracions d'aquestes, determinació d'especificacions i requisits tècnics dels punts de mostreig per als mesuraments, contingut dels plans de millora de la qualitat de l'aire, informació que han de recaptar i intercanviar les administracions públiques competents, etc.

2. Com hem assenyalat, del conjunt de preceptes que integren el Reial decret 102/2001, el Govern en sotmet a la consideració del Consell els articles 3.1, últim paràgraf, 3.3.e, 8, 9.2, 12, 20 i 24.4. D'acord amb la

sol·licitud, un primer grup d'aquests articles es refereix a un «sistema de control i garantia de qualitat de l'aire» i en aquest context reserva a l'Estat l'exercici de «funcions estrictament executives en matèria de medi ambient, com són la implantació de punts de mostreig per fer mesuraments de diferents contaminants i la seva gestió de manera directa».

Així, l'article 3.1, darrer paràgraf, que els encapçala, té com a destinatària principal l'Agència Estatal de Meteorologia, adscrita al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, que és la responsable de la xarxa EMEP/VAG/CAMP de contaminació atmosfèrica de fons. Sens perjudici d'exposar més endavant en què consisteix aquesta xarxa, cal avançar que aquest precepte disposa que l'esmentada Agència ha «d'implantar un sistema de control i garantia de qualitat que asseguri l'exhaustivitat, coherència, transparència, comparabilitat i confiança dels resultats obtinguts a l'esmentada xarxa» i ha de «realitzar els mesuraments indicatius de partícules $PM_{2,5}$ descrites a l'article 8, els mesuraments indicatius de metalls pesants i hidrocarburs aromàtics policíclics descrits a l'article 9 i els mesuraments d'amoníac en estacions rurals de fons assenyalats a l'article 12».

L'article 8, «Criteris addicionals per a les partícules $PM_{2,5}$ », preveu la realització d'avaluacions específiques de les concentracions de partícules $PM_{2,5}$ en ubicacions rurals de fons que estiguin allunyades de fonts significatives de contaminació atmosfèrica, les quals, segons descriu l'annex VIII del Reial decret, tenen com a principal objectiu assegurar que es facilita informació suficient sobre els nivells de l'anomenada contaminació de fons i, «com a mínim, informació sobre la concentració màssica total i l'especiació química de les concentracions de partícules $PM_{2,5}$, en mitjanes anuals». D'acord amb això anterior, el precepte examinat atribueix al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, l'establiment de punts de mostreig per a realitzar aquests

mesuraments cada 100.000 km², utilitzant una sèrie de criteris que el precepte mateix indica, expressament o implícita, per remissió als annexos V i VIII del Reial decret. Quan escaigui, les activitats de vigilància d'aquests punts s'han de coordinar amb l'Estratègia de vigilància continuada i mesurament del Programa de cooperació per a la vigilància contínua i l'avaluació del transport a gran distància de contaminants atmosfèrics a Europa (*European Monitoring and Evaluation Programme* o EMEP), establert de conformitat amb el Conveni de 1979 sobre la contaminació atmosfèrica transfronterera a gran distància, ratificat per l'Estat espanyol (Instrument de ratificació de 7 de juny de 1982) i aprovat per la Decisió 81/462/CEE del Consell, d'11 de juny de 1981. De fet, aquesta coordinació o necessitat de coherència entre les activitats de vigilància previstes en aquest article 8 i l'esmentat Programa està establerta també expressament al considerant 8 i a l'article 6 de la Directiva 2008/50/CE.

L'article 9, «Criteris addicionals per a arsènic, cadmi, mercuri, níquel i hidrocarburs aromàtics policíclics», en el seu apartat 2 atribueix també al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí l'establiment, en col·laboració amb les comunitats autònomes, d'un punt de mostreig cada 100.000 km² per al mesurament indicatiu, en l'aire ambient, de l'arsènic, el cadmi, el mercuri gasós total, el níquel, el benzo(a)pirè i altres hidrocarburs aromàtics policíclics, els seus dipòsits totals, el mercuri particulat i el mercuri gasós divalent. Com en el cas anterior, aquestes mesures s'hauran de coordinar amb el Programa EMEP i els llocs de mostreig s'establiran d'acord amb les indicacions del precepte mateix i dels apartats II, III i IV de l'annex III. Així ho preveu igualment i expressa l'article 4.9 de la Directiva 2004/107/CE, de 15 de desembre.

L'article 12, «Mesuraments de les concentracions d'amoníac», s'ocupa dels mesuraments específics de les concentracions d'amoníac, els nivells del qual es considera oportú de vigilar, tot i que no es considera necessari definir

objectius de qualitat per a aquest contaminant. L'establiment dels punts de mostreig en estacions de fons regional i en estacions de trànsit de les principals ciutats correspon, en el primer cas, al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí (cinc llocs repartits uniformement per tot el territori espanyol), en col·laboració amb les comunitats autònomes. En el segon, estableix genèricament que les autoritats competents han de garantir almenys un punt per al mesurament en una àrea d'intensitat elevada de trànsit en totes les ciutats amb un nombre d'habitants superior a 500.000. Els mesuraments d'aquest contaminant s'han de coordinar també amb el Programa EMEP i han de seguir els criteris tècnics que descriu l'annex XII del Reial decret 102/2011.

L'article 20, «Mesures aplicables quan se superin els llindars d'informació o d'alerta», es dedica a les mesures d'urgència i d'informació al públic (art. 28) que han d'adoptar les administracions competents quan se superin els llindars d'informació o d'alerta indicats a l'annex I. En aquest context, les entitats locals i el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí també han d'informar l'Administració de la comunitat autònoma corresponent quan se superin els llindars en «estacions de mesurament sota la seva gestió».

Els altres dos preceptes objecte de dictamen, segons l'escrit de petició, reserven a l'Estat «unes incondicionades potestats de coordinació de les actuacions autonòmiques i dels plans de reducció de la contaminació». Així, la lletra e de l'apartat 3 de l'article 3 («Actuacions de les administracions públiques») disposa que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves respectives competències, han de col·laborar entre si quan se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma, sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí. I l'article 24, «Plans de millora de la qualitat de l'aire», en el seu apartat 4 atribueix a la Conferència Sectorial en matèria de medi ambient, sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí, la

iniciativa per acordar la realització de plans conjunts de millora de la qualitat de l'aire entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, així com també l'aprovació del seu contingut i el seguiment i l'avaluació multilateral de la seva posada en pràctica. Segons aquest mateix precepte, els plans conjunts s'hauran d'elaborar quan les mesures de control per reduir la contaminació suposin realitzar actuacions en activitats, instal·lacions o zones situades en el territori d'una altra comunitat autònoma.

3. A continuació, atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d'un conflicte de competència, explicarem el contingut dels arguments que fonamenten l'escrit de sol·licitud de dictamen i el requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat.

Pel que fa a la fonamentació de la sol·licitud, com hem avançat, el Govern considera que els preceptes sobre els quals es demana el nostre parer atribueixen a l'Estat un seguit de «funcions executives i de coordinació que s'inscriuen eminentment en la matèria del medi ambient» i que «aquesta reserva de funcions podria comportar una vulneració de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient d'acord amb la distribució constitucional i estatutària establerta, ja que mitjançant l'article 144 EAC la Generalitat ha assumit una competència compartida en matèria de medi ambient, que inclou la regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació». Per donar suport a aquesta argumentació, l'escrit al·ludeix a la STC 329/1993, de 12 de novembre, segons la qual, es diu, «la funció executiva en la matèria de medi ambient no és una competència concurrent, sinó exclusiva de la Generalitat i la coordinació estatal no pot ser entesa com una facultat incondicionada, sinó que només seria constitucionalment legítima en els casos que la intervenció separada de les Comunitats Autònomes no garanteixi l'eficàcia de les mesures que calgui adoptar».

