

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11057** *Pleno. Sentencia 161/2014, de 7 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 965-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Competencias sobre medio ambiente, ordenación general de la economía, puertos y aeropuertos, transportes terrestres y obras públicas: constitucionalidad de los preceptos legales básicos que defieren al reglamento el establecimiento de distintos criterios técnicos. Voto particular.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña, representado por su Letrado, contra la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 19 de febrero de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la disposición adicional séptima.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, se realizan unas consideraciones previas sobre la delimitación del título competencial del art. 149.1.23 CE frente a otros. Se señala que la Ley regula la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación acústica, partiendo la iniciativa reguladora y protectora de la necesidad de trasponer la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La Ley 37/2003 va más allá, conteniendo múltiples disposiciones para promover activamente la mejora de la calidad acústica del entorno; pretende también incluir los fundamentos donde asentar el caudal normativo en materia de ruido generado por las Comunidades Autónomas y los entes locales, dotando de un esquema básico estatal la normativa dispersa relacionada con el ruido. A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, partiendo de la premisa de que la Ley debe situarse bajo el título competencial del art. 149.1.23 CE, se extralimita al atribuir al Estado una serie de

funciones ejecutivas sin justificación suficiente y al llamar al reglamento a completar la legislación básica cuando no existen obstáculos que impidan que la propia Ley establezca la normación básica deferida.

En relación con la disposición final primera de la Ley, afirma que, a pesar de la referencia general al título del art. 149.1.16 CE, el título competencial adecuado es el previsto en el art. 149.1.23 CE, por su especificidad, y dado el contenido y finalidad de la Ley, discrepancia que tiene importancia porque los perfiles de lo que se entiende como básico desde el punto de vista de una materia o de otra puede variar. Según argumenta el Letrado parlamentario, la regulación de la Ley se ajusta, en general, al significado de lo que debe entenderse por legislación básica en materia de protección del medio ambiente, con la salvedad de sus remisiones a una concreción posterior mediante reglamento en casos en los que no está justificado hacerlo. Y es que, aunque la Ley pudiera incluirse en ambas materias competenciales, no se puede olvidar la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 102/1995, de 26 de junio). Ha sostenido un concepto amplio y dinámico del medio ambiente, compuesto por una pluralidad elementos que es obligado reconducir a la unidad de una realidad en peligro que es preciso proteger, conservar y mejorar. Por ello el concepto referido debe tener un contenido concreto que no puede quedar escindido dentro de otras materias conexas de los arts. 148 y 149 CE. Aunque la contaminación sonora pueda tener incuestionables repercusiones sobre la salud de las personas, produciendo trastornos, el medio ambiente ha sido identificado como objeto de una competencia específica. La invocación de competencias análogas, afines o más o menos próximas o relacionadas con ella para justificar la adopción de una norma típicamente medioambiental, puede dar lugar a una fragmentación excesiva de las intervenciones públicas sobre el medio ambiente y a una desnaturalización del significado y el alcance de los títulos competenciales que se hagan entrar en juego. Aunque los mandatos de la Ley 37/2003 tienden indirectamente a preservar los derechos del art. 18.1 CE y a proteger la salud, de forma directa o inmediata se orientan a proteger contra la contaminación acústica la realidad abstracta e indeterminada que denominamos «medio ambiente». Se ha podido afirmar, pues, con razón, que la competencia sobre el medio ambiente converge y concurre con otras muchas; no se confunde con ellas por su carácter transversal u horizontal, capaz de incidir y repercutir en muchos y variados aspectos de la realidad económica y social. Por ello, el análisis de los preceptos de la Ley se hará, preferentemente, desde la óptica que brinda la protección del medio ambiente y de las competencias que sobre el mismo corresponden al Estado y a la Generalitat de Cataluña.

b) A continuación, procede el Letrado del Parlamento de Cataluña a referirse a los títulos competenciales a los que recurre el legislador para justificar los apartados 2 y 3 del art. 4, las disposiciones adicionales segunda y tercera, y la disposición transitoria tercera de la Ley 37/2003: art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, señalando que no se invoca el art. 149.1.23 CE, lo que no significa que dichos preceptos no contemplen medidas en materia de medio ambiente. Son preceptos de contenido competencial y procedimental, en cuya virtud se asignan funciones ejecutivas a la administración estatal fundándose en otras competencias, y apartándolas del ámbito medioambiental al que deberían corresponder. Afirma que la protección del medio ambiente constituye una materia transversal con sustantividad propia, caracterizada por el objetivo de preservación de los diversos componentes de la realidad física. Defiende que la Ley del ruido se inscribe plenamente dentro de dicha materia; en ella la función que corresponde al Estado es establecer la legislación básica, mientras que a la Generalitat de Cataluña corresponden las de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la referida legislación básica, sobre cuyo alcance se cita la jurisprudencia constitucional recogida en la STC 102/1995, FFJJ 8 y 9, de acuerdo con la cual, y en función del art. 10.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), debería quedar completamente en manos de la Generalitat de Cataluña la gestión de los diversos instrumentos de intervención administrativa dispuestos en el art. 4.1 de la Ley.

Sin embargo, el criterio de reparto competencial no sería respetado por los apartados 2 y 3 del art. 4, ni por las disposiciones adicionales segunda y tercera de la

Ley 37/2003. Así, el art. 4 establece en su apartado 1 competencias administrativas para la ejecución de la Ley y las reparte entre las diferentes administraciones territoriales en los apartados 2, 3 y 4. A juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, los títulos competenciales invocados en la disposición final primera no prestan justificación constitucional para atraer a favor del Estado competencias de ejecución en perjuicio de las de la Generalitat basadas en el art. 10.6 EAC. Afirma que la problemática constitucional de mayor envergadura que plantean los apartados 2 y 3 del art. 4 proviene de si es o no constitucionalmente admisible crear títulos competenciales por derivación o consecuencia de otros.

c) En el análisis de los títulos competenciales invocados por la Ley 37/2003, comienza el representante del Parlamento de Cataluña por considerar inadecuado el del art. 149.1.13 CE, a pesar de su amplio alcance. Si en el caso de la sanidad ya se dijo que era un título que sólo indirectamente podía fundamentar una ley contra la contaminación acústica, con más razón parecen alejadas del verdadero objeto de la Ley 37/2003 las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; no sólo porque no tienen por qué operar, cuando se dispone de un título específico como es el de la protección del medio ambiente, sino también porque el objeto inmediato de dicho título es incidir directamente sobre la actividad económica y no proteger o adoptar medidas contra la contaminación acústica, aunque éstas puedan tener alguna repercusión económica. La competencia estatal tiene un objeto amplio, pero específico; no se puede permitir incluir bajo la misma cualquier ordenación o actividad por su incidencia económica, ya que se convertiría en una habilitación universal para el Estado en orden a intervenir en cualquier materia.

Por tal razón, esa competencia debe ceñirse a la ordenación o a las medidas que tengan una finalidad económica directamente, tal y como se estableció en la STC 124/2003, de 23 de junio. La atribución de funciones ejecutivas al Estado podría justificarse tan sólo por la posible, pero hipotética, repercusión económica de algunas de las medidas que podrían conllevar los planes de acción (cuyo objeto y contenido se establecen los arts. 22 a 24 de la Ley) adoptados para prevenir y reducir la contaminación. Parece, por tanto, una atribución competencial dotada de una función preventiva, cuyo objetivo bien podría conseguirse por otra vía, como el desarrollo reglamentario, estableciendo límites y reglas específicas cuando dentro del ámbito de un plan existieran infraestructuras estatales.

d) Idéntico comentario incluye el recurso en cuanto a los títulos competenciales sobre puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), transportes terrestres que circulen por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 CE) y sobre obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24 CE). Se aducen para fundamentar las prescripciones de la Ley 37/2003, tanto respecto a los apartados 2 y 3 del art. 4, como en relación a las servidumbres acústicas previstas en las disposiciones adicionales segunda y tercera y a la disposición transitoria tercera; aunque estos títulos fundamentan competencias exclusivas del Estado, no tienen nada que ver con la protección del medio ambiente. Además, las referencias a los títulos competenciales del art. 149.1.20, 21 y 24 CE partirían de la confusión entre titularidad demanial y las competencias que puedan incidir o ejercerse sobre el mismo como ámbito territorial, citándose en este sentido la STC 77/1984, de 3 de julio, FFJJ 2 y 3.

Si se analizan los diversos instrumentos de intervención pública que establece el art. 4.1, se puede ver que giran, básicamente, en torno a figuras de carácter territorial que delimitan espacios físicos en los que pueden concurrir diversas clases de emisores acústicos, no tan sólo los vinculados a las infraestructuras u obras estatales. Además, las delimitaciones espaciales previstas no suponen por sí mismas la imposición de medidas u obligaciones, sino que o bien constatan una situación y su posible evolución, o bien sirven para fijar determinados objetivos o límites en relación con las aglomeraciones. En todas ellas el Gobierno dispone de una amplia capacidad de intervención, por medio de su potestad reglamentaria, a la que se hacen numerosas remisiones, con independencia de cuál sea la administración competente; lo que le puede permitir establecer

modulaciones sobre el contenido de estas figuras en función de la presencia de infraestructuras estatales.

