

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1512** *Pleno. Sentencia 5/2013, de 17 de enero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5762-2002. Interpuesto por el Presidente del Gobierno con respecto a varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. Competencias sobre medio ambiente, infraestructuras de transporte y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas: inaplicabilidad a las infraestructuras de titularidad estatal del precepto legal autonómico relativo al plan de medidas para minimizar el impacto acústico. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5762-2002, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 12.4, inciso segundo, y 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 11 de octubre de 2002, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 12.4, segundo inciso, y 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. En el recurso se hace expresa invocación del art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se acuerde la suspensión de los preceptos impugnados.

2. Los motivos del recurso interpuesto son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Con carácter general el Abogado del Estado advierte que la ley impugnada incide directamente en un ámbito que parecía suficientemente clarificado tanto por las normas básicas del Estado como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cual es aquel en el que confluyen las grandes obras públicas a cargo del Estado con competencia específica sobre su régimen, construcción y funcionamiento y las normas sobre preservación del medio ambiente. Considera que la norma además de reabrir la cuestión «a propósito de un tipo de obra de capitalísima importancia en las comunicaciones, ha

prescindido del régimen declarado básico en el Real Decreto Legislativo 1320/1986, de 28 de junio, modificado por el 6/2001, de 8 de mayo. Normativa básica estatal que trata de cohesionar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982 y 107/2000)». A juicio del representante del Gobierno, esta conjugación de intereses tiende a evitar que el ente promotor de obras o actividades con previsibles consecuencias sobre el medio ambiente prescinda de este último. Pero también se trata de impedir que una perspectiva excesivamente centrada en el medio ambiente dé lugar a eventuales excesos que hagan imposible la satisfacción de otros intereses públicos confiados al Estado. Así, la valoración del medio ambiente es una exigencia a la que deben atender todos los poderes públicos pero lo que no puede hacerse es transformar esa evaluación preventiva y coordinada por medidas unilaterales que dejan vacías de contenido las competencias estatales. De esta forma se vulnera una doble competencia estatal: la propia legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE), ya que entiende que una de las bases estatales reconocidas en la materia se concreta en los mecanismos de coordinación establecidos para la evaluación de los proyectos y toma de decisiones; y las competencias sobre determinadas vías y medios de comunicación reservadas al Estado (arts. 149.1.20 y 149.1.21 CE).

b) Entrando ya en el examen de los preceptos objeto de impugnación, indica que el art. 12.4, segundo inciso dispone:

«En el caso de construcción de nuevos aeródromos o helipuertos, ampliación de los actuales o aumento significativo del tráfico, de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, la sociedad que explota la instalación debe asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido.»

Comienza el Abogado del Estado con la advertencia sobre la falta de claridad de la redacción del precepto, de donde deriva la posibilidad de realizar una interpretación del mismo conforme con la Constitución, en el sentido de que el acondicionamiento de las edificaciones sería posible en el caso de que estuviera previsto en la declaración de impacto. En ese caso el Abogado del Estado reconoce que la prescripción no ofrecería mayores dificultades. Pese a ello plantea que el precepto puede ser también entendido refiriendo la frase «de acuerdo con la declaración de impacto» a la que inmediatamente le precede sobre el «aumento significativo del tráfico». Es decir, se trataría de que un aumento significativo del tráfico sobre los niveles contemplados en la declaración de impacto colocaría a los aeropuertos en situación idéntica a los de nueva planta o ampliación de los existentes. En tal caso, la declaración de impacto no tendría otra función que la de servir como punto de referencia para la medición de las oscilaciones en la intensidad de la circulación aérea. Interpretación que se entiende contraria a las competencias estatales pues la competencia estatal queda condicionada a las posibles oscilaciones en la intensidad de uso de un servicio público sobre la que el órgano gestor no puede influir, en cuanto no la puede limitar, de manera tal que la declaración de impacto no tendría una función propia en el sentido de facilitar una conjugación de los intereses públicos concurrentes y una previsión vinculada al instante en que se aborda el proyecto y determina las correspondientes decisiones presupuestarias, sino que quedaría sustituida absolutamente por las determinaciones autonómicas posteriores.

Independientemente de lo anterior el Abogado del Estado argumenta que el precepto vulnera la competencia que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado respecto al sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, pues no se limita a establecer medidas preventivas o correctoras de situaciones juzgadas desfavorables desde el punto de vista medioambiental sino que articula una compensación por un daño implícitamente reconocido, identifica al responsable y determina una medida de reparación en especie, estatuyendo así una forma de responsabilidad legal. Se pregunta al respecto qué razón hay para imputar al titular del aeropuerto la causación del daño. En cualquier caso entiende que es al Estado al que compete establecer ex art. 149.1.18 CE un sistema de responsabilidad común para todas las Administraciones públicas, como así se ha reconocido en la STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19, en materia de responsabilidad

civil, y en la STC 170/1989, de 19 de octubre, que establece que toda limitación lesiva de bienes o derechos indemnizables ha de venir regulada por la ley del Estado.

Es por ello que, según el Abogado del Estado, el precepto impugnado lesiona competencias estatales relativas al «medioambiente» (art. 149.1.23 CE), concretadas en lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, modificado por la Ley 6/2001, pues no se respetan los sistemas de articulación previstos. También se infringe, a su juicio, el art. 149.1.20 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «aeropuertos de interés general», y, finalmente, se vulnera el art. 149.1.18 CE que remite al Estado la competencia sobre el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas.

c) En cuanto al art. 38.2, lo impugnado es el inciso segundo de este precepto establece:

«Cuando se sobrepasen los valores de atención establecidos en la presente Ley, la Administración titular de la infraestructura debe elaborar, dando audiencia a las Administraciones afectadas por el trazado, su plan de medidas para minimizar el impacto acústico que tenga en cuenta los medios para financiarlo y debe someterlo a la aprobación del Departamento de Medio Ambiente. Este Plan debe establecer un plazo plausible para la consecución de los valores de inmisión.»