A aquests arguments, el requeriment hi afegeix que la reserva de funcions executives a l'Estat que realitzen els articles 3.1, darrer paràgraf, 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 tampoc no es justifica pel fet que alguna d'aquestes substàncies contaminants que s'han de mesurar formi part del Programa EMEP i que amb aquesta reserva es doni compliment a les obligacions que deriven de la Convenció de Ginebra de 1979 per al control de la contaminació transfronterera. Al contrari, considera que aquesta atribució suposa una interpretació extensiva de l'article 149.1.3 CE i una vulneració de l'article 196.4 EAC, de manera que «en el territorio de Cataluña, la implantación de nuevas estaciones de medición y la gestión de las existentes (Els Torms y Cap de Creus) en cumplimiento de los compromisos derivados de la Convención de Ginebra, corresponde a la propia Generalitat sin perjuicio que se establezcan los mecanismos oportunos de traslado de la información a la Administración del Estado para su comunicación a los diferentes organismos internacionales».

A l'últim, respecte de la reserva a l'Estat de facultats de coordinació de competències autonòmiques executives per part dels articles 3.3.e i 24.4, el Govern entén que en ambdós supòsits no es té en compte que «las Comunidades afectadas pueden ejercer sus competencias de gestión y establecer sus propios mecanismos de colaboración, salvo, claro está que exista algún supuesto excepcional justificado que requiera la coordinación del Estado» i que la funció coordinadora «por su propio alcance, no otorga al Estado competencias que no ostente, de modo que el ejercicio de la misma no le permite sustraer competencias a las Comunidades Autónomas».

4. D'acord amb les consideracions efectuades i per tal de donar resposta a les qüestions plantejades en la sol·licitud de dictamen, examinarem en primer lloc, en el fonament jurídic segon, quin és el títol competencial aplicable a la matèria regulada en els preceptes dictaminats, atès que la

disposició final segona del Reial decret 102/2011 invoca indistintament els de l'article 149.1, clàusules 16 i 23 CE, sense especificar quins preceptes serien susceptibles d'emparar-se en la competència estatal sobre bases i coordinació general de la sanitat i quins en la de la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient. En aquest sentit, haurem d'aplicar la doctrina constitucional que, en cas de concurrència de títols competencials, permet identificar quin és el que té caràcter prevalent en el cas concret. Seguidament, en el mateix fonament jurídic, delimitarem l'abast del títol competencial prevalent i tractarem l'atribució centralitzada a l'Estat de les competències executives d'avaluació de la qualitat de l'aire en concurrència amb les competències executives de la Generalitat que fa el Reial decret. En el següent i tercer fonament jurídic, analitzarem l'abast de la potestat de coordinació de l'Estat i l'exercici de competències executives que superen l'àmbit territorial autonòmic; en el fonament jurídic quart examinarem la dimensió comunitària i internacional de la matèria que regulen els preceptes del Reial decret objecte de dictamen i si pot arribar a incidir en l'ordre intern de competències. Finalment, en el darrer i cinquè fonament jurídic aplicarem els paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats als articles demanats.

Segon. La distribució constitucional de competències

1. La disposició final segona del Reial decret 102/2011 fonamenta la competència estatal per dictar-lo en els títols de l'article 149.1.16 i 23 CE, sobre bases i coordinació general de la sanitat i sobre legislació bàsica de protecció del medi ambient, respectivament. Tanmateix, la Generalitat centra la sol·licitud de dictamen en la vulneració de les seves competències en matèria de medi ambient, ja que «tot aquest seguit de funcions que l'Estat es reserva són funcions executives i de coordinació que s'inscriuen eminentment en la matèria del medi ambient». Per tant, entén que els

articles a què aquella es refereix han estat dictats a l'empara de la competència estatal ex article 149.1.23 CE en matèria de medi ambient.

La doctrina constitucional ha assenyalat reiteradament que els títols competencials no són intercanviables i que, en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat (per totes, STC 212/2005, de 21 de juliol, FJ 3). En el cas que ens ocupa, atesa la doctrina constitucional citada, l'absència en la disposició final segona del Reial decret 102/2011 d'una delimitació expressa del títol competencial que correspon a cada precepte ens obliga a realitzar, amb caràcter previ, l'esmentada operació d'enquadrament en relació amb cadascun dels articles objecte de la sol·licitud de dictamen.

Els articles sol·licitats, com ha estat exposat en el fonament jurídic precedent, es refereixen, d'una banda, a la reserva de determinades funcions executives a l'Estat en el sistema de control i garantia de la qualitat de l'aire que cal establir (art. 3.1, últim paràgraf, 8, 9.2, 12 i 20 RD 102/2011) i, d'altra banda, a l'atribució a l'Estat de funcions de coordinació respecte a les actuacions autonòmiques de col·laboració que es preveuen (art. 3.3.e i 24.4 RD 102/2011). Doncs bé, tant els controls de qualitat de l'aire assenyalats com les relacions de col·laboració previstes en els preceptes citats responen a la finalitat que genèricament estableix l'últim paràgraf de l'article 1 del Reial decret, que consisteix a «evitar, prevenir i reduir els efectes nocius de les substàncies esmentades sobre la salut humana, el medi ambient en el seu conjunt i altres béns de qualsevol naturalesa», sense que del contingut d'aquests preceptes sigui possible deduir cap concreció de la finalitat esmentada ni afectació específica a una matèria concreta diferent del medi ambient.

Com és ben sabut, la qualitat de l'atmosfera, considerada en si mateixa, forma part de la matèria ambiental, adscripció que no impedeix admetre la seva transversalitat i l'existència de matèries connexes que es poden veure afectades. Com ha dit el Tribunal Constitucional, entre d'altres, a la STC 102/1995, de 26 de juny (FJ 3 i 7), les qüestions relatives al medi ambient tenen un caràcter complex i polifacètic que determina que afectin els més variats sectors de l'ordenament jurídic. Aquest caràcter «transversal» suposa que incideixi «en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él». La transversalitat no justifica, però, i això és allò essencial, que en la matèria mediambiental s'inclogui qualsevol tipus d'activitat referida a aquests recursos naturals sinó només la que «directamente tienda a su preservación, conservación o mejora» (en el mateix sentit, STC 64/1982, de 4 de novembre, FJ 5; DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4.1; i DCC núm. 182, de 17 de febrer de 1993, F II; i 204, de 20 de gener de 1998, F II i III).

La incidència sobre la salut humana i la qualitat de vida de moltes de les mesures relatives al medi ambient constitueix una constant i resulta en si mateixa insuficient per traslladar la seva regulació a l'àmbit material de la sanitat. Aquesta interrelació entre la protecció del medi ambient i la salut humana ha estat reconeguda per la doctrina constitucional (STC 102/1995, FJ 4 i 7), per aquest Consell, en el seu Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 4) i pel Consell Consultiu (DCC núm. 109, de 5 de novembre de 1985, F II).

La citada jurisprudència constitucional ha assenyalat la significació de la persona en la protecció del medi ambient. L'entorn de l'home és el que

majoritàriament configura la matèria ambiental, en tant que aquest dóna forma al paisatge, aprofita els recursos naturals i, de resultes d'aquest aprofitament, produeix contaminació que pot afectar tots els éssers vius, incloent-hi l'espècie humana. En aquest sentit, l'afectació de la salut sovint acompanya la incidència ambiental i n'és consubstancial des de la perspectiva conceptual; però des d'aquesta mateixa perspectiva, quan examinem la contaminació de l'aire, el medi ambient *prima* sobre la matèria sanitària.

D'acord amb això, resulta evident que l'aire és un recurs natural que forma part de manera indiscutible del medi ambient. Per tant, el seu control, el control de la qualitat de l'aire, i també les mesures relatives a la col·laboració de les administracions públiques per assegurar l'eficàcia d'aquests controls, pertanyen *prima facie* a la matèria ambiental, ja que es tracta de mesures que, com hem vist que exigeix el Tribunal Constitucional, «tendeixen directament a la preservació, conservació i millora» dels recursos naturals esmentats, amb independència de les utilitats de tot tipus que sigui possible extreure d'aquests controls. No obstant això, hi ha la possibilitat que l'eventual especificitat d'un control de l'aire pugui situar-lo més adequadament en un altre àmbit competencial, com ara la sanitat. Seria el cas, per exemple, dels controls epidemiològics que es realitzen sobre l'aire i que són autèntics controls sanitaris.