Podría haber dudas respecto de los mapas de ruido, cuyo punto de referencia pueden ser determinadas infraestructuras en algún caso, lo que no significa que se deban considerar sólo ellas para la confección del mapa, sino el conjunto de actividades que se desarrollan alrededor de las mismas u otras, que tengan diferentes titularidades. Además se contemplan mapas de carácter absolutamente territorial [art. 14.1 a) y b)], por lo que lo lógico es que todos se consideren como instrumentos de prevención integral y, por ello, corresponda a la administración ambiental su elaboración así como la información al público. Por lo que se refiere a los planes de acción, se señala que tampoco contienen medidas de actuación concretas ni imponen inmediatamente deberes u obligaciones sobre los emisores acústicos, como las infraestructuras estatales; no tienen pues que imponer una interferencia directa en el desarrollo de la gestión de estas infraestructuras ni la sustitución de las potestades que puedan corresponder a su titular. Las medidas concretas de intervención mediante la imposición de deberes u obligaciones, o la ejecución de medidas correctoras contempladas en los arts. 17, 18 y 19, pueden ser llevadas a cabo por la Administración estatal respecto de las actividades o infraestructuras en las que sea competente sin merma de facultades.

Por tanto, las competencias que se configuran en el art. 4.1 pueden ser ejercidas por la Administración autonómica aun en el caso de que existan las infraestructuras estatales mencionadas en el apartado 2, o las obras referidas en el apartado 3 del mismo precepto, sin producir perjuicio ni merma de las facultades de gestión que sobre las mismas corresponda a la Administración del Estado, y sin introducir una distorsión innecesaria en el orden lógico de competencias.

e) Por otra parte, afirma el Letrado del Parlamento de Cataluña que no cabría confusión entre las diversas figuras de delimitación espacial del art. 4 de la Ley y la evaluación de impacto ambiental que corresponderá a cada administración competente según el objeto sobre el que recaiga, de acuerdo con la STC 13/1998, de 22 de enero. Tampoco deberían justificarse los planes de acción del art. 4.1 e) con los planes de minimización del impacto acústico que prevé la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2002, de 28 de junio. Consisten en la programación de las diversas medidas que el titular de las infraestructuras que menciona su art. 12.1 considera que debe llevar a cabo para atenuar el impacto acústico; se trata de un plan interno y exclusivo del gestor o titular de la infraestructura, sin el alcance general y global para un territorio que tienen los planes de acción. Parece clara, en este contexto, la dificultad de ordenar adecuada y eficazmente la diversidad de actuaciones que pueden concurrir en un espacio físico para corregir o prevenir la contaminación acústica; exige el establecimiento de instrumentos de cooperación y coordinación, de acuerdo con la doctrina constitucional, que se supone que el Gobierno desarrollará a través de los diversos reglamentos a los que se remite la Ley 37/2003.

Se señala, asimismo, que la disposición final primera de la Ley contiene dos remisiones a títulos competenciales que no pueden objetarse, como son la del art. 149.1.8 CE en relación con la disposición adicional quinta, cuyo contenido se ajusta a las bases de las obligaciones contractuales, y la del art. 149.1.14 CE en cuanto a la disposición adicional sexta, por lo que se refiere a la autorización a los entes locales para el establecimiento de unas tasas, encuadrables en el concepto de « hacienda general », según la jurisprudencia constitucional.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria tercera, se señala que, aunque parece presuponer una concepción de los mapas de ruido rechazada en la demanda, podría aceptarse como regulación transitoria para evitar un ámbito de incertidumbre normativa, aunque considerando que su fundamento constitucional se halla en el art. 149.1.23 CE.

En definitiva, no se considera legítimo constitucionalmente el recurso a los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE recogidos en la disposición final primera de la Ley 37/2003, por lo que, careciendo cobertura alguna, deben ser considerados

inconstitucionales los preceptos dictados en base a aquellos, al lesionar las competencias atribuidas por el art. 10.6 EAC.

f) Aborda a continuación la demanda las remisiones contenidas en diversos preceptos de la Ley a su ulterior desarrollo reglamentario. Señala que el legislador no tiene libertad para elegir el rango de las normas básicas; debe hacerlo conforme a los criterios jurisprudenciales, que han señalado la preferencia de la ley formal para el establecimiento de las bases. No se excluye el recurso al reglamento para esta operación, aunque no discrecionalmente, sino como una actuación excepcional que requiere estar justificada por la concurrencia de determinadas condiciones; concretamente, cuando se trate de un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley (STC 147/1996, FJ 7). Esto en ocasiones se ha vinculado al carácter técnico coyuntural de las normas, de suerte que si no se dan esas razones, puede cercenarse la competencia autonómica de desarrollo de lo básico. La remisión al reglamento ha de estar pues justificada por tratarse de un instrumento idóneo o mejor que la ley para la consecución del objetivo perseguido mediante el establecimiento de las bases; la remisión no puede ser válida si es posible establecer la regulación en la Ley, como ocurre en el caso de una materia no sometida a vaivenes o cambios bruscos. Así ocurre con la Ley 37/2003 —instrumento adoptado para trasponer la Directiva 2002/49/CE que contiene diversas regulaciones que no han sido recogidas directamente por la Ley estatal— en la que quedan en algún caso en manos del reglamento; operación que no parece necesaria ni justificada si resulta que ya están definidos los distintos aspectos de forma clara y precisa en la Directiva. Que ello resulta viable se pone de manifiesto en la Ley catalana 16/2002, contra la contaminación acústica, que —a diferencia de la estatal— dispone por sí misma de ordenaciones técnicas mediante anexos.

Con independencia de ello, la Ley 37/2003 realiza un uso excesivo, a juicio del demandante, de las remisiones al Gobierno o al desarrollo reglamentario; aunque no merezca ser por sí mismo objeto de reproche desde la perspectiva constitucional, sí pone de manifiesto que resulta difícil hablar de excepcionalidad de las remisiones reglamentarias, pudiéndose tratar más bien de una cuestión de conveniencia para aligerar la tramitación de la Ley.

Partiendo de dichos criterios, expone la demanda a continuación los preceptos que, a juicio del Parlamento de Cataluña, incurren en lesión de la competencia autonómica por la insuficiencia de rango. Comienza por el art. 10.2, que atribuye al Gobierno la competencia para establecer los criterios técnicos para medir o calcular el ruido y, a partir de esa medición, delimitar las zonas de servidumbre que deben recoger los mapas de ruido. Son criterios técnicos que no están sujetos a un proceso de cambio continuado, a corto o medio plazo, a diferencia de los instrumentos utilizados, por lo que bien podían preverse desde la ley sin necesidad de diferir esta operación. Así lo ha entendido la Ley catalana de protección contra la contaminación acústica, al recoger estos criterios en los diversos anexos que la acompañan.

El art. 12, apartados 1 y 3, asigna al Gobierno la competencia para determinar los valores límite de emisión y de inmisión y la relación del tipo de emisores acústicos a que se referirán dichos valores. Se reitera el argumento utilizado en el art. 10, al tratarse de valores que bien podría haber establecido la Ley por sí misma, como ha hecho la Ley catalana. Además, son unos valores considerados como límite o barrera para la contaminación acústica, que obedecen a un criterio o una política determinada y no dependen exclusivamente de consideraciones técnicas sujetas a cambios materiales o a la inevitable evolución tecnológica.

Por su parte, el art. 13 a) remite al Gobierno la potestad de regulación de los métodos de evaluación de los valores de los índices acústicos a que se refiere el art. 12. La posibilidad de determinar estos métodos a través de la ley, como ha hecho la Ley catalana 16/2002 y los anexos II y III de la Directiva 2002/49/CE, priva de justificación a la solución adoptada en la Ley 37/2003.

El art. 15.3 confiere al Gobierno la facultad de completar la regulación sobre los mapas de ruido, determinando diversos elementos de los mismos relativos a su publicidad; remisión que parece innecesaria al ser perfectamente viable establecerla en la propia Ley. Así sucede en el apartado 2 del mismo precepto, que ordena ya algunos elementos del contenido de estos mapas. Por otra parte, el carácter no dinámico de los elementos referidos en el artículo parece claro no sólo por los propios conceptos manejados, sino porque han sido ya previstos y determinados por el anexo 4 de la Directiva 2002/49/CE; era pues posible haberlo regulado ya en la Ley o establecer, al menos, algunos criterios.

Finalmente, en cuanto a la disposición adicional séptima se pone de relieve que realiza una doble remisión al reglamento. Una, para que se decida si la comercialización e instalación de determinadas emisiones acústicas debe acompañarse de información suficiente sobre los índices de la emisión. Otra, para la determinación de cuál deba ser esa información. La redacción no es lo suficientemente precisa y clara como para conocer cuál será el alcance de lo básico. No se trata tanto de habilitar al Gobierno, para que decida si debe existir la información referida, como de delegarle el establecimiento de la relación de emisores acústicos que deben contenerla, o en qué casos deben requerir la información. Se confía al Gobierno además que determine qué información debe ser suficiente, sin establecer en la Ley ningún criterio o indicación al respecto que delimite la potestad reglamentaria, lo que, según se entiende la demanda, se trata de una indeterminación excesiva de aspectos calificados como básicos.

2. Mediante providencia de 23 de marzo de 2004, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 83, de 6 de abril de 2004.