El Abogado del Estado señala que, en relación con las medidas de minimización del impacto acústico, el precepto impugnado se refiere a toda clase de infraestructuras «de una manera indiferenciada», sin hacer distinción respecto de las que, por su propia dimensión, son competencia del Estado. Tampoco distingue entre obras de nueva planta (art. 12.1 y 2 de la Ley 16/2002), esto es, aquellas cuya construcción se aborde tras la entrada en vigor de la Ley, y las ya existentes (art. 12.3 de la citada Ley). La norma impone como vinculantes los límites de inmisión de los anexos pero con una determinación flexibilizadora en su apartado 2 que no impediría la preservación de otros bienes o intereses públicos cuyo reconocimiento y protección quedan confiados al Estado. El art. 12 obliga a la administración titular de la infraestructura a elaborar un plan de medidas para minimizar el impacto acústico pero con un margen suficiente de flexibilidad para no estimar comprometidas las competencias estatales. Sin embargo, el art. 38, al que el art. 12 se remite, establece una fórmula de aprobación inexcusable del Departamento de Medio Ambiente que impone, además, un plazo para la consecución de los valores de inmisión. Ello supone la contradicción con el sistema de evaluación de impacto ambiental diseñado por el Estado.

Argumenta que la «revisión retroactiva de las condiciones de una obra que de manera desenfadada puedan imponer a las Comunidades Autónomas después de aprobada e incluso construida una obra, atentan contra las exigencias más evidentes de seguridad jurídica, condicionando de una manera unilateral y absoluta unas competencias estatales». Estima que no resulta explicable que para las obras ya aprobadas y construidas se imponga la prevalencia absoluta de condiciones medioambientales imprevistas, cuando en una obra de nueva planta es admisible que, tras la ponderación de los intereses concurrentes pueda prevalecer el interés en la construcción de determinadas infraestructuras sobre los condicionamientos medioambientales. Entiende, en definitiva, que «la exigencia de que la Generalitat apruebe un plan nuevo, condicionante en términos absolutos de la continuidad de vías y medios de comunicación, resulta contrario a la normativa básica estatal sobre medio ambiente», así como a las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.20 y 149.1.21 CE. Y alega, al respecto, que la propia jurisprudencia constitucional ha rechazado la exigencia por la legislación autonómica de informes vinculantes sobre las actuaciones estatales que se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma, con cita de la SSTC 38/2000, de 14 de febrero, y 166/2000, de 15 de junio, FFJJ 3 y 6.

En definitiva, el Abogado del Estado entiende que la atribución a la Comunidad Autónoma de la facultad de aprobación final del reseñado plan de medidas quiebra la articulación existente entre las competencias estatales y autonómicas implicadas, así

como la necesaria coordinación que ha de regir las relaciones entre las diversas Administraciones.

3. Por providencia de 12 de noviembre de 2002 la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 28 de noviembre de 2002, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de dar por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El día 2 de diciembre de 2002, se registra en este Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados que comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 5 de diciembre de 2002, el Abogado de la Generalitat de Cataluña se personó en el proceso, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para contestar a la demanda.

El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 10 de diciembre de 2002, acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de la Generalitat de Cataluña y prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de diciembre de 2002, se personó el Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Comienza su alegato con una serie de consideraciones generales sobre el contenido del recurso indicando que las normas objeto de impugnación no sólo pueden sino que deben ser entendidas de una manera que las sitúe perfectamente dentro del orden constitucional. A su juicio se muestra necesario realizar una interpretación sistemática en el marco de la legislación estatal y autonómica y en los criterios seguidos por la propia jurisprudencia constitucional. Señala que la Ley 16/2002 constituye una respuesta necesaria al fenómeno del ruido, articulando diversas formas de intervención para conseguir minimizar el impacto acústico con una clara finalidad de protección medioambiental. Argumenta que la norma no está regulando, limitando o interviniendo en el espacio físico de titularidad estatal ni sobre la actividad que en él se desarrolla, «sino que pretende limitar unos efectos que se producen más allá de ese espacio como consecuencia de dicha actividad», sin que se produzca interferencia ni control sobre el ejercicio de la competencia estatal.

b) En relación con el segundo inciso del art. 12.4, el Letrado del Parlamento catalán entiende que la frase «de acuerdo con la declaración de impacto ambiental» no puede considerarse sólo como una matización o especificación de una sola de las circunstancias que da lugar a la aplicación de la obligación establecida, es decir, el «aumento significativo del tráfico», como interpreta el Abogado del Estado, sino que modula o condiciona a los tres supuestos que darían lugar al surgimiento de la mencionada obligación. Interpretación que resulta lógica porque viene a coincidir, con algún matiz, con los tres casos que

justifican el procedimiento de evaluación del impacto ambiental que culmina en la declaración correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal constituida por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y la Ley 6/2001, de 8 de mayo. Es por ello que entiende que «el estudio de impacto ambiental ya debe considerar el posible desarrollo del tráfico aéreo, y aumento de la incidencia ambiental, hasta donde sea previsible, y entonces incluirá también las medidas para minimizar esta incidencia. O bien no ha podido preverlas, y, ante un aumento significativo del tráfico aéreo, con incidencia ambiental, puede procederse a un nuevo estudio, y consiguiente declaración de impacto ambiental, de acuerdo con la legislación estatal, básica, en la materia. En cualquier caso, si se pasa a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se debe considerar entre otros efectos los de orden acústico, y proponer medidas para compensarlos o eliminarlos».

Así pues, considera que el art. 12.4, segundo inciso, por su referencia a la declaración de impacto ambiental, «no se aparta ni un ápice de la legislación básica, en este aspecto que se está examinando, ni la contradice, por lo que no invade la competencia estatal prevista en el art. 149.1.23 CE, ni, en consecuencia, llega a afectar a la competencia reservada por el art. 149.1.20 CE». Al contrario, estima que «la referencia a la conformidad con la declaración de impacto ambiental deviene clave, y en torno a ella debe girar la adecuada comprensión de norma recurrida, porque sólo esta declaración puede determinar si se produce alguna incidencia, que deba ser corregida, eliminada o compensada, y los medios para llevar a cabo esta corrección».