Més encara, la mateixa Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat (LGS) distingeix els controls genèrics de l'aire dels específicament sanitaris. Respecte dels primers, estableix una competència general dels serveis de salut de les administracions públiques relativa a la promoció i la millora dels sistemes de sanejament i control de l'aire, amb atenció especial a la contaminació atmosfèrica (art. 18.6), com també el deure de participació de les autoritats sanitàries en l'elaboració i execució de la legislació sobre qualitat de l'aire (art. 19.2.a). Quant als segons, l'article 40.1 LGS estableix

que «[l]’Administració de l’Estat, sense detriment de les competències de les comunitats autònomes, desenvolupa les actuacions següents: 1. La determinació, amb caràcter general, dels mètodes d’anàlisi i mesurament i dels requisits tècnics i condicions mínimes, en matèria de control sanitari del medi ambient».

Per tant, el control de les substàncies contaminants que, amb caràcter general, tenen efectes nocius sobre aquest recurs natural i no només sobre la salut humana, i que té com a finalitat preservar, conservar i millorar la qualitat de l’aire ambient, se situa plenament dins de la categoria dels controls de naturalesa mediambiental.

Per aquesta raó, cal assenyalar que l’al·lusió que fa l’exposició de motius del Reial decret 102/2011 a la Llei general de sanitat esmentada, per destacar la competència estatal en matèria de control sanitari del medi ambient, no resulta determinant als efectes dels preceptes objecte de dictamen, a l’hora de decidir quin és el títol competencial que els fonamenta. Com s’acaba d’exposar, aquest Reial decret no té per objecte principal regular els controls sanitaris sobre el medi ambient sinó establir un control de la qualitat de l’aire ambient, la utilitat del qual va més enllà de la seva possible incidència en la salut humana. I això sens perjudici de respectar les competències de les comunitats autònomes i de les entitats locals en matèria sanitària, com posa de manifest la remissió que fa l’article 3.3 del Reial decret als articles 41 i 42 LGS. La intervenció de l’Administració estatal sanitària en l’àmbit que regula el Reial decret trobaria la seva concreció en l’article 27.6 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l’aire i protecció de l’atmosfera, que la circumscriu a «fer el seguiment de l’impacte de la contaminació de l’aire en la salut mitjançant la realització d’estudis epidemiològics, i integrar en el seu sistema d’alertes i vigilància la informació proporcionada pel sistema espanyol d’informació, vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica que pugui suposar risc per a la salut».

Finalment, el correcte enquadrament de la matèria dictaminada en el títol competencial de l'article 149.1.23 CE resulta, a més, avalat en aquest cas, tant pel caràcter exclusivament ambiental de la Directiva 2008/50/CE, a la transposició de la qual respon aquest Reial decret (disp. final tercera), com també per ser l'únic títol que invoca la Llei 34/2007, de la qual el Reial decret porta causa (disp. final sisena).

2. Una vegada situats els articles sol·licitats en l'àmbit competencial de medi ambient, és procedent fer una breu referència a la distribució constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat aplicable.

En aquest sentit, cal començar per destacar el caràcter compartit de la competència en matèria de medi ambient a què fan referència l'article 149.1.23 CE i l'article 144 EAC, sobre l'abast de la qual s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en diverses sentències però de manera molt àmplia en la STC 102/1995, de 26 de juny (FJ 2 i seg.). També el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 4).

A més d'aquesta genèrica distribució competencial, cal tenir en compte que l'article 144.1.h EAC conté una referència expressa a la competència de la Generalitat sobre els controls atmosfèrics, quan li atribueix: «[l]a regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació, amb independència de l'administració competent per a autoritzar l'obra, la instal·lació o l'activitat que la produeixi». I també, encara que no és atributiu de competències, com a avantsala d'aquesta norma competencial cal esmentar l'article 27 EAC, que, entre els drets i deures de l'àmbit social i civil, inclou el dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut (apt. 1) i el dret a la

protecció davant les diferents formes de contaminació (apt. 2), d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis. I l'article 46 EAC, que, en el principi rector del medi ambient, el desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial, incorpora el mandat als poders públics perquè les seves polítiques mediambientals es dirigeixin especialment a la reducció de les diferents formes de contaminació i a la fixació d'estàndards i de nivells mínims de protecció, així com a la utilització racional dels recursos naturals (apt. 2).

Així mateix, el caràcter compartit de la competència i l'eficàcia supraautonòmica d'algun dels preceptes que han de ser analitzats remetent a l'aplicació dels articles 111 i 115 EAC, als quals ens referirem en els fonaments jurídics posteriors.

3. Resulta rellevant, als efectes d'aquest Dictamen, destacar els següents aspectes de la distribució competencial en la matèria de medi ambient.

En primer lloc, convé recordar els requisits de caràcter formal i material del concepte de bases elaborat per la doctrina constitucional, tenint en compte la naturalesa reglamentària del Reial decret sotmès a la nostra consideració i que el seu contingut es declara bàsic en la seva totalitat. Concretament, la STC 194/2004, de 4 de novembre (FJ 7), entre d'altres, recorda que es poden considerar bàsiques, de forma excepcional, algunes regulacions no contingudes en normes amb rang legal quan siguin complement necessari per garantir la consecució de la finalitat objectiva a la qual respon la competència estatal sobre les bases. Aquest podria ser el cas de remissions legals a normes reglamentàries bàsiques que es consideren indispensables per motius tècnics, però que en cap cas no poden suposar una abdicació total del legislador de la seva facultat d'establir regles limitadores, transferint aquesta facultat al titular de la potestat reglamentària, sense fixar les

finalitats o els objectius que la reglamentació ha de perseguir (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 9).

En segon lloc, en relació amb el concepte material de norma bàsica projectat sobre els actes executius i per al cas concret que ens ocupa en aquest Dictamen, resulta convenient destacar d'entrada el caràcter exclusiu i no concurrent de les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient. En aquest aspecte, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 33/2005, de 17 de febrer, va considerar que l'atribució a l'Administració de l'Estat de la facultat de designar entitats d'acreditació de verificadors mediambientals (de manera paral·lela i concurrent amb les designades per les comunitats autònomes) vulnerava les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient. En l'argumentació emprada incidia en el fet que la intervenció estatal mitjançant funcions executives és una solució excepcional, atès que en situació de normalitat les facultats executives o de gestió ordinària en matèria de medi ambient corresponen a les comunitats autònomes dins del seu àmbit espacial i no a l'Estat (FJ 6).

En aquesta línia, la STC 194/2004, de 4 de novembre, va declarar contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències la fórmula de cogestió dels parcs de caràcter intraautonòmic de la xarxa estatal, establerta a la Llei de conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, que suposava una intervenció genèrica o horitzontal projectada sobre tota la funció gestora, sobre la base que «la atribución al Estado de una intervención general en el ámbito de la gestión, aun en coparticipación, nada tiene que ver con la actuación excepcional para la que le habilitaría la Constitución» (FJ 11).

Quant a la possibilitat que l'Estat declari actes executius de caràcter bàsic, tractada a bastament en dictàmens anteriors (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 4, i 3/2011, de 24 de març, FJ 3), cal insistir que la intervenció executiva

o de gestió estatal a l'empara d'una normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret ja que, com hem dit, l'aplicació ordinària i general d'aquesta normativa correspon a les comunitats autònomes. Fins i tot en aquestes condicions, ha de ser excepcional, de manera que sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de seguretat i greu i urgent necessitat, i quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7 i 11, i STC 329/1993, de 12 de novembre, FJ 4).

A l'últim, aquesta excepcionalitat també es donaria «cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8, i 194/2004, de 4 de novembre, FJ 7).