3. En escrito registrado el 5 de abril de 2004, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal que, aun cuando la citada Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de estudios y documentación de la Secretaría General.

4. El 22 de abril de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que solicitó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación.

a) En primer lugar, en cuanto a la delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad, señala cuál es el planteamiento de la demanda, afirmando que el art. 4 de la Ley es el centro de discusión, en cuanto establece las competencias administrativas para la ejecución de la Ley discutidas por el Parlamento de Cataluña. Para la adecuada comprensión de dicho precepto habría de tenerse presente el concepto de «zonas de servidumbre acústica» que establece el art. 3 p) de la Ley 37/2003 y lo que sobre las mismas establece el art. 10 con carácter básico, con fundamento en el art. 149.1.23 CE. Asimismo, se indica que no se discute realmente en la demanda el carácter básico de la materia que los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), 15.3 y disposición adicional séptima de la Ley remiten a una futura normación reglamentaria; se pondría de manifiesto únicamente una defectuosa técnica legislativa, por entender el Parlamento de Cataluña que la regulación remitida se podría haber establecido en la Ley.

b) A continuación, se refiere el Abogado del Estado a la jurisprudencia constitucional sobre la distribución competencial en la materia. Advierte la complejidad que encierra la cuestión, derivada de una doble circunstancia: el tratamiento jurídico que deba darse al ruido, por la multitud de factores que determinan su incidencia en la actividad humana, y

la distribución competencial en la materia. En cuanto a la primera, la Ley plantea *ex novo* la regulación básica y con carácter general del ruido en España, dividiendo por primera vez todo el territorio en zonas acústicas; estas se proyectan sobre las infraestructuras que se construyan en el futuro, pero también sobre situaciones existentes y consolidadas que, a menudo, implican a un enorme número de afectados y de intereses. El propio Parlamento catalán, en su Ley 16/2002, de protección contra la contaminación acústica, establece un tratamiento singularizado de las vías urbanas; no exige que se cumplan en las mismas los objetivos de calidad acústica establecidos con carácter general en un plazo plausible. Se aprecian así dos intereses distintos y acaso contrapuestos, que son igualmente precisos para la sociedad: el funcionamiento de las infraestructuras de transporte y la obtención de unos niveles adecuados de calidad acústica. Ante ello, habría que atender al concepto de desarrollo sostenible, para articular adecuadamente los intereses en presencia; esto resulta más sencillo respecto de las situaciones futuras, pero presenta más dificultad en situaciones consolidadas, en las que se han producido desarrollos urbanos, afectados por emisiones acústicas en el entorno de las infraestructuras, con posterioridad a la construcción de éstas, con pleno conocimiento de los sujetos intervinientes. Habría de atenderse al concepto de contaminación difusa, en el que la responsabilidad no es un instrumento adecuado (Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental presentado por la Comisión Europea).

Por lo que se refiere al segundo factor de complejidad —la distribución competencial en materia de medio ambiente— atendiendo al carácter horizontal de dicho título cabe distinguir ámbitos diferenciables, debido a su amplitud y a su entrecruzamiento con otros títulos competenciales. Así se refleja en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, señaladamente de la STC 13/1998, en relación con el Reglamento de evaluación de impacto ambiental; aunque se trata de realidades distintas y de instrumentos de protección diferentes, existen paralelismos manifiestos entre los mecanismos previstos en la Ley del ruido y los derivados de las técnicas de evaluación de impacto ambiental, especialmente cuando se cuestiona su aplicación a infraestructuras u obras públicas. Ambos constituyen supuestos de concurrencia entre materias en relación con las cuales la atribución de facultades de actuación pública difiere: infraestructuras de gestión estatal y medio ambiente de gestión autonómica. Ello se debe a la naturaleza transversal de la materia «medio ambiente», tantas veces reiterada por el Tribunal Constitucional, citándose la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3. Esta convergencia entre materias y títulos se da claramente en la Ley del ruido, al igual que en la normativa de impacto ambiental; en ambos casos el legislador contempla la imposición de unos condicionantes, que limitan el desarrollo de determinadas actuaciones en beneficio de la protección medioambiental. No pueden ignorarse los argumentos empleados por el Tribunal al abordar la evaluación de impacto ambiental, haciéndose referencia por el Abogado del Estado, especialmente, a los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la STC 13/1998; las limitaciones o condicionantes establecidos por la Ley del ruido son consecuencia del carácter transversal de la protección del medio ambiente, y vienen a incidir en distintas actuaciones estatales que se materializan físicamente, quedando sometidas a reglas específicas de reparto competencial que no pueden verse desplazadas por una pretendida competencia ejecutiva autonómica en materia de medio ambiente. Cuando la Administración General del Estado, al ejercer sus competencias, aplique las limitaciones o condicionantes establecidos en dicha Ley, no estará ejecutando legislación básica en materia de medio ambiente, sino ponderando los efectos de su actividad sobre el medio y, en su caso, adoptando las medidas correctoras necesarias. Cabe concluir que es lícito que sea el Estado el que, al ejercer sus competencias en materia de infraestructuras de su titularidad, limite y condicione su actuación en beneficio del medio ambiente; el art. 4 no le atribuye competencias de ejecución en materia de medio ambiente, sino que exige que, cuando se ejerzan otras competencias estatales, se tomen en consideración las medidas pertinentes para evitar la contaminación acústica. En este punto, afirma el representante del Estado que el recurso incurre en el equívoco de estimar que la atribución a la Administración estatal de las funciones contempladas en dicho precepto se debe a la titularidad demanial

sobre sus infraestructuras, cuando se trata de atribuciones que encuentran amparo en competencias exclusivas reconocidas por el art. 149.1 CE: puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21 CE), u obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE).

c) En cuanto a la atribución competencial en materia de servidumbres públicas de las infraestructuras, afirma el Abogado del Estado que, a efectos de los objetivos prioritarios de la Ley del ruido, existe contaminación atmosférica relevante si el ruido afecta a seres humanos cuando, sin embargo, se necesita realizar actividades socialmente aceptadas que producen ruido. La solución se halla en ordenar las actividades humanas con criterios espaciales que permitan su adecuado desarrollo, pero situaciones consolidadas no admiten una solución fácil ni inmediata. En el futuro habrá de incluirse el tratamiento del ruido en la evaluación de impacto ambiental necesaria para la aprobación del proyecto de una infraestructura de competencia estatal; las servidumbres acústicas evitarán desarrollos urbanísticos poco compatibles con aquélla. Sin embargo, resulta necesario adecuar la calificación acústica del entorno de la infraestructura ya existente a su funcionamiento, a cuyo efecto las servidumbres acústicas constituyen un instrumento ineludible. Con ellas no se ha creado una categoría nueva o desconocida, a fin de aislar una zona del territorio en la que el Estado desarrolle sus competencias con exclusión de cualquier otra Administración; en el art. 4, la Ley distribuye las competencias entre las distintas Administraciones públicas de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, prescribiendo al efecto distintos instrumentos de cooperación por vía de informe preceptivo. Por lo que se refiere a los antecedentes más significativos sobre servidumbres acústicas en el ordenamiento español, se citan la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea, la Ley de aeropuertos de 1940 (modificada por la Ley de 17 de julio de 1945); incluyen previsiones en ambos casos sobre servidumbres aeronáuticas, cuya conexión con la seguridad de la navegación señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de noviembre de 1979. Del vigente bloque de la constitucionalidad no se puede extraer otra conclusión que la atribución del establecimiento de la servidumbre al competente sobre el interés público que la justifica; opción considerada válida por la STC 13/1998. Carecería de sentido que la Administración competente sobre la infraestructura puede establecer limitaciones de derechos patrimoniales en la zona de afección o servidumbre y no pudiera limitar los objetivos de calidad acústica establecidos para un área determinada. La actual normativa catalana responde al mismo criterio de atribución competencial expuesto, como demuestran los arts. 10 y 11 de la Ley de aeropuertos de 29 de diciembre de 2000, y los arts. 23 y 38.2 de la Ley 16/2002, de protección contra la contaminación acústica. Resulta innegable, según el Abogado del Estado, que la elaboración de mapas de calidad acústica no puede atribuirse al amparo del art. 149.1.23 CE, en tanto que no atribuye competencia alguna de ejecución al Estado; puede fundamentarse en los títulos competenciales del art. 149.1.20, 21 y 24 CE, o en algún título horizontal como los de los números 1 y 13 del mismo artículo.

Por su parte, la disposición adicional tercera no contiene innovación alguna sobre las servidumbres aeronáuticas por lo que parece que la demanda pretende realmente la impugnación de la disposición adicional única de la Ley 48/1960, en la redacción establecida por el art. 63.4 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre. La interconexión existente entre los diversos aspectos relacionados con la navegación aérea viene a atribuir competencia al Estado en materia de servidumbres aeronáuticas, también las acústicas, por su conexión con la seguridad de la navegación aérea (STC 68/1984, FJ 7). Por tanto, sea o no titular del aeropuerto el Estado, corresponde al mismo, ex art. 149.1.1 y 20 CE, la competencia para el establecimiento de la servidumbres aeronáuticas, en su caso, a propuesta de la Administración titular de la infraestructura. En este sentido, se señala que es imposible determinar las servidumbres acústicas de un aeropuerto sin incidir de alguna forma en la seguridad de la navegación aérea, al afectar a los procedimientos operativos, rutas aéreas, perfil de despegue, pendiente de aproximación, despegue con subida inicial de fuerte inclinación, empleo de pistas y virajes preferenciales de menor ruido, limitaciones o prohibiciones a los vuelos nocturnos y al sobrevuelo de

aglomeraciones o áreas restringidas o prohibidas de vuelo, etc. La inviabilidad de que legislador autonómico asuma esta competencia deriva de la imposibilidad de planificar el desarrollo de la circulación aérea sin incluir en ella las servidumbres aéreas acústicas que incidirán en la existencia de zonas prohibidas y restringidas de vuelo.