Tampoco estima que se haya producido vulneración en relación con el segundo de los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos respecto del citado artículo, pues, a su juicio, «ni la norma enjuiciada establece una modalidad de responsabilidad civil ni general (como era el caso de la jurisprudencia citada en el recurso) ni de la Administración, ni toda la legislación en esta particular materia debe ser establecida por el Estado (de acuerdo con el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña)». Se trata de una norma que puede circunscribirse en un género habitual de las disposiciones de protección ambiental («deberes normativos»), como son aquellas tanto estatales como autonómicas que imponen deberes para evitar daños o la degradación del medio ambiente. Para el representante del Parlamento «lo que pretende el artículo en el que se incluye el apartado sometido a enjuiciamiento es que se considere dentro de las posibilidades de corrección de los efectos negativos de la obra y servicio a ejecutar, el acondicionamiento de los edificios afectados por la contaminación acústica como una medida correctora, determinando que el deber de adoptar la medida correctora, si procede (de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, si existe), corresponde al ente gestor del servicio, que debe asumir, en consecuencia, el coste derivado. En ningún caso puede reputarse como un supuesto o una forma de responsabilidad civil –aunque conlleve un sacrificio económico– el deber de adopción de medidas correctoras de los efectos, inmisiones acústicas, perjudiciales para el medio ambiente, cuando estos efectos, “de acuerdo con la declaración de impacto ambiental” (que debe prever dichas medidas correctoras para que procedan), requieren dichas medidas para posibilitar la coexistencia de la instalación y las edificaciones cercanas». Y advierte que «el precepto impugnado no designa, obviamente, al actual ente gestor de las instalaciones aeroportuarias del Estado (AENA) puesto que la determinación de quien sea éste pertenece a la esfera competencial estatal». Por último señala que el precepto tampoco interfiere sobre el ejercicio de la competencia estatal basada en el art. 149.1.20 CE, «puesto que se refiere a la realización de unas actuaciones exteriores al perímetro del espacio aeroportuario, que ni dificultan ni perjudican a la gestión del aeropuerto ni a la adopción de decisiones por el Estado al respecto».

c) Respecto del art. 38.2 estima que «tan solo impone la obligación de elaborar un plan cuya ejecución sólo puede corresponder a la Administración titular, así como la supervisión del cumplimiento del mismo, dentro del plazo que aquella determine, si es plausible, y sin tan siquiera imponer un plazo para la elaboración de dicho plan» ni tampoco que el mismo pueda ser modificado ni sustituido por el elaborado por el órgano autonómico. En cuanto a las infraestructuras a las que sería de aplicación, considera que

«está claro que se refiere a las que fueron construidas sin declaración de impacto ambiental por no ser exigible en su momento, puesto que a las futuras, no incluidas en la norma, les será de aplicación la legislación básica, de constitucionalidad ya declarada». Para el Letrado del Parlamento, no parece irrazonable que ese plan deba ser objeto de aprobación, íntegramente y sin posibilidad de modificación, para asegurarse de su redacción y constancia, dada la falta de poder de supervisión y de medidas coactivas en caso de que no sea elaborado. Por otra parte, «aunque se utilice el término "plan" para referirse al conjunto de medidas previstas para minimizar el impacto acústico, cabe considerarlo como una propuesta de actuaciones programadas para su ejecución en un plazo para el que no se exige otra condición, o cualidad más bien, de que sea "plausible", cualidad que la Comunidad Autónoma no puede desconocer arbitrariamente, ni imponer su propia visión, pues para que sea realmente "plausible" es necesario contar con la voluntad de la Administración que lo ha considerado teniendo en cuenta sus disponibilidades presupuestarias. Y no cabe confundir la aprobación del plan como una autorización independiente, puesto que su falta ni siquiera impide la adopción de las medidas correctoras, ya que la Generalitat de Cataluña no dispone de ningún poder para obstaculizarlas, si la Administración del Estado pretende ejecutarlas, ni se le atribuye mediante esta ley una potestad específica a estos efectos».

d) Mediante otrosí, el Letrado del Parlamento de Cataluña solicita el levantamiento anticipado de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados.

8. El Abogado de la Generalitat de Cataluña, en su escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 18 de diciembre de 2002, interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) El Abogado de la Generalitat comienza su escrito de alegaciones poniendo de manifiesto la vaguedad de las lesiones competenciales imputadas y la escasa concreción de la argumentación en las que pretende fundarse. Así, pese a admitir que en el entendimiento de los preceptos impugnados caben distintas posibilidades, no se concluye en su interpretación de conformidad con la Constitución y la legislación básica estatal, cuando, a su juicio, la lectura de ambos preceptos pone de manifiesto su perfecto encaje en el orden competencial y el carácter puramente cautelar del recurso. Entiende que los recursos no pueden tener como función la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la Constitución por parte de quienes están llamados a aplicar las disposiciones delimitadoras de competencias (STC 13/1988, FJ 4), sino la de eliminar transgresiones concretas y efectivas de los respectivos ámbitos competenciales que, a su juicio, en este caso no se producen. Alude a que en el recurso no se discute la competencia autonómica en materia de medio ambiente que habilita la potestad de aprobar una ley de medidas para la protección contra la contaminación acústica, en cuanto que, además, sirve para dar cumplimiento a los mandatos del art. 45 CE. En ese sentido, el Abogado de la Generalitat indica que la norma autonómica ha fijado unos niveles de protección medioambiental superiores a los exigibles desde el ordenamiento básico estatal de medio ambiente, pero reconociendo, al mismo tiempo, la necesaria articulación de esas previsiones con las competencias estatales, para que su aplicación pueda resultar compatible con el pleno ejercicio que al Estado corresponde de sus propias competencias, especialmente en lo que atañe a la construcción y gestión de determinadas infraestructuras.