En definitiva, a la vista del paràmetre de constitucionalitat que haurem d'aplicar a la reserva a l'Estat de les facultats executives que preveuen els preceptes que examinarem en el darrer fonament jurídic, s'hauria de determinar si concorren els requisits que justificarien aquesta reserva o centralització. Així, la intervenció estatal excepcional en la gestió sobre la qualitat de l'aire ambient únicament seria admissible quan, a més del caràcter supraautonòmic del fenomen objecte de la competència, no fos possible el fraccionament de l'activitat executiva que s'ha d'exercir i, encara en aquesta circumstància, sempre que aquesta actuació tampoc no es

pogués exercir mitjançant mecanismes de cooperació o, si és el cas, de coordinació, pel fet que es requereixi un grau d'homogeneïtat que només es pot garantir amb l'atribució de la gestió a un únic titular. I això deixant de banda el cas en què existís un perill imminent de danys irreparables, que se situaria més aviat en el terreny de la necessitat i no pas en el de la gestió ordinària de les competències executives.

Tercer. La potestat de coordinació

1. En aquest fonament examinarem les qüestions relatives al concepte de coordinació. En primer lloc, per tal de fer constar l'absència d'una competència expressa de coordinació de l'Estat en aquesta matèria, ja que l'article 149.1.23 CE, a diferència del 149.1.16 CE, limita la competència estatal en matèria de protecció del medi ambient a la legislació bàsica. I, en segon lloc, per tal d'establir una clara distinció entre la coordinació i la col·laboració.

Així, respecte de la col·laboració, s'ha de dir que la minsa regulació de les relacions entre les comunitats autònomes i l'Estat a la Constitució no ha impedit al Tribunal Constitucional extreure'n un principi de cooperació o col·laboració que, com a principi constitucional bàsic, es reflecteix en tots els àmbits.

La STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14, situa sumàriament el deure de col·laboració de l'Estat i de les comunitats autònomes en la pròpia estructura territorial adoptada per la Constitució, i posteriors sentències (per totes, la recent STC 18/2011, de 3 de març, FJ 10) han desenvolupat els vessants del principi de lleialtat institucional, inspirat en la idea de *Bundestreue* que sorgeix en el federalisme alemany i que és també de construcció jurisprudencial. Aquest principi té una dimensió positiva i una de negativa.

Així, la dimensió negativa impedeix que l'Estat o les comunitats autònomes exerceixin les seves competències, encara que siguin exclusives, de manera que puguin perjudicar l'interès d'un altre ens. La dimensió positiva, en canvi, implica algunes obligacions i, molt especialment, el deure d'informació mútua, que es constitueix en una especial forma d'auxili entre institucions.

També el Consell Consultiu va seguir aquesta línia, recollida per exemple en el Dictamen núm. 243, de 29 de juliol de 2003, en què justifica la seva aplicació en la necessitat de superar les possibles contradiccions en l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, per evitar les possibles duplicacions administratives i les eventuais llacunes (F III.3.B), i de forma més extensa i detallada en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F V).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent recull igualment aquest principi en els seus primers articles, quan proclama que les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de lleialtat institucional mútua i poden correspondre als principis de bilateralitat i multilateralitat (art. 3.1 EAC), «principios constitucionalmente inobjetable», segons la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 13).

Quant a les diverses formes de col·laboració possibles, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) va realitzar una primera sistematització de gran part dels instruments de col·laboració nascuts de la pràctica i entre els quals es poden destacar les conferències sectorials (art. 5 LRJPAC), que tenen una importància reforçada per la seva participació en la planificació conjunta. Més recentment, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va presentar el panorama més complet de les diferents formes de col·laboració, tant bilateral com multilateral, que ocupen tot el títol V, a més

de molts altres preceptes dispersos. Altres estatuts han seguit posteriorment el mateix camí.

Quant als caràcters de la col·laboració, resulta pacífic admetre que, més enllà del deure d'auxili —en la informació o en la consideració elemental de l'efecte de la pròpia competència sobre una altra instància—, les diverses formes de col·laboració tenen naturalesa voluntària i, per tant, necessiten per al seu establiment la conformitat de l'Estat i de les comunitats autònomes, si són verticals, o només d'aquestes últimes, si són horitzontals.

Aquesta idea ja va ser subratllada pels dictàmens del Consell Consultiu: «la col·laboració entre les Administracions Públiques és aconsellable per al bon funcionament d'un Estat de les Autonomies, idea que [...] fa entendre que determinats tipus de relació de col·laboració orientada al millor servei de l'interès públic són lícits, sense altres límits que el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats» (per tots, DCC núm. 46, de 30 d'agost de 1983, F II). I en la mateixa perspectiva se situa l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent, quan fa referència a diverses tècniques de col·laboració voluntària, tant horitzontal com vertical (art. 175.1 i 2 EAC), reafirmant la indisponibilitat de les competències, en declarar que la participació de la Generalitat en qualsevol tipus de col·laboració, tant si és bilateral com multilateral, no altera la titularitat d'aquestes (176.1 EAC), i assenyalant que la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en les instàncies multilaterals de col·laboració voluntària amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes quan no hagi manifestat el seu acord respecte d'aquesta (176.2 EAC). A més, la Generalitat podrà fer constar reserves als acords adoptats en les mateixes instàncies quan s'hagin adoptat sense la seva aprovació (176.3 EAC).

2. A diferència de la col·laboració, la coordinació sí que apareix de forma expressa en el text constitucional i ho fa com una facultat que correspon a

l'Estat en algunes competències de l'article 149.1 CE, concretament en les dels seus subapartats 13, 15 i 16.

La coordinació, segons ha reiterat el Tribunal Constitucional, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2)» (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 8) i consisteix bàsicament en l'establiment de mecanismes que permetin a les comunitats autònomes i a l'Estat mateix assolir decisions en l'àmbit de les seves respectives competències (STC 18/2011, de 3 de març, FJ 10).

La doctrina del Tribunal Constitucional ha insistit des del principi en el caràcter processal del concepte i en la inalterabilitat per aquesta via de la distribució competencial. Tant el Tribunal Constitucional com els dictàmens del Consell Consultiu han subratllat aquest respecte a les competències autonòmiques, insistint que la idea mateixa de coordinació rebutja l'ocupació estatal de la competència i requereix la persistència de les competències de les comunitats autònomes que es coordinen.

A més de la coordinació expressament prevista a la Constitució (art. 149.1, subapts. 13, 15 i 16), pot existir una altra coordinació, com es desprèn de la STC 194/2004, que posa èmfasi en tres idees essencials:

«La primera de ellas es que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Así lo hemos declarado en la STC 32/1983, en el fundamento jurídico reproducido, señalando a la vez la distinción y complementariedad entre normativa básica y coordinación. Y en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, matizamos aún más, conectando la facultad de coordinación con las competencias normativas

en general y no sólo con las bases. Así, señalamos que “no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado” (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 2). La segunda idea es que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)]. Por último, hay que destacar, por su relevancia, que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias. En la reproducida STC 32/1983 ya señalábamos que la coordinación se materializa en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de “sus respectivas competencias”, de manera que “tal coordinación no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma” (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2).» (FJ 8)

L'establiment d'aquesta coordinació pot tenir fonament en una llei de l'Estat (quan té competència legislativa) o en un acord entre l'Estat i les comunitats autònomes. El seu contingut ha de respectar, en qualsevol cas, la distribució competencial i no pot superar els caràcters propis de la coordinació, és a dir, la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica, quan sigui necessària, i l'acció conjunta de les diferents autoritats, de manera que aconseguixi la integració d'actes parcials en un sistema. Aquest concepte procedimental de la coordinació, respectuós de les competències autonòmiques, s'ha consolidat mitjançant les STC 32/1983, de 28 d'abril; 102/1995, de 26 de juny; 148/2000, d'1 de juny, i 194/2004, de 4 de novembre, principalment.