Se concluye que los títulos competenciales de aplicación serán, por un lado, el referido a la seguridad de la navegación aérea, al tráfico y transporte aéreo y al control del espacio aéreo; por otro lado, títulos competenciales del art. 149.1 CE, como los recogidos en la regla 1 de tal precepto, al que se refiere expresamente el apartado primero de la disposición adicional única de la Ley de navegación aérea, o el previsto en la regla 13, al que se refiere la disposición final primera de la Ley del ruido. En cuanto a esta última, ya en la STC 64/1982 el Tribunal destacó la necesidad de compaginar el interés de protección del medio ambiente (art. 45 CE) con el interés económico nacional (art. 128 CE). De este modo la cita del título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE en la disposición final impugnada resulta acertada si se atiende a la importancia que para la economía nacional representan las infraestructuras estatales y las obras públicas de interés general estatales.

d) Con respecto al art. 4.2 se observa que su constitucionalidad pasa necesariamente por la consideración de la adecuación a la Constitución de la atribución a la Administración General del Estado de cada una de las funciones a que se refiere el apartado 1; entre ellas, la «elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público» [párrafo a)] en cuanto a las infraestructuras de su competencia. No difiere de ello la Ley de protección contra la contaminación acústica de Cataluña (art. 23), pudiendo afirmarse que no hay discrepancia entre la norma autonómica y la estatal. La competencia para la elaboración de los mapas de ruido corresponde al Estado respecto de las infraestructuras de competencia estatal, y no con fundamento la titularidad demanial de la infraestructura. La mención de las funciones de información al público no es sino corolario del régimen expuesto, de conformidad con la normativa europea incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre.

El art. 4.1 b) atribuye a la Administración General del Estado en relación con las infraestructuras de su competencia «la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre», siendo el criterio de distribución competencial vigente en relación con las limitaciones de derechos patrimoniales el de su atribución a la Administración competente sobre el interés público que justifica la servidumbre. La Ley del ruido se proyecta también sobre determinaciones que la Administración autonómica o local haya establecido sobre la calidad acústica que deba existir en una zona determinada del territorio, debiendo recordarse que la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio y no a la de medio ambiente (SSTC 36/1994, 195/1998 y las citadas en las mismas). No resultaría admisible alegar que el legislador estatal no establece instrumentos de cooperación con las restantes Administraciones, pues la disposición adicional segunda de la Ley lo hace: con carácter previo a la delimitación de la zona de servidumbre acústica, el trámite de información pública y la emisión de un informe preceptivo de la Administración autonómica. Es más, el legislador estatal no ha excluido la aplicación de la regulación autonómica de la calidad acústica en las zonas de servidumbre. Los arts. 3 y 10 de la Ley del ruido prevén la existencia de zonas de servidumbre en las que no sean de aplicación los objetivos de calidad acústica correspondientes a las áreas de calidad afectadas, lo que es encuadrable en el ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE). La disposición adicional segunda obliga a la Administración General del Estado a que toda su actividad en las zonas de servidumbre acústica esté informada por las normas de calidad correspondientes a las áreas en las que se encuadren. El art. 4.1 y 2 de la Ley del ruido no excluye la competencia autonómica para establecer las normas de calidad acústica en todo su territorio, sino que la reconoce expresamente. En definitiva, el legislador básico estatal ha venido a regular la cuestión de forma que la planificación acústica del territorio no sustituya las competencias autonómicas para la ordenación del territorio.

Sostiene el Abogado del Estado que la afirmación contenida en la demanda acerca de que los títulos competenciales invocados en la disposición final primera no prestan justificación para atraer a favor del Estado competencias de ejecución resulta contradictoria con la vigente regulación catalana; concretamente, con la Ley 16/2002 y con la Ley de aeropuertos de Cataluña. El demandante viene a fundamentar su recurso en consideraciones *de lege ferenda* y no *de lege lata*, aun contrariando la regulación recientemente dictada por él mismo; cuando señala que lo lógico es que todos los mapas en general se consideren instrumentos de prevención integral y, por ello, que corresponda a la Administración ambiental su elaboración. Por último, señala que se desprende de la demanda la consideración de que la Ley del ruido impide que el legislador autonómico pueda establecer otras medidas sobre las áreas acústicas afectadas por zonas de servidumbre, olvidando que la atribución a la Administración competente sobre la infraestructura es un criterio compartido por las legislaciones básica y catalana para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Unión Europea de elaboración de mapas de ruido respecto de determinadas infraestructuras (Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental). Frente a ello, se reitera que las servidumbres acústicas en ningún caso son normas de protección ambiental, sino limitaciones de derechos patrimoniales reconocidos a los interesados por la normativa reguladora de la calidad ambiental; el legislador básico, atendiendo los títulos competenciales de aplicación y a los instrumentos de cooperación existentes ha previsto que puedan constituirse zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras en las que no sean de aplicación los objetivos de calidad acústica generales.

El párrafo d) del art. 4.1 se refiere a la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica. Dado que, por definición, en las zonas de servidumbre acústica tales objetivos no serán de aplicación, carecería de sentido atribuir estas funciones a la comunidad autónoma.

Los párrafos g) y h) se refieren a la declaración de un área como zona de protección acústica especial o de situación acústica especial. Las zonas de servidumbre acústica han de quedar excluidas de estas posibilidades, dado que en ellas no resulta exigible el cumplimiento de tales objetivos de calidad, lo que no excluye que las Comunidades Autónomas puedan regular la situación de las áreas de calidad acústica afectadas por la zona de servidumbre mediante los instrumentos que tengan por conveniente.

El párrafo i) se refiere a la facultad de delimitar zonas tranquilas en aglomeraciones y zonas tranquilas en campo abierto; si bien parece carecer de sentido en relación con una zona de servidumbre acústica, no por ello deviene inconstitucional, pues, si se entendiera abusiva o desproporcionada la delimitación, podrá impugnarse y, liberado el área de tal calificación, ejercerse las funciones a que se refiere el apartado i) por la Comunidad Autónoma. Además, de existir valores naturales a preservar en la zona, el conflicto se suscitaría entre las competencias estatales con proyección espacial y la competencia exclusiva autonómica materia de espacios naturales protegidos.

En cuanto a los párrafos e) y f), señala el Abogado del Estado que el propio legislador catalán ha establecido en la Ley 16/2002 la atribución a la Administración titular de la infraestructura de los planes de minimización del impacto acústico en sus arts. 12.3 y 38.2. Ha de tenerse presente aquí la multiplicidad de los factores que inciden en la producción del ruido y su vinculación con aspectos esenciales de las competencias sectoriales aplicables respecto de la infraestructura. La regulación de la Ley del ruido en este punto parte del análisis de la Directiva Comunitaria 2002/49/CE. Con carácter general, el título que debe amparar la Ley es el art. 149.1.23 CE, si bien, en materia de ruido de las infraestructuras viarias y de transporte concurren intereses públicos diversos, que tratan de articularse mediante el instrumento de las servidumbres acústicas; sin menoscabo de los deberes impuestos a las Administraciones públicas por el art. 45 CE, que con frecuencia se interioriza explícitamente en las competencias sectoriales. Así ocurre con los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido o en la Directiva 2002/30/CE sobre el

establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios.

Se han identificado, además, en el contenido comunitario de los planes para la reducción de la contaminación acústica aquellos elementos que pertenecen en todo caso a la competencia del legislador estatal, mientras que otros elementos sugeridos por la Directiva corresponden a la Administración autonómica. Se evita con ello que su trasposición supusiera una alteración de la distribución competencial constitucionalmente establecida, pero sin que todas las medidas susceptibles de aplicarse en la lucha contra el ruido generado por el tráfico rodado en una carretera pasen a ser de competencia autonómica, al amparo del título relativo a la protección del medio ambiente.