b) En relación con el segundo inciso del art. 12.4 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, el Abogado de la Generalitat considera que puede y ha de ser interpretado de conformidad con la Constitución y el sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido, y defiende que no invade ni las competencias reservadas al Estado en materias de aeropuertos de interés general (149.1.20 CE), ni acerca de la legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), ni sobre el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), pues a tales conclusiones sólo se podría llegar si se hiciera caso omiso al expreso reenvío que

en el mismo se contiene a la declaración de impacto ambiental. Afirma, en definitiva, que «el sentido del precepto no es otro que el de disponer, en aquellos casos en que se construyan nuevos aeródromos o helipuertos, se amplíen los actuales o se produzca un aumento significativo del tráfico, que la sociedad que explota la instalación debe asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido, de acuerdo y en los términos que determine la declaración de impacto ambiental». Es decir, dar «cobertura legal específica al deber de realizar las reformas de insonorización de edificios previstas o que se puedan prever en las declaraciones de impacto ambiental de ese tipo de infraestructuras», por lo que en nada se altera la legislación básica estatal relativa a la declaración de impacto ambiental, contenida actualmente en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo. En definitiva, para la representación procesal de la Generalitat, «la remisión que el art. 12.4 hace a la declaración de impacto ambiental no constituye una modificación de la legislación estatal reguladora de ese instrumento sino, precisamente, el reconocimiento del valor concluyente que la declaración tendrá en la determinación de las concretas medidas que será preciso adoptar en cada caso frente a la contaminación generada».

Respecto de la parte final del inciso impugnado, donde se determina que el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la zona de ruido debe ser asumido por la sociedad que explota la instalación, el representante de la Generalitat entiende que, «además de reflejar una realidad y una práctica preexistentes, tiene una lógica correspondencia con el principio establecido en el art. 174.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, donde se determina que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente se basará, entre otros, en el principio de quien contamina paga», principio rector de toda la política medioambiental comunitaria. En cualquier caso, entiende que «el establecimiento de un deber de asumir la ejecución de las medidas correctoras que resulten definidas en la correspondiente declaración de impacto ambiental, en absoluto supone una invasión de la competencia que el art. 149.1.18 Constitución Española reserva al Estado en orden al sistema de responsabilidad de todas Administraciones Públicas, sino que es la consecuencia necesaria del ejercicio por la Generalitat de Cataluña de la competencia asumida en materia de medio ambiente». Considera que «[s]i en ejercicio de esa competencia la Generalitat puede establecer medidas de preservación del medio ambiente más protectoras que los mínimos exigidos por la legislación básica estatal, necesariamente ha de poder determinar también el sujeto obligado al cumplimiento de esas medidas, y eso es exactamente lo dispuesto en el precepto en cuestión», lo que no sería más que una pura consecuencia también de la legislación estatal que exige al titular o promotor del proyecto la previsión de las medidas a adoptar para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.

Al respecto recuerda que, en relación al sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas al que se refiere el art. 149.1.18 CE, el Tribunal Constitucional tiene establecido una doctrina en la que admite expresamente la posibilidad que el ejercicio de competencias autonómicas pueda comportar la emergencia de deberes indemnizatorios no previstos en la legislación del Estado, tal como ha establecido la STC 61/1997 (FJ 33) y, en idéntico sentido, la STC 164/2001 (FJ 47).

c) En relación con el art. 38.2, el Abogado de la Generalitat entiende que debe ser interpretado en el ámbito de la intervención medioambiental que en cada caso corresponda a la Generalitat de Cataluña. Para el citado Letrado «el art. 38.2, en relación al 12.3, imponen de forma genérica a todas las Administraciones públicas titulares de infraestructuras en las que se sobrepasen los valores de atención establecidos de elaborar un plan de medidas para minimizar el impacto acústico». Y argumenta que «en muchos casos, la Administración titular de la infraestructura será la propia Generalitat de Cataluña, y que, «[a]demás, el precepto en ningún momento dice que la aprobación por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat constituya la aprobación "final", ni tampoco puede hacerse un entendimiento de esas disposiciones descontextualizada de los demás preceptos de la propia Ley ni del conjunto del ordenamiento jurídico».

Defiende que «la interpretación sistemática de ese precepto en relación a los demás preceptos de la Ley ya orienta en un sentido lógico su exégesis, de forma que si para las obras e infraestructuras de nueva planta se admite un criterio flexible en el que se prevé la ponderación de los demás intereses en presencia y la debida articulación con las otras competencias concurrentes, que en muchos casos serán de titularidad estatal, resultaría totalmente absurdo pensar que el legislador catalán ha querido ser mucho más restrictivo e inflexible con respecto a las infraestructuras existentes a la entrada en vigor de la Ley, cuando resulta palmario que en buena parte son también de titularidad estatal».

En definitiva, para el representante de la Generalitat, el art. 38.2 en ningún momento excluye el ejercicio por el Estado de las competencias de las que es titular en relación a las infraestructuras de su titularidad ubicadas en Cataluña, sino que tan solo determina el órgano ambiental competente en el ámbito de la Administración de la Generalitat para proceder a la aprobación de los planes de medidas para minimizar su impacto acústico, aprobación que se insertará en el procedimiento, debiendo articularse con las posteriores actuaciones que al Estado puedan corresponder en ejercicio de sus propias competencias. Abunda, a su juicio, en ese mismo sentido, el hecho que la Ley no fije de forma terminante un plazo preclusivo para la implementación de las medidas previstas en el Plan. Entiende que «[e]l silencio de la Ley catalana en ese punto, no articulando el procedimiento que deberá seguir el Estado para ejercer sus competencias sobre las infraestructuras de titularidad estatal, no puede ser entendido como una invasión de las competencias estatales sino todo lo contrario, puesto que es al Estado a quien corresponde fijar los procedimientos a través de los que sus propios órganos han de ejercer las competencias que les corresponden en la gestión de las infraestructuras de las que es titular». Al respecto advierte como en la STC 204/2002, de 31 de octubre, «el silencio de la ley estatal respecto de la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en las funciones de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos y elaboración de su plan director no ha impedido su interpretación conforme con la Constitución y con las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo».

Tampoco cabe, por tanto, imputar a ese precepto la vulneración de las competencias reservadas al Estado por los apartados 20, 21 y 23 del art. 149.1 CE que se invocan en la demanda.