L'Estatut d'autonomia, en l'article 175.2, assumeix genèricament la participació de la Generalitat en òrgans i procediments multilaterals de col·laboració, i l'article 176 EAC, tot i que utilitza literalment l'expressió de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat, ho fa en un sentit que inclou també la coordinació en la mesura que reforça la indisponibilitat de les competències (apt. 1), la no vinculació a les decisions en les quals no ha manifestat el seu acord (apt. 2) i la possibilitat de fer constar reserves en aquest cas (apt. 3).

3. Especial menció mereixen en aquest context les conferències sectorials, definides a l'article 5.1 LRJPAC com a òrgans de composició multilateral i d'àmbit sectorial que reuneixen membres del Govern de l'Estat i de les comunitats autònomes, amb el règim jurídic que fixi el seu reglament intern i que, d'acord amb aquest precepte, poden exercir «funcions de cooperació o de coordinació, segons els casos». Entre les seves principals funcions s'inclouen: l'intercanvi d'informació sobre polítiques públiques; la realització de plans i programes conjunts (art. 7 LRJPAC), que són d'índole molt diversa; el coneixement i el debat de les normes de l'Estat, principalment en competències compartides; la firma de convenis, que poden tenir la forma de conveni de conferència sectorial (art. 8 LRJPAC); la fixació dels criteris de distribució de les subvencions no territorialitzables (art. 86.2, segona, Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària) i la forma de designació de representants per participar en els consells de ministres de la Unió Europea per part de les deu comunitats autònomes que tenen reconeguda aquesta participació.

Alguns reglaments de conferències sectorials estableixen majories molt qualificades per a l'adopció d'acords (p. ex., art. 15.1 del Reglament de la Conferència Sectorial de Medi Ambient, aprovat el 27 de febrer de 1995),

però la major part d'aquestes conferències funcionen amb pràctiques de consens, de vegades recollides en la norma que les regula.

4. Finalment, s'ha de fer referència a un supòsit d'actuació del principi constitucional de cooperació que consisteix en la necessitat d'actuació acordada o en règim de coexercici entre diverses instàncies quan l'exercici de la competència supera el territori d'una comunitat autònoma. En alguna competència específica, la supraterritorialitat és el criteri per distingir entre la competència de l'Estat i la de les comunitats autònomes (com en els ferrocarrils, art. 149.1.21 CE, o les carreteres, art. 148.1.5 CE) però en la majoria dels casos no és així, de manera que la comunitat autònoma manté la seva competència, si bé s'ha d'acollir a un criteri de cooperació per resoldre la dificultat de la supraterritorialitat.

D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, l'article 115 EAC dóna una resposta al problema de la supraterritorialitat esglaonada en tres graus: primer, l'exercici separat de la competència en l'àmbit territorial propi, sens perjudici de la col·laboració amb altres comunitats autònomes. Segon, el recurs a tècniques de col·laboració, amb les altres comunitats autònomes afectades, per a la fixació de polítiques comunes que cobreixin tot el territori. Tercer, amb caràcter subsidiari, la possibilitat que l'Estat assumeixi la coordinació de les comunitats autònomes afectades. Al segon cas s'al·ludeix també a l'article 174.2 EAC.

En concret, sobre l'apartat 2 de l'article 115 EAC, en el nostre Dictamen 19/2010, de 19 de juliol, ja vàrem dir que aquesta previsió estatutària «no fa altra cosa que institucionalitzar instruments de col·laboració entre les diverses administracions públiques, els quals són consubstancials a l'estructura d'un Estat políticament descentralitzat», de manera que seria desitjable que la competència executiva que tingui efectes sobre un àmbit territorial supraautonòmic «s'exercís mitjançant fórmules de col·laboració

que les mateixes administracions públiques implicades arbitressin» (FJ 3). En definitiva, com es desprèn de la literalitat mateixa d'aquesta previsió estatutària, quan l'objecte d'una competència tingui un abast territorial superior al territori de Catalunya, la Generalitat l'ha d'exercir sobre la part d'aquest objecte situada en el seu territori, i l'Estat podrà coordinar les comunitats autònomes afectades per substituir una altra forma d'actuació principal que no ha obtingut el resultat esperat mitjançant tècniques de col·laboració.

Quart. La incidència del dret internacional i comunitari en el sistema intern de distribució de competències

En aquest fonament jurídic tractarem una darrera qüestió que resulta rellevant per delimitar el paràmetre de constitucionalitat dels preceptes consultats: la possible incidència del compliment d'obligacions derivades dels tractats internacionals i de les normes comunitàries en la distribució de competències en matèria de medi ambient.

En el cas que ara ens ocupa, aquestes obligacions derivades de la lluita contra la contaminació atmosfèrica tenen el seu origen, en un primer moment, en el Conveni sobre la contaminació atmosfèrica transfronterera a gran distància, subscrit a Ginebra el 13 de novembre de 1979 i ratificat per l'Estat espanyol el 7 de juny de 1982. En concret, les parts contractants «están decididas a proteger al hombre y su medio ambiente contra la contaminación atmosférica y se esforzarán por limitar y, en la medida posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia» (art. 2). Així, s'obliguen a elaborar les polítiques i estratègies més convenientes, inclosos els sistemes d'ordenació de la qualitat de l'aire i, en el marc d'aquests sistemes, les mesures de control compatibles amb un

desenvolupament equilibrat i amb la millor tecnologia disponible i econòmicament aplicable (art. 6). Entre altres actuacions destinades a ordenar la qualitat de l'aire, arran d'aquest Conveni, i mitjançant la cooperació internacional, s'ha implementat un ampli Programa concertat de seguiment i d'avaluació del transport a gran distància dels contaminants atmosfèrics a Europa, denominat EMEP, que suposarà l'establiment de llocs o d'estacions de seguiment continu de l'aire ambient i la recollida de dades dels contaminants atmosfèrics, en el marc de programes nacionals, supraregionals, regionals i internacionals, així com també l'intercanvi d'informació, constant, periòdic i actualitzat, sobre les dades estatals d'emissions totals d'aquests contaminants (art. 9). La revisió del compliment del Conveni correspon al seu òrgan executiu, que utilitzarà els serveis de l'òrgan director de l'EMEP per tal que aquest darrer participi plenament en les activitats del Conveni, especialment en la recollida de dades i la cooperació científica (art. 10). A partir de la ratificació del Conveni exposat, l'Estat espanyol va posar en funcionament la xarxa EMEP/VAG/CAMP l'any 1983 i la va reunificar el 2006, de manera que en l'actualitat està formada per tretze estacions de mesurament (dues situades a Catalunya: Cap de Creus i Els Torms) gestionades per l'Agència Estatal de Meteorologia, adscrita al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí.

D'altra banda, pel que ara ens interessa, cal ressaltar que aquest Conveni internacional ha estat també ratificat per la Unió Europea com a conseqüència de la Decisió 81/462/CEE del Consell, d'11 de juny de 1981, de manera que les seves previsions s'han incorporat al dret derivat europeu en matèria de qualitat de l'aire ambient, com posa de manifest la Directiva 2008/50/CE.

Des d'aquesta perspectiva comunitària, d'acord amb allò que disposa l'article 4.2.e TFUE, el medi ambient és una matèria objecte d'una competència compartida entre la Unió Europea i els estats membres, la regulació de la

qual es conté en els articles 191 a 193 TFUE. En particular, en relació amb la dimensió exterior d'aquesta competència, l'article 191.4 TFUE assenyala que: «En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes». Aquest mandat de cooperació es correspon amb l'exigència establerta per la jurisprudència del Tribunal de Justícia que, en el Dictamen 2/00, de 6 de desembre de 2001, referit al Protocol de Cartagena relatiu al Conveni sobre biodiversitat, va afirmar que: «cuando resulte que la materia de un acuerdo internacional está comprendida dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de conclusión como en la ejecución de los compromisos asumidos» (paràgraf 18).

Després de les consideracions preliminars efectuades, si ens situem novament en el marc constitucional i estatutari de competències, hem de fer esment a l'article 196.4 EAC, que, en l'àmbit de les relacions internacionals, estableix que: «La Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per a executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya o que vinculin l'Estat en l'àmbit de les seves competències».