Por lo que se refiere al apartado 3 del art. 4, señala el representante del Estado que se trata de obras que son de competencia estatal, por lo cual se atribuye al Estado la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en el área afectada, sin que la competencia exclusiva que corresponde al Estado para la realización de la obra deba convertirse en compartida. Nada impide a la Comunidad Autónoma regular de manera específica las exigencias aplicables a las obras desde el punto de vista de la calidad acústica, debiendo cumplirse tales exigencias en las actuaciones estatales. El precepto tiene como única finalidad que la actividad de las administraciones competentes en materia de obras de interés público se desarrolle con normalidad; entraña por ello la facultad de suspender los objetivos de calidad acústica por el tiempo que sea estrictamente necesario, sin perjuicio de la eventual aplicación de la normativa de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones adicionales segunda y tercera, se aduce que no contravienen en forma alguna el bloque de la constitucionalidad, en tanto que las servidumbres acústicas, como normas delimitadoras de derechos patrimoniales, se fundamentan en el título aplicable el interés público que la justifique. Además, se reitera que la disposición adicional tercera de la Ley del ruido no introduce *ex novo* las servidumbres aeronáuticas acústicas en nuestro ordenamiento; se limita a salvaguardar el régimen vigente aplicable.

e) A continuación se refiere el Abogado del Estado a la impugnación del carácter básico de los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), 15.3 y disposición adicional séptima, señalando, ante todo, que el escrito de demanda adolece de gran imprecisión en cuanto a cuál sea el concreto fundamento de la impugnación de estos preceptos, ya que no concreta en qué y por qué se ha extralimitado competencialmente en este extremo el legislador estatal. Tampoco se indican preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que pudieran estimarse lesionados, ni se señalan las competencias de la comunidad autónoma que podrían haberse desconocido o violado, ni se proporciona razón alguna de su inconstitucionalidad, por lo que se limita a alegar que las remisiones reglamentarias al Gobierno contenidas en los preceptos referenciados pueden llegar a vulnerar las posibilidades de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma catalana.

Sobre las atribuciones reglamentarias por ley se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional, concretada en la STC 77/1985, FJ 16, que transcribe parcialmente, para añadir que el reglamento puede entrar a complementar a la ley, incluso a la ley orgánica, siempre que: disponga de habilitación o remisión legal suficiente, que tales remisiones no contemplen una regulación independiente sino claramente subordinada a la ley (SSTC de 24 de junio de 1984; 2 de noviembre de 1989 y 2 de noviembre 1992) que articulen una colaboración normativa, no de cesión en blanco (STC de 13 de mayo de 1991), un complemento de la regulación legal indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento del fin de la ley (STC de 27 de julio de 1984), y siempre que el núcleo esencial de la regulación esté en la ley. Lo anterior es lo que hacen con suficiente corrección los preceptos impugnados leídos en su integridad, en el contexto del conjunto de la Ley 37/2003. La ley estatal no ha remitido al Gobierno la determinación adicional de condiciones o exigencias que sólo ella podría determinar. El hecho de que el legislador pudiera haberlas incluido en la Ley, haciendo un esfuerzo de concreción y desarrollo que se deja para el reglamento, no implica que la remisión normativa sea inconstitucional.

Mientras no se demuestre que la Ley haya tratado de deslegalizar efectivamente, remitiendo al reglamento, lo que sólo ella está facultada constitucionalmente para regular y determinar, no afecta al reconocimiento del debido respeto y cumplimiento del mandato constitucional de reserva legal. Tampoco si alguno de los extremos remitidos se encuentre ya precisado en una norma de Derecho comunitario, pues es práctica común trasponer anexos de Directivas, de contenido eminentemente técnico, mediante normas de rango inferior a la ley, permitiendo así una modificación más sencilla y una mejor adecuación a los cambios experimentados. Así ocurre con los métodos de evaluación de los indicadores de ruido, que la propia Directiva considera provisionales. En todo caso, la hipótesis de que en la fijación de tales requisitos técnicos se desbordaran sus límites, nada tiene que ver con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estos preceptos, tratándose de problemas hipotéticos o de futuribles abusos que no corresponde enjuiciar a este Tribunal (STC 147/1992, FJ 4).

No puede hablarse de remisión genérica incondicionada al reglamento que, en lo que hace al art. 10.2, se circunscribe al establecimiento de los criterios técnicos de medición o cálculo del ruido al objeto de delimitar la zona de servidumbre a recoger en los mapas de ruido. El propio carácter de tales criterios justifica su inclusión en un reglamento gubernamental. En relación con el art. 12.1 y 3 no se efectúa distinto reproche, por lo que basta con reiterar las consideraciones efectuadas anteriormente acerca de la colaboración ley-reglamento. No obstante, se señala que, frente a la opinión del demandante relativa a que la determinación de los valores límites de emisión y de inmisión deberían haberse establecido en la propia Ley, sin cuestionar realmente el carácter básico de los mismos, se halla la discrecionalidad del legislador estatal de decantarse por la acción legislativa, absolutamente lícita y constitucional, de elegir la inclusión de tales valores en un posterior reglamento. El reproche al art. 13 se dirige exclusivamente contra su párrafo a), incluyendo una débil alegación que encierra la disconformidad con la técnica legislativa empleada, sin que justifique la tacha de inconstitucionalidad que se dirige contra el precepto. La procedencia de esta concreta remisión reglamentaria se basa, además de en el carácter técnico de la materia, en su dimensión mudable o prestacional, en la medida que los métodos de evaluación variarán sin duda en función de los avances científicos. La inconstitucionalidad del art. 15.3 se concretaría en la innecesaria remisión al reglamento, por haber sido perfectamente viable establecerlo en la misma Ley. Se vuelve a aducir la procedencia constitucional de ciertas remisiones reglamentarias al tratarse de una materia de marcado carácter técnico o de detalle, sin que en cuestión tan precisa sea posible exigir a la Ley una mayor concreción en su propio texto, teniendo en cuenta que el precepto ofrece un marco legal suficiente para guiar su desarrollo reglamentario posterior. Por último, carece de toda base la imputación de inconstitucionalidad que se hace a la disposición adicional séptima, a la que se achaca realizar una remisión en blanco al reglamento. Sostiene el Abogado del Estado que en el afán de la Ley por prevenir la contaminación acústica, incluye como medida el autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares, remitiendo al Gobierno en la disposición impugnada la normativa precisa para concretar si la comercialización y la instalación de determinados emisores acústicos debe acompañarse de información sobre los índices de emisión; lo que está justificado por tratarse de una materia esencialmente técnica.

5. Por providencia de 7 de octubre de 2014, se señaló dicho día para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Según ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el Parlamento de Cataluña impugna la disposición final primera de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la

disposición adicional séptima de dicha Ley. En cuanto al primer aspecto, considera que la materia en la que deben quedar encuadradas las actuaciones reguladas es la de medio ambiente, por lo que el título estatal que podría amparar la regulación sería el del art. 149.1.23 CE, de manera que la atribución al Estado de funciones ejecutivas en una materia en la que la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, supone una exlimitación competencial. Por lo que se refiere al otro aspecto, se discute la remisión que los preceptos reseñados, declarados básicos, realizan a una posterior regulación reglamentaria en cuanto a extremos respecto de los que, a juicio del Parlamento de Cataluña, no se encontraba justificada tal remisión, pudiendo haberlos regulado la propia Ley.

El Abogado del Estado, en cambio, solicita la desestimación del recurso, poniendo de relieve la convergencia de títulos que se da en la Ley del ruido, y afirmando que las limitaciones que se establecen en la misma son consecuencia del carácter transversal de la protección del medio ambiente. Inciden sobre actuaciones del Estado en materia de infraestructuras de su titularidad, amparadas por diversos títulos competenciales reconocidos en el art. 149.1 CE, y en cuyo ejercicio ha de ponderar los efectos que el desarrollo de la actividad de que se trate tiene sobre el medio ambiente, para adoptar, en su caso, las medidas correctoras que procedan. Queda pues justificado que sea el Estado el que lo lleve a cabo, sin que ello suponga que se le reserven competencias ejecutivas en materia de medio ambiente. En cuanto al otro aspecto objeto del recurso, sostiene el Abogado del Estado el carácter preventivo del recurso, al referirse a problemas hipotéticos o a futuros abusos que no corresponde enjuiciar al Tribunal Constitucional, mostrando realmente la disconformidad con la técnica legislativa empleada. Afirma que la Ley contiene el núcleo esencial de la regulación y que se remiten al reglamento cuestiones esencialmente técnicas o de detalle o que presentan un carácter mudable, todo lo cual justifica su no inclusión en la Ley y la remisión al reglamento.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo que se plantea en el recurso que nos ocupa, hemos de atender a dos aspectos previos que han de ser objeto de una especial reflexión.

a) En primer lugar, hemos de precisar que la modificación introducida en la Ley del ruido por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, no ejerce influencia alguna sobre la plena subsistencia del presente recurso de inconstitucionalidad; sólo afecta a dos párrafos del art. 18.1, precepto que no se encuentra entre aquéllos cuya constitucionalidad se discute en el recurso.

b) Un segundo aspecto viene dado por el dato de que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto durante la vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (EAC), aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre y, sin embargo, en el momento en que se ha de resolver, se ha producido la reforma de dicho Estatuto de Autonomía, llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por lo que se ha de determinar la incidencia que deba tener en el presente proceso constitucional en relación con el canon de control a utilizar en el mismo.

En cuanto a este extremo resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [por todas SSTC 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a); 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 5/2012, de 17 de enero, FJ 3, y doctrina en ellas citada]. Esto debe conducirnos a analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña.

3. Como ya se ha adelantado, el primer aspecto de la Ley 37/2003 frente al que dirige su impugnación el Parlamento de Cataluña se refiere al encuadre competencial de alguno de sus preceptos que se efectúa en la disposición final primera; implica, a su juicio, la atribución al Estado de una serie de funciones ejecutivas que no le corresponden en materia de medio ambiente, que es en la que, según se defiende en el recurso, debe quedar encuadrada toda la regulación legal del ruido.