Finalmente, mediante otrosí, solicita el levantamiento anticipado de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados.

9. Por providencia de 14 de enero de 2003, la Sección Segunda acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones formuladas por las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que considere conveniente acerca de la petición de los antes mencionados acerca del levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados.

Por escrito presentado el 23 de enero de 2003, el Abogado del Estado considera que no procede el levantamiento de la suspensión.

10. El Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 79/2003, de 6 de marzo, acordó levantar la suspensión de los preceptos recurridos.

11. Por providencia de 15 de enero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno frente los arts. 12.4, inciso segundo, y 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña.

El recurrente impugna los citados artículos por considerar que no respetan el orden constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente que resulta del art. 149.1.23 CE y, por conexión, también, las competencias reservadas al Estado en los arts. 149.1.20 y 149.1.21 CE sobre determinadas infraestructuras de comunicación y transportes, según la interpretación que de dichos títulos competenciales se ha formulado por este Tribunal. A las quebras del reparto competencial que se acaban de mencionar, el recurrente añade, al argumentar su impugnación del art. 12.4, inciso segundo, una infracción del art. 149.1.18 CE, en cuanto que la reserva competencial a favor del Estado para el establecimiento del sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas que el citado precepto constitucional contiene se habría visto alterada por el inciso impugnado.

Por su parte, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas comparecidas se oponen al anterior planteamiento. Ambas coinciden en defender que los preceptos recurridos se dictan en ejercicio de competencias que corresponden a la Generalitat y que cabe hacer una interpretación conforme de los mismos en el sentido expuesto en los antecedentes.

2. Antes de comenzar con el análisis sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados hemos de proceder al examen de algunos aspectos que conviene precisar. Así, en primer lugar, procede advertir que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, (en adelante, EAC) ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)], las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación.

En segundo lugar, aunque la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña no ha sido objeto de modificación, debemos considerar la incidencia de las modificaciones de otras normas con relevancia para este proceso constitucional que puedan haber tenido lugar durante su vigencia. Eso es lo que ha ocurrido con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, parámetro interpretativo invocado por el Abogado del Estado al momento del planteamiento del recurso de inconstitucionalidad, pues ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental. Pues bien, será esta legislación vigente la que se tendrá en cuenta, cuando proceda, para resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso [en el mismo sentido, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2 b)].

3. Teniendo presente lo anterior, procederemos ya al examen del primero de los preceptos impugnados, el art. 12.4, segundo inciso, de la Ley 16/2002, que dispone:

«En el caso de construcción de nuevos aeródromos o helipuertos, ampliación de los actuales o aumento significativo del tráfico, de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, la sociedad que explota la instalación debe asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido.»

Como se desprende de su tenor literal, el artículo que ahora se impugna ante este Tribunal, aunque forma parte de una regulación con evidente finalidad medioambiental, tiene como objeto material los «aeródromos o helipuertos», materia en la que al Estado corresponden las competencias sobre los «aeropuertos de interés general», conforme establece el art. 149.1.20 CE (SSTC 68/1984, de 11 de junio; y 204/2002, de 31 de octubre). Por su parte, según el art. 140.1 EAC corresponde a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general», competencia que debe entenderse asumida en los términos dispuestos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85.

Aun cuando el inciso impugnado no haga mención a la naturaleza de los aeródromos o helipuertos a los que se está refiriendo, ninguna duda puede haber de que, tal como coinciden todas las partes comparecidas, la previsión ahora cuestionada es de aplicación también a los aeropuertos de competencia estatal, como se desprende, además, del art. 3 en relación con el anexo 2 de la Ley 16/2002, que no introducen salvedad alguna respecto a los aeropuertos de competencia estatal existentes en la Comunidad Autónoma. De hecho, conforme al planteamiento procesal del Abogado del Estado, la vulneración competencial que se predica en primer lugar lo es exclusivamente de las competencias estatales en relación con este tipo de instalaciones, así como respecto a la legislación estatal en materia de evaluación de impacto ambiental.

Sentado lo anterior, el problema al que debe responderse es la manera de compaginar ambas competencias estatales con las autonómicas en materia de protección contra la contaminación acústica reconocidas ahora en el art. 144 1 h) EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma la «competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección». Esta competencia incluye, entre otras facultades, «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».

Para responder a esta cuestión debemos partir de nuestra doctrina en relación con la evaluación de impacto ambiental. Como recuerda la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 3, citando decisiones anteriores de este Tribunal: «Ciertamente, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, establecida en la STC 13/1998, de 22 de enero y reiterada en otras posteriores (SSTC 101/2006, de 30 de marzo; 1/2012, de 13 de enero; y 34/2012, de 15 de marzo), es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confíe la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración estatal que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia pues, en tales casos, "la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto ambiental" (STC 13/1998, FJ 8). Así lo pone de manifiesto el "que la declaración de impacto ambiental determine "la conveniencia o no de realizar el proyecto" y que, en caso afirmativo, fije las condiciones en que se debe realizar, estando el contenido de la declaración "llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto" (STC 13/1998, FJ 7). En definitiva, el Tribunal ha considerado que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona la actuación estatal "que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas" y que no puede caracterizarse como "ejecución o gestión en materia de medio ambiente" porque su finalidad es que todas las Administraciones públicas "valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia"; obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están "sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo "carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento" (STC 13/1998, FJ 8).»

Pues bien, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, resulta claro que corresponde al Estado la competencia de evaluación de impacto ambiental respecto a los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, entre los que se encuentran los relativos a los aeropuertos de interés general, tal y como, por lo demás se recoge ahora en el art. 4 y concordantes del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento de este precepto, debemos tener presente también que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3 y las allí citadas) así como que, «es

doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que, en un proceso abstracto como resulta ser el recurso de inconstitucionalidad, es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9 y doctrina allí citada). Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9).