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional (per totes, STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 5) ha dit reiteradament que:

«[...] la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las

Comunidades Autónomas (STC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991, 80/1993).»

Així mateix, quant a l'execució del dret comunitari i el degut respecte al sistema constitucional i estatutari de competències, amb els matisos corresponents, la jurisprudència constitucional se situa en la mateixa línia argumental anterior (per totes, STC 173/2005, de 23 de juny, FJ 9; 33/2005, de 17 de febrer, FJ 2 a 4, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 7), com també ho ha fet en reiterades ocasions la doctrina d'aquest Consell (DCGE 1/2009, FJ 3; 4/2010, FJ 2; 10/2010, FJ 2, i 3/2011, FJ 2.1) i la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea sobre el principi d'autonomia institucional que ha elaborat [STJUE de 16 de juliol de 2009 (Gran Sala), *Mark Horvath/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* (C-428/07), apts. 49 a 51].

Igualment, sobre aquesta qüestió ens hem de remetre a allò que disposa l'article 189 EAC per al desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea.

Dit això, en el fonament jurídic següent aplicarem els paràmetres delimitats en els fonaments anteriors als articles del Reial decret 102/2011 que són objecte de dictamen, amb el benentès que la matèria de què tracten se situa en un context immediat de transposició del dret comunitari. Així, en el cas concret dels mesuraments indicatius dels contaminants de l'aire ambient a què fan referència els articles 3.1, darrer paràgraf, 8 i 9.2 del Reial decret, tot i la interrelació que aquests controls mantenen amb la gestió de la xarxa internacional EMEP, cal remarcar que els citats preceptes deriven de la implementació de les directives 2008/50/CE i 2004/107/CE, les quals tenen en compte l'esmentada xarxa només als efectes de mantenir una coherència amb els mesuraments que aquesta realitza (considerant 8 i art. 6.5.c, i art. 4.9, respectivament).

Podem concloure, doncs, que el Reial decret 102/2011 pretén donar compliment a les obligacions que deriven del dret comunitari europeu i que ha assumit l'Estat en matèria de control i avaluació de la qualitat de l'aire ambient i que, en darrera instància, tenen com a finalitat mantenir un nivell de contaminació que limiti al màxim els efectes perjudicials per a la salut humana i el medi ambient en el seu conjunt. Per tant, haurem de projectar sobre els articles dictaminats el cànon de constitucionalitat referit a la possible incidència de l'execució del dret comunitari europeu en el sistema intern de distribució de competències.

Cinquè. L'atribució de funcions executives i de coordinació a l'Estat

1. Després d'exposar el cànon de constitucionalitat en els fonaments jurídics segon i tercer, hem de procedir a aplicar-lo als preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen.

Aquests preceptes del Reial decret 102/2011 atribueixen a l'Estat amb caràcter bàsic les següents funcions executives: a) la realització de determinats controls de fons i mesuraments indicatius derivats del dret comunitari i la realització dels controls d'amoníac a les estacions rurals de fons que assenyala el Reial decret (art. 3.1, darrer paràgraf); b) l'establiment de punts de mostreig per al control de les concentracions de partícules $PM_{2,5}$ i altres substàncies contaminants (art. 8 i 9.2); c) la determinació d'estacions rurals de fons per al control de les concentracions d'amoníac (art. 12); d) l'obligació d'informar la comunitat autònoma corresponent quan se superin els llindars a les estacions de control que gestioni (art. 20), i e) les funcions de coordinació que regulen els articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011. A partir d'aquest esquema analitzarem els articles sol·licitats.

2. Quant a l'article 3.1, darrer paràgraf, la sol·licitud de dictamen diu que estableix «un sistema de control i garantia de qualitat de l'aire, en el que es reserva a l'Estat l'exercici de funcions estrictament executives en matèria de medi ambient, com són la implantació de punts de mostreig per fer mesuraments de diferents contaminants i la seva gestió de manera directa». Així, doncs, ens centrarem a determinar si és conforme amb el bloc de la constitucionalitat que l'Estat es reservi la gestió directa d'aquestes funcions executives.

Pel que fa als mesuraments indicatius de la qualitat de l'aire que regula aquest Reial decret 102/2011, l'article 3.1, darrer paràgraf, en relació amb els articles 8, 9.2 i 12 d'aquest, atribueix la competència per realitzar-los a l'Agència Estatal de Meteorologia. Així, la seva qualificació com a bàsica dependrà, per tant, de la justificació del seu caràcter excepcional, de conformitat amb el cànon de constitucionalitat abans esmentat i que donem ara per reproduït.

L'apreciació de la concurrència d'aquesta excepcionalitat exigeix considerar les característiques dels controls als quals fem esment. Així, s'ha de tenir en compte que en el precepte que ara s'analitza, als efectes de subministrar la informació sobre la contaminació de fons que exigeixen les directives comunitàries (la Directiva 2008/50/CE, que, amb caràcter general, transposa el Reial decret 102/2011 i la Directiva 2004/107/CE, executada també en aquest extrem), els articles 8 i 9.2 del Reial decret estableixen uns requisits tècnics entre els quals es troben els relatius a la ubicació dels punts de mostreig que subministren aquesta informació, que, per les seves característiques, comporten la planificació d'una xarxa de punts de mostreig d'àmbit supraautonòmic.

En aquest punt, si ens atenim als paràmetres exposats en el fonament jurídic segon, hem de remetre'ns especialment a l'article 111 EAC, que, en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida, estableix que li correspon la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat. D'acord amb aquest precepte estatutari i pel que ara ens interessa, correspon a la Generalitat una funció executiva, que no ha estat discutida per la recent STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 60) i que, al nostre parer, l'ha d'exercir de forma ordinària i habitual, amb l'abast que li correspon pel fet que s'insereix en el si d'una matèria competencial de caràcter compartit, com és la relativa al medi ambient.

En conseqüència, l'àmbit supraautonòmic de la xarxa o les xarxes que es puguin crear a l'empara dels articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 no determina necessàriament ni imprescindible que la gestió d'aquestes xarxes hagi de correspondre a l'Estat com tampoc la seva cogestió amb les comunitats autònomes, tot envaint les competències executives de les comunitats autònomes en matèria de medi ambient. D'igual manera, en el marc dels compromisos adquirits amb la Unió Europea sobre qualitat de l'aire ambient i l'obligació de l'Estat de subministrar-li la informació obtinguda mitjançant la xarxa, tampoc no es justifica que s'hagi de centralitzar la realització dels mesuraments i les activitats de vigilància de les quals s'obté aquesta informació, ja que es poden establir deures d'informació i mecanismes de col·laboració per al subministrament i tractament d'aquesta informació que permetin el compliment de les obligacions internacionals i comunitàries. I aquest és el sentit i la finalitat que cal donar a les previsions dels articles 5.1.f, 5.4 i 6 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera.

Als efectes d'il·lustrar la interpretació de l'abast dels preceptes dictaminats, cal recórrer a la citada Llei 34/2007. D'acord amb aquesta Llei, correspon a

l'Administració general de l'Estat «[r]ealitzar l'avaluació, el seguiment i la recopilació de la informació tècnica sobre la contaminació de fons per al compliment de les obligacions derivades de convenis o un altre tipus de compromisos internacionals sobre contaminació transfronterera» (art. 5.1.f, primer incís). Així mateix, aquesta informació s'ha d'integrar en el «Sistema espanyol d'informació, vigilància i prevenció de la contaminació atmosfèrica i s'ha de facilitar periòdicament a les comunitats autònomes» (art. 5.1.f, segon incís). D'altra banda, la mateixa Llei, que atribueix genèricament l'avaluació de l'aire i, per tant, la funció executiva de realització dels controls corresponents a les comunitats autònomes i als ens locals (art. 5.2 i 8, entre d'altres), disposa que les administracions estatals, autonòmiques i locals, cadascuna en l'àmbit de les seves competències, hauran d'elaborar un «sistema de control i garantia de qualitat que asseguri l'exhaustivitat, la coherència, la transparència, la comparabilitat i la confiança en tot el procés comprès des dels mesuraments o estimacions dels contaminants fins a l'elaboració dels informes relatius a aquests contaminants, així com la implantació de les recomanacions derivades de l'aplicació del sistema de control i garantia de la qualitat» (art. 5.4). Finalment, l'article 6, sota el títol «Cooperació i col·laboració interadministrativa» estableix que «les administracions públiques han d'ajustar les seves actuacions als principis d'informació mútua, cooperació i col·laboració» per garantir l'aplicació d'aquesta Llei.