La referida disposición final primera establece que, con carácter general, la Ley «se dicta al amparo de las competencias exclusivas que al Estado otorga el artículo 149.1.16 y 23 de la Constitución, en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente», si bien se exceptúan de esa regla general, entre otros, «los apartados 2 y 3 del artículo 4, las disposiciones adicionales segunda y tercera ... que se dictan de acuerdo con el artículo 149.1.13, 20, 21 y 24». En concreto, los preceptos que se apartan de ese encuadre general asignan a la Administración general del Estado la competencia para la realización de todas las actividades enumeradas en el art. 4.1 de la Ley (a excepción de la delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido) cuando se refieran a las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal (art. 4.2), y para la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica en relación con las obras de interés público de competencia estatal (art. 4.3). Asimismo, se refieren a la delimitación de zonas de servidumbre acústica de infraestructuras estatales y a la determinación de las limitaciones aplicables en las mismas (disposición adicional segunda), como también a los aeropuertos y demás equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, supuesto en el que se asigna a la Administración general del Estado la competencia para la determinación de las servidumbres legales impuestas por razón de la navegación aérea (disposición adicional tercera).

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si es correcto o no el particular encuadre competencial que de esos preceptos se realiza en la Ley y la consiguiente designación de la Administración competente para realizar una serie de actuaciones en relación con ciertas infraestructuras y obras públicas. A tal efecto, resulta adecuado tener en cuenta que la regulación de la Ley del ruido responde en buena medida a la labor de trasposición de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental; la normativa comunitaria puede ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión. Según doctrina constitucional reiterada (SSTC 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo, y 13/1998, de 22 de enero, entre otras), el Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponde el ejercicio de las competencias implicadas, pero prestarle atención «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente ... el esquema interno de distribución competencial».

4. Nuestra labor de encuadre competencial de la materia ha de comenzar por el examen del objeto de la regulación legal y su incardinación material. En este sentido, podemos avanzar que, indudablemente, el ruido es una de las acciones del hombre que supone un riesgo para el medio ambiente, tal y como se describe éste en los fundamentos jurídicos 4 a 6 de la STC 102/1992, de 26 de junio. En ella se concluye que «es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal, con una incidencia negativa sobre la salubridad de la población en la inescindible unidad psicosomática de los individuos» (FJ 7). Aunque

el ruido no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente, a efectos de su calificación como un factor contaminante, este Tribunal le ha dado tal consideración, conceptuándolo como partículas o formas contaminantes, o, en la medida en que provoca determinadas ondas que se expanden en el aire, como forma de energía, que se emite a la atmósfera e implica riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza (STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 8). Es más, hemos constatado la aptitud del ruido para incidir sobre la integridad real y efectiva de determinados derechos fundamentales, como los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE) o a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario (art. 18.1 y 2 CE) (SSTC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; y 150/2011, de 29 de septiembre, FJ 6). De esta forma, este Tribunal ha advertido que, en la sociedad actual, el ruido «puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)» (STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 3).

La propia exposición de motivos de la Ley 37/2003 contiene una profusa referencia al carácter ambiental de la regulación del ruido que se realiza en la misma, reconociendo la incidencia que el ruido tiene sobre el medio ambiente y sobre la salud. Los mandatos constitucionales de protección de la salud (art. 43 CE) y del medio ambiente (art. 45 CE) «engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica». El artículo 1 de la Ley es muy claro al señalar su objeto y finalidad, estableciendo que «tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente». Por su parte, la Directiva 2002/49/CE, cuyo objeto es «establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental» (art. 1.1), hace hincapié desde el principio (considerando 1) en la necesidad de alcanzar, en el marco de la política comunitaria, un grado elevado de protección del medio ambiente y la salud, a cuyo efecto uno de los objetivos a que debe tenderse «es la protección contra el ruido», señalando que, en el libro verde sobre política futura de lucha contra el ruido, la Comisión se ha referido al ruido ambiental «como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa». Y aunque algunas categorías de emisiones de ruidos ya están cubiertas por la legislación comunitaria, la Directiva se preocupa especialmente, entre otros aspectos, de proporcionar una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles (considerando 5 y art. 1.2).

Resulta evidente, a la vista de lo expuesto, que la legislación dirigida a evitar los efectos nocivos que el ruido ambiental tiene sobre la salud humana responde de manera principal a la materia medioambiental, tal como apreció la STC 5/2013, de 17 de enero, FFJJ 3 y 4, al examinar varios preceptos de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. En este sentido, resulta inobjetable el encuadre de la Ley en la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.16 CE en cuanto a las bases y coordinación general de la sanidad, pero sobre todo, y especialmente, en la que le asigna la cláusula 23 del mismo precepto para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente; tiene su correlato en el art. 144.1 EAC, que atribuye a la Generalitat de Cataluña 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 y la

regulación de los instrumentos de planificación ambiental y de su procedimiento de tramitación y aprobación [párrafo a)], la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca [párrafo h)].

Teniendo en cuenta la distribución competencial que realiza el bloque de constitucionalidad en esta materia, siendo indudable que en materia medioambiental la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el art. 112 EAC, la reserva al Estado, en los supuestos del art. 4.2 y 3 de la Ley del ruido, de la mayor parte de las facultades enumeradas en el art. 4.1, todas ellas ejecutivas, parecería *a priori* contraria al orden constitucional de competencias en la materia. Esa primaria apreciación superficial desaparece al profundizar en el análisis de la cuestión, sobre todo si se toma en consideración el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente. Afectan a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), lo que provoca la consiguiente complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Ello se traduce en la transversalidad de las competencias sobre el medio ambiente en su configuración constitucional, en cuanto que, como se señala en las SSTC 102/1995, FJ 3; y 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, incide en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias. Por esa razón lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales (SSTC 102/1995, FJ 6; y 13/1998, de 22 de enero, FJ 7). Ello no puede suponer, sin embargo, una incidencia tal del título relativo al medio ambiente —tanto del estatal como de los autonómicos— sobre otros con los que converge o concurre debido a su transversalidad; ello produciría, al socaire de la protección del medio ambiente ínsita en el conjunto de las políticas públicas, la merma en el ejercicio de otras competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Así, hemos afirmado que «en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una ‘política’ (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas» [STC 149/1991, de 4 de mayo, FJ 1 B). En el mismo sentido, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30].

Por ese motivo hemos hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, «habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 2; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; 102/1995, FJ 3; y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29)» (STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6). Dijimos en la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8, en el examen del instrumento de la evaluación de impacto ambiental, que el reparto competencial en materia de medio ambiente «solo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras

públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149)». Ciertamente, las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe ejercerla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, «atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración insito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (SSTC 13/1998, FJ 9; y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4). Este deber se ha formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, FJ 8).

La indudable posibilidad de que sobre un mismo espacio físico puedan intervenir competencias pertenecientes a diferentes Administraciones públicas conlleva la imprescindible necesidad de que se produzca una colaboración y coordinación (STC 5/2013, FJ 6). No en vano el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías; depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). «Este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

En el supuesto que nos ocupa, a pesar de que la regulación de la Ley del ruido pudiera entenderse dotada de sustantividad y especificidad propias, la atribución a la Comunidad Autónoma de todas las funciones previstas en la Ley (y, más concretamente, en el art. 4.1) en los supuestos de determinadas infraestructuras y obras de interés público competencia del Estado, tropezaría con un obstáculo insalvable. De ser así, se estaría admitiendo que las Comunidades Autónomas pudieran legislar y desarrollar funciones ejecutivas sobre todas ellas, a pesar de las competencias de carácter exclusivo que al Estado reservan sobre aquéllas diversas cláusulas del art. 149.1 CE. Como recuerda la STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 4, esta posibilidad se encuentra excluida por nuestra doctrina, ya que implicaría la prevalencia del criterio autonómico en relación con tales infraestructuras, lo que resultaría contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al preterir los títulos competenciales a los que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se encuentran sometidas aquéllas. En este punto, no se puede ignorar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando aquella competencia se ejerza de manera legítima (STC 204/2002, FJ 7).

Por otra parte, la regulación contenida en la Directiva 2002/49/CE, aparte del propósito general de establecer un enfoque común para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental (art. 1.1), pone de relieve una especial preocupación de las instituciones europeas por esas infraestructuras que son, en gran parte, de competencia estatal, al convertirlas, junto con alguna otra también susceptible de generar una importante contaminación acústica, en objeto específico de la regulación, tratando de sentar unas bases que permitan elaborar medidas comunitarias para reducir los ruidos emitidos por tales infraestructuras (art. 1.2). Por tanto, la normativa comunitaria de

referencia parte de la base de que la generación de ruido es algo inherente a las infraestructuras identificadas de manera específica. De ahí la necesidad de hacerlas objeto de una especial atención normativa con el fin de paliar en el mayor grado posible los efectos nocivos que producen. Si el ruido es un elemento esencialmente inherente a la ejecución y funcionamiento de dichas infraestructuras, no podemos hacerlas objeto de disección, para separar lo que afecta a su construcción y al desarrollo de su actividad de las consecuencias medioambientales que éstas producen. No cabe hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, para convertirlas en objeto de una política autónoma y aislada en materia medioambiental dirigida a la protección contra el ruido. Por el contrario, es preciso partir de la competencia específica sobre las infraestructuras para tener en cuenta, en el ejercicio de cada una de ellas, de manera transversal, los efectos negativos que pueden producir sobre el medio ambiente, en particular, los ocasionados por el ruido que generan.