4. En este caso, como se apreciará, dicha operación interpretativa, que encuentra su anclaje en el principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático, resulta posible, pues cabe realizar, sin forzamiento textual que lo impida, una interpretación del mismo que permite cohonstar las competencias estatales y autonómicas en presencia y ser, en consecuencia, ajustada al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

A este respecto, el inciso segundo del art. 12.4 no vulnera las competencias del Estado del art. 149.1.20 CE, pues, conforme a su propio tenor, la obligación de la sociedad que explote la instalación de asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido derivada de la construcción o ampliación de instalaciones aeroportuarias o aumento significativo del tráfico, en todo caso, se impone «de acuerdo con la declaración de impacto ambiental». Es a dicha declaración o a cualquier otro instrumento de regulación ambiental estatal, entonces, al que corresponde, en todo caso, fijar las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente, de modo que, si en dicha declaración no figura tal previsión, del artículo impugnado no derivaría ninguna obligación para la sociedad explotadora ni tampoco, por la remisión a una decisión que ha de ser adoptada por un órgano estatal, vulneración de las competencias estatales. Lo contrario significaría tanto como admitir que las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre las obras públicas de interés general, en particular en relación con las infraestructuras del transporte y las comunicaciones, algo que excluye nuestra doctrina (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85 *in fine*).

Es decir, el inciso citado, en cuanto que remite a la declaración de impacto ambiental, no permite que eventuales medidas adicionales se pudieran superponer a la citada declaración de impacto ambiental y a la propia autorización del proyecto, estableciendo nuevas obligaciones de protección del medio ambiente adicionales respecto a las ya fijadas por el competente para la aprobación de la evaluación de impacto ambiental del proyecto de que se trate. Por el contrario, tal como han sugerido los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones y se desprende del tenor literal de la norma impugnada, el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido, a la que alude el inciso impugnado, se producirá de conformidad con la correspondiente evaluación de impacto y, en su caso, en los términos y condiciones en que dicha declaración sea aprobada por el órgano ambiental competente, que, en el caso de proyectos de competencia del Estado, será, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, estatal. Es por ello que no puede acogerse el motivo de inconstitucionalidad alegado por el Abogado del Estado, que residencia la vulneración competencial en el concreto supuesto de que un aumento significativo del tráfico de un aeropuerto hiciera surgir la obligación de acondicionamiento de los edificios afectados, pues ya hemos razonado que, conforme a los propios términos del precepto, ello solamente es posible cuando la declaración de impacto así lo prevea.

Las razones ya expuestas nos conducen también a desestimar el segundo de los motivos alegados por el Abogado del Estado, relacionado con la vulneración de las

competencias estatales en relación con el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, pues, en cuanto que las eventuales medidas a adoptar han de ser las previstas en la evaluación de impacto, es claro que, por no concurrir los supuestos estructurales para ello, nada tienen que ver con el régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas, que corresponde al Estado establecer.

En consecuencia, debemos desestimar la impugnación del segundo inciso del art. 12.4 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña.

5. Procede ahora examinar el segundo de los preceptos impugnados, el artículo 38.2, a cuyo tenor «[c]uando se sobrepasen los valores de atención establecidos en la presente Ley, la Administración titular de la infraestructura debe elaborar, dando audiencia a las Administraciones afectadas por el trazado, su plan de medidas para minimizar el impacto acústico que tenga en cuenta los medios para financiarlo y debe someterlo a la aprobación del Departamento de Medio Ambiente. Este Plan debe establecer un plazo plausible para la consecución de los valores de inmisión.»

El Abogado del Estado sostiene que el precepto, en relación con las medidas de minimización del impacto acústico, se refiere a toda clase de infraestructuras entre las que pueden estar las del Estado, sin hacer distinción, además, entre las obras de nueva planta (art. 12.1 y 2 de la Ley 16/2002) y las ya existentes (art. 12.3 de la citada Ley). Defiende que la atribución a la Generalitat de Cataluña de la facultad de aprobación del reseñado «plan de medidas» estableciendo una fórmula de aprobación inexcusable del Departamento de Medio Ambiente que impone además un plazo para la consecución de los valores de inmisión, quiebra las competencias del Estado reguladas en el art. 149.1.20 y 21 CE, así como las «bases medioambientales» (art. 149.1.23 CE), alterando las reglas de coordinación y cooperación entre Administraciones públicas. Todos estos extremos son negados por las representaciones procesales del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña que han defendido la adecuación del precepto al orden competencial señalando que la aludida aprobación, cuya inserción en el procedimiento ha de ser determinada por el Estado, tiene como finalidad constatar la existencia de las medidas exigibles para respetar las no cuestionadas previsiones de la Ley 16/2002 en relación con la prevención de la contaminación acústica provocada por las infraestructuras de transporte.

Expuestas las posiciones de las partes, hemos de advertir, en primer lugar, que el problema se plantea, exclusivamente, en relación con las infraestructuras de transporte viario, marítimo y ferroviario que, siendo de competencia estatal, tuvieran aprobado el proyecto o el estudio y efectuada la declaración de impacto ambiental (art. 12 en relación con el apartado primero de la disposición transitoria tercera de la Ley), pues respecto de ellas el art. 12.3 dispone que en el caso de sobrepasarse los valores de atención fijados en el anexo 1 para las zonas de sensibilidad acústica baja, la administración titular debe elaborar, dando audiencia a las administraciones afectadas por la infraestructura, un plan de medidas para minimizar el impacto acústico, de acuerdo con lo que establece el art. 38.

Así pues, a la vista de las alegaciones del Abogado del Estado, el problema que hemos de resolver no se refiere a la necesidad de elaborar un plan para minimizar el impacto acústico de la infraestructura y ajustarlos a las previsiones de la norma autonómica, sino que, exclusivamente, se contrae a la exigencia, que se entiende contraria al orden constitucional de distribución de competencias, de que dicho plan, elaborado por un órgano estatal, en cuanto titular de la infraestructura, sea sometido a la aprobación de un órgano de la Administración de la Generalitat. Lo cuestionado es el modo en el que, a juicio del Abogado del Estado, la Comunidad Autónoma pretende desarrollar el ejercicio de la competencia en relación con las infraestructuras estatales ya existentes, pues el motivo de impugnación es que el referido plan deba ser aprobado por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña. Dicha aprobación superaría el ámbito propio de establecimiento de fórmulas de cooperación o colaboración interadministrativas, que son las que aquí procederían, y supondría la prevalencia del

criterio autonómico de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

6. Para enmarcar debidamente el análisis de la cuestión controvertida, es preciso recordar nuestra doctrina previa en la que, como recuerda la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6, «dos, pues, son los parámetros derivados de nuestra doctrina constitucional que deben ser utilizados a la hora de resolver una controversia de este tipo “En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de los mismos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente”.»