A més, en el cas de Catalunya, d'acord amb les previsions de la Llei 34/2007, actualment està en funcionament la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), creada per la Llei 22/1983, de 21 de novembre, i definida per l'Ordre de 20 de juny de 1986, com a sistema de detecció dels nivells d'immissió dels principals contaminants. Aquesta xarxa, que té punts de mesurament que s'estenen pel territori de Catalunya i ubiquen els equips de mostreig i d'anàlisi de contaminants atmosfèrics, realitza mesuraments i activitats de vigilància de les diverses partícules (PM_{10}

i $PM_{2,5}$) i substàncies contaminants de l'aire ambient. El seu vèrtex és el Centre Receptor i Coordinador de Dades, que té com a missió vetllar pel compliment de la legislació i definir els criteris que regulen el funcionament de la xarxa, coordinar i supervisar els centres d'anàlisi, gestionar la qualitat de l'aire del seu àmbit territorial i transmetre la informació generada als organismes que correspongui, d'acord amb la legislació europea d'intercanvi d'informació.

Per tant, podem dir que sobre una mateixa activitat executiva i de vigilància de la contaminació i la qualitat de l'aire concorre una xarxa estatal (ja en funcionament i a la qual, arran del Reial decret 102/2011, s'atribueixen nous controls addicionals), amb una xarxa autonòmica catalana, també en funcionament, que queda exclosa de la realització d'aquests nous tipus de control. I, en aquest punt, a les consideracions efectuades en el fonament jurídic segon cal afegir allò que ha dit el Tribunal Constitucional (STC 1/2011, de 14 de febrer, FJ 9) sobre l'atribució genèrica i indistinta de potestats executives concurrents a l'Estat i a les comunitats autònomes, en el sentit que «ademés de alterar el sentido que la Constitución da a las competencias compartidas, [...], comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado "la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas" (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7)».

Doncs bé, de la descripció dels controls addicionals i del mesurament dels nivells que aquí s'analitzen (art. 8, 9.2 i 12 RD 102/2011) no es desprèn la necessitat que aquests controls només puguin ser realitzats per l'Estat. Els requisits tècnics continguts als annexos d'aquest Reial decret 102/2011, el deure de coordinació de les activitats de vigilància amb l'EMEP que exigeixen els esmentats preceptes, així com la competència de l'Estat per a l'avaluació,

el tractament i, si és el cas, la transmissió de la informació tècnica sobre la contaminació de fons que estableix l'article 5.1.f, de la Llei 34/2007, no exigeixen tècnicament una gestió centralitzada estatal dels punts de mostreig i de les estacions de mesurament.

D'altra banda, d'acord amb el cànon de constitucionalitat exposat, tampoc no es dóna cap de les circumstàncies de risc o de contraposició d'interessos que justifiquen l'atribució a l'Estat de competències executives de gestió en qualitat de bases.

En conseqüència, per les raons dites, l'atribució a l'Estat de la competència executiva que consisteix en la realització dels mesuraments de les partícules i les substàncies contaminants descrites en els articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret, que estableix l'últim paràgraf del seu article 3.1, és contrària als articles 149.1.23 CE i 111 i 144.1.h EAC.

3. El Reial decret 102/2011 reserva a l'Estat (Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) l'establiment (art. 8 i 9.2) o la determinació (art. 12) «en col·laboració amb les comunitats autònomes» de punts de mostreig i estacions de mesurament per a la realització dels controls que aquests preceptes regulen d'acord amb els requisits tècnics d'ubicació i funcionament que, en el cas dels articles 8 i 9.2, deriven del dret comunitari.

Els articles 8 i 9.2 del Reial decret 102/2011, com ja hem avançat, atribueixen a l'Estat l'establiment de punts de mostreig per tal d'efectuar mesuraments indicatius de fons de partícules $PM_{2,5}$ i altres substàncies contaminants. Així, deixant de banda les diferències que presenten els contaminants que s'han de mesurar, es tracta, en ambdós casos, d'establir uns punts de mostreig que han de reunir una sèrie de requisits d'ubicació i funcionament. En relació amb els requisits de caràcter territorial que estableixen les directives comunitàries és important destacar l'exigència que

s'estableixi un punt de mostreig o estació de mesurament cada 100.000 km² (art. 6.5. *a* i *b* i 4.9 directives 2008/50/CE i 2004/107/CE, respectivament, i art. 8.*a* i 9.2 RD 102/2011). Això permet assegurar que la informació obtinguda sobre la contaminació de l'aire sigui «suficientemente representativa y comparable en todo el territorio de la Comunidad» (considerant 7 de la Directiva 2008/50/CE), la qual cosa justifica la implantació d'aquests punts de control ambiental amb aquestes distàncies.

Al seu torn, l'article 12 del Reial decret conté unes previsions semblants als preceptes anteriors però que no deriven de les directives comunitàries, «per mantenir la vigilància dels nivells en l'aire ambient de l'amoníac mitjançant el mesurament en estacions de fons regional i en estacions de trànsit de les principals ciutats espanyoles», segons el paràgraf 7 de l'exposició de motius. Convé remarcar que la mateixa exposició de motius, a diferència de les directives, afegeix que «de moment no s'estima necessari establir objectius de qualitat per aquest contaminant». A aquests efectes, l'apartat primer del citat precepte atribueix a l'Estat, en col·laboració amb les comunitats autònomes, la determinació de 5 punts rurals de fons, repartits uniformement pel territori espanyol. Aquesta exigència no impedeix que les comunitats autònomes exerceixin les seves competències d'execució.

El compliment dels criteris per establir els punts i les estacions de mostreig i control, als quals fan referència els articles 8 i 9.2 del Reial decret, que han de proporcionar la corresponent informació, només és possible mitjançant una planificació centralitzada a nivell estatal de la seva ubicació. Per tant, l'atribució a l'Estat de la competència per determinar la ubicació d'aquestes instal·lacions, implícita en el terme genèric «establiment» dels articles 8 i 9.2 del Reial decret, respon a una exigència tècnica comunitària, imprescindible per assolir la finalitat de la norma.

No obstant això, un cop determinada la ubicació en una comunitat autònoma, aquesta exigència comunitària no justifica l'atribució a l'Estat de la competència per a la instal·lació material d'aquest punt de mostreig que troba empara, a més, a l'article 144.1.h EAC. En aquest sentit, hem de diferenciar l'«establiment» dels punts de mostreig de les actuacions concretes i posteriors referides a la instal·lació material d'aquests punts, que comprenen la realització de totes les operacions que requereixi el seu muntatge i que són actuacions de caràcter executiu que s'insereixen de forma natural en les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient.

Per la seva banda, l'article 12.1 del Reial decret 102/2011 disposa que el Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí «ha de determinar», en col·laboració amb les comunitats autònomes, cinc punts rurals de fons. En aquest supòsit, hem d'entendre també que l'activitat de «determinar» aquests punts és equivalent a la del seu «establiment» i, per tant, s'ha de distingir, tal com hem fet en els articles 8 i 9.2, de la seva posterior instal·lació material, que correspon a la Generalitat.

Així, l'atribució a l'Estat de les competències per «establir» (art. 8 i 9.2) i «determinar» (art. 12.1) els punts de mostreig i estacions de mesurament es fa amb la previsió expressa de col·laboració amb les comunitats autònomes. La imprecisió d'aquesta participació de les comunitats autònomes la converteix, però, en una simple invocació del principi general de col·laboració que no modifica la reserva estatal de la competència.