5. Con estas premisas hemos de proceder a analizar si está justificada la invocación que la disposición final primera de la Ley realiza de los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE como fundamento de determinados preceptos contenidos en la misma.

Hay que advertir en primer término que la Ley del ruido prevé mecanismos de información y colaboración, indispensables en supuestos como este de entrecruzamiento de competencias autonómicas y estatales (STC 5/2013, FJ 6). El art. 5 se refiere a la información sobre contaminación acústica, en general, y sobre mapas del ruido y planes de acción, en particular, respecto de los que habrá de facilitarse información al público, también en los periódicos oficiales correspondientes; y regula el «sistema básico de información sobre la contaminación acústica» sobre la base de la información de que dispongan todas las Administraciones públicas. El art. 24 establece la información pública como trámite preceptivo para la revisión y modificación de planes; y otros preceptos regulan concretos mecanismos de colaboración interadministrativa en relación con la fijación de servidumbres impuestas por razón de la navegación aérea (disposición adicional tercera) y las acústicas asociadas a las infraestructuras estatales (disposición adicional segunda). A su vez, el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del ruido en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, obliga a las Administraciones públicas a cooperar en la elaboración de mapas estratégicos de ruido y planes de acción cuando incidan «emisores acústicos diversos en el espacio» y «en supuestos de concurrencia competencial», refiriéndose también a la promoción de convenios y acuerdos voluntarios de colaboración (art. 11).

Hay que señalar en segundo lugar que el art. 4.2 de la Ley del ruido reserva a la Administración del Estado la realización de las actividades del apartado 1 del mismo artículo, salvo la del párrafo c) (delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido) en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal; también que el art. 4.3 reserva al Estado, exclusivamente, la competencia para la suspensión provisional de los objetivos de calidad aplicables en un área acústica [apartado 1 d) del propio art. 4] en relación con las obras de interés público de competencia estatal. Lo primero que se advierte es que el precepto no se refiere a cualesquiera infraestructuras, sino sólo a aquéllas que sean de competencia estatal, que la Constitución deslinda en función de los criterios del interés que reviste la infraestructura y de su extensión territorial.

Por consiguiente, y de acuerdo con lo que hemos expuesto, en la medida en que las infraestructuras y obras a las que se refieren los apartados 2 y 3 del art. 4, y las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley del ruido tienen su encuadre competencial en los títulos del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, que se mencionan en la disposición final primera de la misma Ley, la referencia competencial de esa disposición podría reputarse constitucionalmente legítima. Ahora bien, ello no es suficiente para dar respuesta a la cuestión planteada por la Generalitat de Cataluña, pues resulta necesario, además, determinar si las concretas actuaciones que se reservan al Estado presentan

una tal vinculación con el ejercicio de aquellas competencias que exigen su desarrollo por el Estado, a pesar de tener una indudable finalidad medioambiental. Por tanto, hemos de examinar las actividades que, ligadas a las infraestructuras y obras de competencia estatal, han de ser realizadas por el Estado.

6. Como ya se ha expuesto anteriormente, el apartado 2 del art. 4 atribuye al Estado la realización de las actividades del apartado 1, salvo la del párrafo c), en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de su competencia, mientras que el apartado 3 le asigna el desarrollo de la actividad del párrafo d) del apartado 1 en cuanto a las obras de interés público de competencia estatal. Veamos cuáles son esas actividades y si puede considerarse constitucionalmente lícita su realización por el Estado.

a) El párrafo a) del apartado 1 se refiere a la «elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público». Los mapas de ruido son instrumentos que, de acuerdo con el art. 15 de la Ley, tienen por finalidad permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona, la realización de predicciones globales para la misma, así como hacer posible la adopción fundada de planes de acción (los encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y sus efectos) en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas (apartado 1). Los mapas han de delimitar su ámbito territorial, con integración de una o varias áreas acústicas (ámbitos territoriales delimitados por la Administración competente que presentan el mismo objetivo de calidad acústica). Contienen información, entre otros extremos, sobre el valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas, valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas, superación o no de los valores límite y de los objetivos de calidad acústica aplicables, y número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica (apartado 2). Según el art. 14 de la Ley, han de aprobarse mapas de ruido correspondientes a cada uno de los grandes ejes viarios (cualquier carretera con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año), de los grandes ejes ferroviarios (cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30.000 trenes por año), de los grandes aeropuertos (los aeropuertos civiles que tengan más de 50.000 movimientos por año), de las aglomeraciones (municipios con población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente), y de las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad. Se constata, por tanto, que los mapas de ruido tienen un objeto muy preciso, que se concreta en aquellas infraestructuras y zonas susceptibles de ocasionar altos niveles de contaminación, superiores a los objetivos de calidad acústica establecidos; tratan de evaluar y prever esa contaminación y hacer posible la adopción de otros instrumentos de planificación dirigidos a afrontar la problemática ocasionada por la contaminación acústica y determinar las acciones prioritarias a realizar cuando se superen los valores límite o se incumplan los objetivos de calidad. También a proteger zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica, con determinación de las actuaciones a realizar, incluida la posibilidad de declarar zonas de protección acústica especial (art. 23). Se trata pues de una actuación dirigida, en último término, a intentar paliar los efectos ocasionados por la contaminación acústica que se genera entre otros supuestos por las infraestructuras; como quiera que esa actuación puede tener una incidencia directa en su funcionamiento, en atención a las consideraciones efectuadas anteriormente, la lógica del orden constitucional de distribución de competencias impone que la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y el desarrollo de la correspondiente información al público en los términos del art. 5 de la Ley, sean realizados por la Administración que tenga la competencia sobre la correspondiente infraestructura. Por consiguiente, será el Estado en cuanto a las infraestructuras que menciona el art. 4.2 de la Ley, ya que, en caso contrario, el ejercicio de las competencias medioambientales podría impedir o restringir el

ejercicio de sus competencias. Todo ello, sin perjuicio de que, en atención a los principios de colaboración y cooperación, a la hora de llevar a cabo esa concreta actuación el Estado deba contar con la Administración autonómica competente en materia de medio ambiente y tomar en consideración su criterio al respecto (STC 5/2013, FJ 6). Por lo demás, este criterio de asignación de la competencia en relación con la elaboración de los mapas de ruido ha sido asumido por el propio legislador catalán en la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica; en su art. 23 atribuye la competencia para la elaboración de los mapas estratégicos de ruido a las administraciones titulares de las infraestructuras que se mencionan (aglomeraciones de más de 100.000 habitantes, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios, aeropuertos y puertos). Por consiguiente, ha de considerarse plenamente constitucional la atribución de esta función al Estado.

b) El párrafo b) se refiere a la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre, norma que se ha de poner en conexión, en este caso, con el art. 10 de la Ley, conforme al cual podrán quedar gravados por servidumbres acústicas, que quedarán delimitadas en los mapas de ruido, «los sectores afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas». Estas zonas de servidumbre son definidas en el art. 3 de la Ley del ruido como aquellos sectores del territorio delimitados en los mapas de ruido, en los que las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas y donde se podrán establecer restricciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos [párrafo p)].

La STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 8, a la que hemos hecho referencia ya, al analizar el entrecruzamiento de las competencias que ostenta el Estado en materia de obras públicas y medio ambiente, aclaró que la evaluación de impacto ambiental forma parte de la competencia sustantiva sobre la obra en lo que tiene de necesaria ponderación de las repercusiones sobre el medio ambiente para minimizar y corregir los daños causados a la población y al entorno natural y cultural del territorio afectado. Más recientemente, este Tribunal ha precisado el alcance de la competencia sustantiva sobre obras públicas o infraestructuras en relación con el establecimiento de servidumbres o limitaciones de usos para los terrenos que se ven afectados por ellas. La STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 22, atendió a la finalidad de aquellas servidumbres y limitaciones para afirmar que la competencia estatal permite establecerlas cuando sirven a la protección de la obra pública o de los usuarios del servicio.

Partiendo de esta doctrina, cabe afirmar en este caso que la competencia del Estado comprende necesariamente la determinación de las limitaciones de usos y servidumbres en terrenos afectados por sus infraestructuras cuando unos y otras están al servicio del funcionamiento y desarrollo de tales infraestructuras; de otro modo las Comunidades Autónomas podrían dificultar o impedir el ejercicio de la competencia estatal sobre las obras públicas de interés general.

No obstante, el art. 10 de la Ley del ruido atribuye al Estado la competencia para establecer servidumbres acústicas en sectores situados en el entorno de las infraestructuras, existentes o proyectadas, que no afectan en modo alguno al funcionamiento de aquellas ni están dirigidas a la seguridad de los usuarios, sino a la protección de la población y el medio ambiente. La servidumbre acústica no consiste propiamente en un gravamen real que recaiga sobre un predio privado, por una causa de utilidad pública o de interés social definida por la Ley, en beneficio de algún bien de dominio público o de un sujeto o colectividad. Su imposición no responde a la necesidad de garantizar el debido funcionamiento de las infraestructuras públicas la limitación que se impone trata de evitar la negativa repercusión de la contaminación acústica producida por el desarrollo o funcionamiento de aquéllas en el normal desenvolvimiento de los usos,

actividades, instalaciones o edificaciones respecto de los cuales se establezcan las restricciones. Esto es, más que de verdaderas servidumbres administrativas se trata de un supuesto de excepción a la regla general de limitación de las inmisiones acústicas establecida para un área determinada; la Ley, al no poder reducir o eliminar estas inmisiones, opta por restringir los usos o actividades que se verían perjudicados por ellas.