En el mismo sentido también tenemos declarado que «este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre supuestos similares, en los que la evidente complejidad derivada de la necesidad de articular las competencias estatales y autonómicas que –con distinto objeto jurídico– concurren sobre el mismo espacio físico ha dado lugar a técnicas o fórmulas que arbitran soluciones diferentes en cada caso. De la doctrina recogida en las SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 c) y d); y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38, cabe extraer las notas comunes a las técnicas de cooperación que hemos juzgado constitucionalmente admisibles. Con distintas fórmulas, todas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a coexistir, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, concurrencia que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Este deseable resultado se alcanzará normalmente abriendo un período de consultas para llegar al acuerdo que, de no conseguirse, preservará necesariamente la decisión estatal, que se impondrá a las entidades territoriales únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar a la correlativa competencia autonómica.» (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 6).

7. Será, pues, a partir de esta doctrina, como deberemos afrontar la resolución de la controversia aquí planteada, partiendo de que la admisibilidad constitucional del mecanismo de articulación de las competencias estatales y autonómicas sobre el que ahora debemos pronunciarnos depende, en lo esencial, del modo en que la Comunidad Autónoma pretende desarrollar el ejercicio de la competencia en materia de protección contra la contaminación acústica, pues, si hay articulación con otras competencias estatales que impida su desconocimiento y suponga la cooperación o fórmulas de colaboración interadministrativas, dicha medida, consistente en la ya aludida aprobación del plan, será admisible, y no lo será en caso contrario. No otra consecuencia es la que se deriva de la necesaria interpretación en función del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, implícito en el sistema de autonomías, y la necesidad ordinamental de convivencia de las distintas normas del Ordenamiento jurídico, salvo si su sentido explícito las hace incompatibles.

Debemos partir de la constatación de que, como pone de manifiesto el Letrado de la Generalitat, al Estado es a quien corresponde fijar los procedimientos a través de los que sus propios órganos han de ejercer las competencias –entre ellas la elaboración y puesta en práctica del plan al que alude el precepto impugnado– en relación con la gestión de las infraestructuras de las que es titular, debiendo entender por tales, conforme a la propia Ley 16/2002, tanto aquellas que se encuentren en proyecto como las ya aprobadas y construidas. Por tanto, el precepto impugnado regula, en realidad, la intervención autonómica en una decisión estatal, la elaboración, aprobación e implantación de una serie de medidas que corresponde adoptar al Estado respecto de sus infraestructuras a fin de reducir su impacto acústico. Indica así que las medidas a adoptar requieren la

conformidad de la autoridad ambiental autonómica, sin que con ello se determine, pues el precepto impugnado guarda silencio al respecto, el sentido y contenidos concretos de las eventuales medidas ni el momento oportuno para su aprobación y puesta en práctica por el órgano estatal que resulte competente para ello en razón del tipo de infraestructura de que se trate.

En suma, el mecanismo previsto constituye una forma singular de colaboración para un supuesto asimismo singular, en el que se produce una concurrencia de competencias estatales y autonómicas, fórmula sobre la que hemos de decidir si la aprobación recogida por el precepto condiciona la decisión de un órgano estatal respecto a la puesta en práctica de las medidas sobre impacto acústico por él diseñadas en cuanto titular de la infraestructura. Es evidente que, en este caso, el precepto impugnado recoge una intervención autonómica singularmente intensa, la cual, para poder ser entendida de modo compatible con el orden constitucional de distribución de competencias, ha de enmarcarse en un contexto de colaboración entre Administraciones que son titulares de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, lo que, ya de por sí, impide el sometimiento de las competencias estatales al consentimiento autonómico, pues dicha consecuencia sería incompatible con el carácter indisponible e irrenunciable de las competencias (en el mismo sentido, STC 31/2010, FJ 73). Así hemos declarado que «para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden» (STC 46/2007, FJ 5).

El supuesto que examinamos, en la medida en que implícitamente atribuye la elaboración del plan al Estado, en su condición de titular de las infraestructuras, prevé la ponderación de los intereses en presencia, de modo que, en principio, estamos ante un mecanismo de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, en el que cada una de las voluntades presentes se circunscribe a asuntos de su propia competencia. Pese a ello, dicha ponderación se realiza recurriendo a una técnica, la de la aprobación del plan por el Departamento autonómico de Medio Ambiente, que supera el ámbito propio de establecimiento de fórmulas de cooperación o colaboración interadministrativas basadas en la voluntariedad y el mutuo acuerdo. Técnicas que, a partir de nuestra consolidada doctrina respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3), son las que aquí procedería aplicar, a fin de lograr que las infraestructuras estatales se ajusten a las determinaciones ambientales y que, a la vez, éstas no impidan u obstaculicen el normal desenvolvimiento de tales infraestructuras, de modo que puedan cumplir la finalidad para la que fueron diseñadas.

Por el contrario, el precepto impugnado implica la prevalencia del criterio autonómico de un modo que ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues las infraestructuras sobre las que se ha planteado la controversia están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales, los cuales se ven aquí preteridos. Por todo ello, al no asegurar la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico e imponer la subordinación de unos a otros, la aprobación por el Departamento autonómico de Medio Ambiente de un plan de medidas para minimizar el impacto acústico de las infraestructuras estatales de transporte viario, marítimo y ferroviario es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

De cuanto llevamos expuesto se deduce asimismo la imposibilidad de acoger la interpretación propuesta por los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña

pues la misma, pues, dada la dicción literal del precepto, tal solución interpretativa no satisfaría los presupuestos que señala nuestra doctrina (por todas, STC 30/2011, FJ 11).