En conseqüència, l'atribució a l'Estat de la competència per a l'establiment de punts de mostreig a què es refereixen els articles 8, 9.2 i 12 del Reial decret 102/2011 no és contrària als articles 149.1.23 CE i 144.1.h EAC si les expressions «establir» i «determinar» s'interpreten en el sentit que no

comprenen l'activitat material d'instal·lació d'aquests punts de mostreig i estacions de mesurament.

4. L'article 20 del Reial decret 102/2011 imposa a l'Estat l'obligació d'informar la comunitat autònoma corresponent quan se superin els líndars a les estacions de mesurament que estiguin sota la seva gestió.

Com ha estat exposat en els fonaments jurídics precedents, l'Agència Estatal de Meteorologia realitza controls mediambientals de contaminació de fons de l'aire des de 1983, mitjançant la xarxa estatal EMEP, en compliment de les directives comunitàries i als efectes de desenvolupar les competències sobre informació tècnica en matèria de contaminació de fons que atribueix a l'Estat l'article 5.1.f de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de control de la qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera. L'habilitació competencial de les activitats de control ambiental de l'aire que realitza actualment aquesta Agència no constitueix objecte del present Dictamen. Per tant, l'obligació que s'imposa al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí d'informar sobre les estacions que estiguin sota la seva gestió, que estableix aquest Reial decret 102/2011 i que hem qualificat d'accessòria de l'activitat principal de gestió del servei de control de la qualitat de l'aire que l'Estat realitza, no altera l'ordre competencial.

L'esmentada obligació de l'Estat no és contrària a les normes que conformen el bloc de la constitucionalitat en la mesura que concreta un deure genèricament previst en la legislació amb caràcter accessori a les obligacions de gestió de caràcter principal que desenvolupa l'Estat. En conseqüència, la determinació d'aquest deure de l'Estat que realitza l'article 20 del Reial decret 102/2011, que consisteix en l'obligació que s'imposa al Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí d'informar sobre les estacions que estiguin sota la seva gestió, no suposa invasió competencial.

5. Els articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 atribueixen a l'Estat (Ministeri de Medi Ambient i Medi Rural i Marí) una potestat de coordinació en dos supòsits diferents. Concretament, quan «se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma» (art. 3.3.e), i quan sigui procedent «la realització de plans conjunts d'actuació» entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes corresponents (art. 24.4). En el primer cas, se sotmet a la coordinació de l'Estat l'actuació de les comunitats autònomes que «han de col·laborar entre si» en el supòsit de fet previst; i, en el segon, l'objecte de la coordinació ministerial és la Conferència Sectorial en matèria de medi ambient respecte dels plans conjunts d'actuació. La competència de la Conferència Sectorial inclou, segons el mateix precepte, «la iniciativa per acordar la realització de plans conjunts, l'aprovació del seu contingut, així com el seguiment i avaluació multilateral de la seva posada en pràctica».

D'altra banda, el supòsit de fet que preveu l'article 3.3.e del Reial decret 102/2011 és també objecte de regulació per l'article 6.2 de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, si bé amb una conseqüència diversa, ja que aquest últim remet el cas al deure d'assistència mútua entre les comunitats autònomes afectades «en els termes previstos en els respectius plans per reduir els nivells de contaminació», en col·laboració amb l'Administració general de l'Estat. Així, segons l'article 6.2 de la Llei 34/2007:

«En el supòsit que se sobrepassin els objectius de qualitat de l'aire fixats en un àmbit territorial superior al d'una comunitat autònoma, les comunitats autònomes afectades s'han de prestar assistència mútua en els termes previstos en els respectius plans per reduir els nivells de contaminació. L'Administració General de l'Estat ha de col·laborar a aquest fi amb les comunitats autònomes afectades o que, sense que ho estiguin, hagin contribuït a generar aquesta situació.»

Al seu torn, el supòsit de fet que preveu l'article 24.4 del Reial decret 102/2011 —la procedència de realitzar plans conjunts d'actuació entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes d'acord amb allò que estableix el títol I de la Llei 30/1992, de 26 de novembre (LRJPAC)— deriva, segons aquest precepte, de la necessitat de «realitzar actuacions en activitats, instal·lacions o zones situades al territori d'una altra comunitat autònoma» en execució de «les mesures de control per reduir la contaminació atmosfèrica que s'estableixin en el pla que, si procedeix, elabori cada comunitat autònoma». I, en aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 5.1.h de la Llei 34/2007, al qual expressament es remet l'article 3.1.e del Reial decret 102/2011, que no és objecte de la sol·licitud d'aquest Dictamen, es refereix expressament a mesures l'abast de les quals superi el territori d'una comunitat autònoma per atribuir a l'Estat una potestat de coordinació d'aquestes mesures en els següents termes: «Coordinar, amb la finalitat d'aconseguir la coherència de les actuacions de les administracions públiques afectades, l'adopció de les mesures necessàries per afrontar situacions adverses relacionades amb la protecció de l'atmosfera o relatives a la qualitat de l'aire, la dimensió de les quals excedeixi el territori d'una comunitat autònoma».

El cànon de constitucionalitat exposat en el fonament jurídic tercer, que deriva dels articles 149.1.23 CE i 144.1.h i 115 EAC, determina que, si bé correspon a l'Estat la facultat genèrica de coordinació inherent a la seva competència normativa bàsica en matèria de medi ambient, en els supòsits d'extraterritorialitat aquesta coordinació tindrà caràcter subsidiari dels instruments de col·laboració que s'estableixin entre els ens territorials afectats. L'aplicació d'aquest cànon als articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 condueix a declarar-los contraris al bloc de la constitucionalitat en la mesura que no preveuen la subsidiarietat esmentada.

En conseqüència, l'incís «sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí» dels articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011 és contrari als articles 149.1.23 CE i 115.2 i 144.1.h EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera.- L'incís «realitzarà els mesuraments indicatius de partícules $PM_{2,5}$ descrites a l'article 8; els mesuraments indicatius de metalls pesants i hidrocarburs aromàtics policíclics descrits a l'article 9 i els mesuraments d'amoníac en estacions rurals de fons assenyalades a l'article 12», del darrer paràgraf de l'article 3.1 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, és contrari a l'article 149.1.23 CE i a l'article 144.1.h EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona.- L'incís «el Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, establirà punts de mostreig per a mesuraments indicatius en ubicacions rurals de fons allunyades de fonts significatives de contaminació atmosfèrica amb l'objectiu de facilitar, com a mínim, informació sobre la concentració màssica total i l'especiació química de les concentracions de partícules $PM_{2,5}$, en mitjanes anuals» de l'article 8, primer paràgraf, del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire; i l'incís «el Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, establirà un punt de mostreig cada 100.000 km² per al mesurament indicatiu, en l'aire

ambient, de l'arsènic, cadmi, mercuri gasós total, níquel, benzo(a)pirè, i dels altres hidrocarburs aromàtics policíclics contemplats en l'apartat 1, així com dels seus dipòsits totals» de l'article 9.2 de l'esmentat Reial decret, no són contraris als articles 149.1.23 CE i 144.1.h EAC, si s'interpreten en el sentit expressat en el punt 3 del fonament jurídic cinquè.

Adoptada per unanimitat.

Tercera.- L'incís «El Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí, en col·laboració amb les comunitats autònomes, determinarà 5 punts rurals de fons per al mesurament de nivells en aire ambient de l'amoníac, repartits uniformement pel territori espanyol» de l'article 12.1 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, no és contrari als articles 149.1.23 CE i 144.1.h EAC, si s'interpreta en el sentit expressat en el punt 3 del fonament jurídic cinquè.

Adoptada per unanimitat.

Quarta.- L'article 20 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, no és contrari als articles 149.1.23 CE i 144.1.h EAC.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena.- L'incís «sota la coordinació del Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí» dels articles 3.3.e i 24.4 del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, és contrari als articles 149.1.23 CE i 115.2 i 144.1.h EAC.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.