No queda entonces sino estimar el recurso por lo que respecta al art. 38.2 de la Ley 16/2002, si bien, en atención tanto al planteamiento procesal del Abogado del Estado como al hecho de que el precepto es aplicable a infraestructuras de titularidad de otras Administraciones públicas, el mismo no ha de ser declarado nulo sino, simplemente, inaplicable a las infraestructuras de transporte viario, marítimo y ferroviario de titularidad estatal ya existentes a la entrada en vigor de la ley, a las que, por la remisión del art. 12.3, se aplicaría el art. 38.2 de la Ley 16/2002.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7, que el art. 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, no es aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5762-2002

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente Voto particular, al discrepar del fallo y de parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia que ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 12.4, inciso segundo, y 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña.

Mi discrepancia se circunscribe al enjuiciamiento que se realiza en la Sentencia del segundo inciso del art. 12.4 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. A mi entender, en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado no sólo respecto del art. 38.2 de la citada Ley (extremo este en el que estoy plenamente de acuerdo), sino también respecto del segundo inciso del art. 12.4, declarando (al igual que se hace en la Sentencia en relación con el art. 38.2), que este precepto no es aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal, y ello por las razones que siguen.

La Sentencia de la que discrepo sostiene que, pese a la defectuosa redacción del segundo inciso del art. 12.4 de la Ley 16/2002, el mismo es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución (declaración de conformidad que, por cierto, no se lleva al fallo), que pasaría por entender que la obligación que se impone a la sociedad que explote la instalación de asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido derivada de la construcción o ampliación de instalaciones aeroportuarias o aumento significativo del tráfico aéreo se producirá en todo

caso de conformidad con la correspondiente evaluación de impacto y, en su caso, en los términos y condiciones en que dicha declaración sea aprobada por el órgano ambiental competente, que, en el caso de proyectos de competencia del Estado, será, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina al respecto, un órgano estatal. De modo que, si en dicha declaración no figura tal previsión, del inciso impugnado no derivaría ninguna obligación para la sociedad explotadora ni, en consecuencia, por la remisión a una decisión que ha de ser adoptada por un órgano estatal, vulneración de las competencias estatales ex art. 149.1.20 CE.

Sin embargo, la constitucionalidad del precepto no puede ser salvada, a mi juicio, mediante la interpretación de conformidad a la que se acoge la Sentencia, por las razones que a continuación expongo.

Ciertamente, no cabe duda de que, en los supuestos de construcción o ampliación de instalaciones aeroportuarias de interés general, el Estado ostenta competencias exclusivas conforme establece el art. 149.1.20 CE (SSTC 68/1984, de 11 de junio, y 204/2002, de 31 de octubre), por lo que, en consecuencia, al Estado le corresponde la competencia de evaluación de impacto ambiental respecto a los proyectos relativos a tales infraestructuras (SSTC 13/1998, de 22 de enero, y 149/2012, de 5 de julio, por todas). Más no es aquí donde radica el verdadero problema constitucional que plantea el inciso impugnado.

El problema real para el orden constitucional de distribución de competencias que suscita el precepto en cuestión reside en que una ley autonómica no puede condicionar el ejercicio de las competencias exclusivas estatales (por todas, SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; 149/1998, de 2 de julio, FJ 4; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7; 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5; 82/2012, de 18 de abril, FJ 3). Las Comunidades Autónomas no pueden, pues, legislar sobre las infraestructuras de interés general, de competencia estatal exclusiva.

Por tanto, la competencia autonómica exclusiva (art. 140.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) sobre aeródromos o helipuertos radicados en el territorio de Cataluña (que debe entenderse asumida por la Generalitat de Cataluña en los términos dispuestos en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85) sólo puede referirse a aquellas infraestructuras aeroportuarias que no tengan la calificación de interés general y, por ello, no puede privar al Estado del ejercicio de sus propias competencias exclusivas en materia de aeropuertos de interés general ex art. 149.1.20 CE, que es justamente lo que sucede con la previsión contenida en el segundo inciso del art. 12.4 de la Ley catalana 16/2002, de cuyo tenor literal se desprende, sin duda, que es de aplicación no sólo a los aeródromos o helipuertos situados en Cataluña que no tengan la calificación de interés general (respecto de los cuales nada cabe objetar al inciso impugnado), sino también, como no se reconoce en la propia Sentencia de la que discrepo, a las instalaciones aeroportuarias de interés general, y por tanto, de competencia estatal (art. 149.1.20 CE).

La claridad, pues, de los términos del inciso impugnado es la que crea la situación de franca inconstitucionalidad. En efecto, la obligación que el inciso impugnado impone a la sociedad que explote la instalación aeroportuaria de asumir el coste del acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido (derivada de la construcción o la ampliación de las instalaciones aeroportuarias o de un aumento significativo del tráfico aéreo), de conformidad con la correspondiente evaluación de impacto ambiental, resulta perfectamente legítima en el caso de aeródromos o helipuertos radicados en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación de interés general, cuya competencia corresponde a la Generalitat de Cataluña en los términos señalados por nuestra STC 31/2010, FJ 85), pero vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en cuanto afecta y condiciona el ejercicio de la competencia estatal exclusiva en materia de aeropuertos de interés general ex art. 149.1.20 CE.

Por ello considero que, en términos semejantes a como se ha hecho en la Sentencia de la que discrepo –no en este punto, como ya he dicho– respecto del art. 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, también debió entenderse que la previsión contenida en el segundo inciso del art. 12.4 de

la referida Ley 16/2002 es inconstitucional por vulnerar las competencias estatales exclusivas ex art. 149.1.20 CE, sin que ello comporte la declaración de nulidad de inciso impugnado, sino que basta con declararlo (como se ha hecho igualmente en la Sentencia con el citado art. 38.2) no aplicable a las infraestructuras aeroportuarias de titularidad estatal, atendiendo al hecho de que el precepto resulta legítimamente aplicable a las infraestructuras cuya competencia corresponda a la Generalitat de Cataluña.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil trece.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.