El Estado ha de poder ponderar los efectos que la infraestructura produce sobre el entorno para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos. Ello acarrea ineludiblemente que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial pueden condicionar la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 22, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30). No obstante, tales limitaciones, en la medida que no sean necesarias para el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, deben operar como limitaciones mínimas. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas podrán ampliarlas en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales.

En consecuencia, la atribución al Estado de la competencia para «delimitar zonas de servidumbre acústica» y «limitaciones» derivadas de ella [art. 4.1 b)] «en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal» (art. 4.2) no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias y responde a los títulos mencionados en la disposición final primera de la Ley.

Como lógico corolario de lo anterior, también queda cubierta por esos títulos la disposición adicional segunda, que establece la forma en que ha de proceder el Estado en la delimitación de las zonas de servidumbre acústica, en la cual, además, se contienen fórmulas de cooperación y colaboración, al prever la necesidad de solicitar informe preceptivo de las Administraciones afectadas, en general, y, de manera particular, de la Comunidad Autónoma afectada en relación con la determinación de las limitaciones de aplicación en tal zona y con la aprobación de los planes de acción en materia de contaminación acústica de competencia estatal.

c) La siguiente función que se atribuye al Estado, esta vez tanto en relación con las infraestructuras como en cuanto a las obras de interés público de su competencia, es la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área [párrafo d)], cuestión que se encuentra regulada de manera más detallada en el art. 9 de la Ley. De acuerdo con este último precepto, la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en determinadas áreas acústicas o parte de ellas podrá llevarse a cabo, en primer lugar, con ocasión de la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga. También a solicitud de los titulares de emisores acústicos, por razones debidamente justificadas, con sometimiento a las condiciones que se estimen pertinentes y siempre que se acredite que las mejores técnicas disponibles no permiten el cumplimiento de los objetivos cuya suspensión se pretende, quedando exceptuados del régimen del precepto las situaciones de emergencia a que se refiere el apartado 3.

Para resolver la cuestión hay que partir de los dos conceptos que se mencionan en el precepto, que son los objetivos de calidad acústica y las áreas. Éstas son, de acuerdo con la regulación de la Ley del ruido, los ámbitos territoriales, delimitados por la Administración competente, que presentan el mismo objetivo de calidad acústica. Su clasificación, que responderá a los usos predominantes del suelo, se realizará en función de los tipos que determinen las Comunidades Autónomas a partir del listado mínimo que establece la Ley y en función de los criterios de delimitación que apruebe reglamentariamente el Gobierno [arts. 3 b) y 7]. Por su parte, los objetivos de calidad acústica son el conjunto de requisitos que, en relación con la contaminación acústica, deben cumplirse en un momento dado en un espacio determinado [art. 3 m)],

correspondiendo al Gobierno fijar los objetivos aplicables a los distintos tipos de áreas acústicas (art. 8.1).

Si la suspensión provisional va a afectar a los requisitos que deben cumplirse en relación con la contaminación en una zona territorial determinada, con la consiguiente superación de los índices acústicos existentes en las áreas de ruido, recogidos en los correspondientes mapas, ello quiere decir que, tratándose de infraestructuras y obras públicas estatales, que generan *per se* una importante contaminación en su desarrollo o funcionamiento, según hemos señalado anteriormente, la suspensión o no de esos objetivos de calidad acústica de manera provisional ha de afectar a su actividad y, por tanto, al ejercicio de las competencias del Estado sobre las mismas. Condicionar dicha posibilidad a la decisión de otra Administración supondría poner en manos de ésta y mediatizar el legítimo ejercicio de la competencia estatal. Por consiguiente, resulta justificado que sea el Estado quien acuerde la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en relación con las infraestructuras y obras de interés público de su competencia, con observancia de los presupuestos contemplados al efecto en el art. 9 de la Ley.

d) La facultad establecida en el párrafo e), y que quedaría reservada al Estado en el caso de infraestructuras de su competencia, se refiere a la «elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido y la correspondiente información al público».

Los planes de acción son, según el art. 3 n) de la Ley, los encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y sus efectos, incluida su reducción si fuere necesario. Esta definición no ofrece por sí sola suficientes criterios para resolver la cuestión debatida, pero los arts. 22 a 24 de la Ley del ruido, que contienen su regulación específica, así como las previsiones de la Directiva 2002/49/CE, nos permiten completarla, ofreciendo otros parámetros que coadyuvan a dar respuesta a lo que se nos plantea. Por una parte, el art. 22 pone de relieve que los planes de acción se encuentran vinculados a los mapas de ruido mencionados en el art. 14.1, pues han de referirse a los ámbitos territoriales de los mismos; de hecho, uno de los objetivos de los mapas de ruido, como ya señalamos anteriormente, es hacer posible la adopción de tales planes, según el art. 15.1 c), vinculación que también resulta del art. 8 de la Directiva 2002/49/CE, en cuanto les asigna el mismo objeto que prevé el art. 7 para los mapas estratégicos de ruido. Por otra, entre sus objetivos se señalan los de afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en las correspondientes áreas y determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica; también proteger zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica, precisando las actuaciones a realizar para el cumplimiento de tales objetivos (art. 23). Por consiguiente, dada su vinculación con los mapas de ruido en cuanto pueden afectarles el funcionamiento de las infraestructuras, por las mismas razones que expusimos en cuanto a aquéllos, la competencia para la elaboración, aprobación y revisión de los planes de acción, así como para llevar a cabo la información al público, debe corresponder a la Administración que ostente la competencia en relación con las infraestructuras a las que se refieran; en consecuencia, al Estado respecto de las infraestructuras señaladas en el art. 4.2 que sean de su competencia. Éste es también el criterio seguido por la propia Ley catalana 16/2002, que asigna a las Administraciones titulares de las infraestructuras la competencia para elaborar un plan de medidas para minimizar el impacto acústico cuando se sobrepasen los valores de atención establecidos en la Ley (arts. 12.3 y 38.2).

e) En consideración a idénticos motivos, resulta conforme con el orden constitucional de distribución de competencias que se atribuya al Estado la ejecución de las medidas previstas en el plan de acción aprobado por él [art. 4.1 f)].

f) El párrafo g) se refiere a la declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial, así como a la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico, extremos que se regulan en el art. 25 de la Ley. De acuerdo con éste, la declaración de zona de protección acústica especial recaerá sobre

las áreas en las que se incumplan los objetivos aplicables de calidad, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables, cesando el régimen aplicable a dichas zonas cuando desaparezcan las causas que motivaron la declaración. Esta conlleva la necesidad de que las Administraciones públicas competentes elaboren planes zonales específicos para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en dichas zonas, hasta alcanzar los objetivos de calidad que les sean de aplicación. Es importante destacar el contenido de los planes, que deben incluir las medidas correctoras que deban aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación, así como los responsables de su adopción, su coste económico, y, si fuera posible, un proyecto de financiación. En particular, entre las medidas que puede contener el plan establece la Ley el señalamiento de zonas en las que se apliquen restricciones horarias, por razón del tipo de actividad a las obras a realizar, de zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias o de velocidad, así como la no autorización de la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes.

A la vista del régimen que la Ley dedica a las zonas de protección acústica especial y, particularmente, a los planes zonales específicos, fácilmente se deduce, al relacionarlos con las infraestructuras mencionadas en el art. 4.2, que su implantación determinará la imposición de medidas o limitaciones que afecten a su normal funcionamiento o desarrollo, de modo que si se reservara a la Comunidad Autónoma con competencia en materia de medio ambiente la declaración de las zonas de protección y la elaboración de los planes zonales se le estaría permitiendo condicionar el ejercicio de la competencia estatal sobre dichas infraestructuras, lo que no resulta acorde con el orden constitucional de distribución. En consecuencia, resulta constitucionalmente adecuada la reserva al Estado de la facultad de declarar una zona de protección acústica especial y elaborar el plan zonal específico en cuanto se refiera o afecte a infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de su competencia, en función de los títulos que ostenta sobre las mismas y que se reflejan en la disposición final primera de la Ley.

g) También correspondería al Estado, según el art. 4.2, la declaración de un área acústica como zona de situación acústica especial, así como la adopción y ejecución de las correspondientes medidas correctoras específicas [art. 4.1 h)]. Esta declaración se produce cuando las medidas correctoras establecidas en los planes zonales específicos no consiguen evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, por lo que, reconociendo tal inviabilidad a corto plazo, se aplican en dicha zona medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos correspondientes al espacio interior (art. 26). En atención a los presupuestos y consecuencias de esta declaración, resulta lógico que se reserve al Estado la facultad para efectuarla y para adoptar y ejecutar las medidas correctoras pertinentes cuando se trata de infraestructuras de su competencia, por las mismas razones expuestas en el apartado anterior para las zonas de protección acústica especial y los planes zonales específicos, de cuyo fracaso trae causa la situación que aquí se contempla.

h) El párrafo i) del art. 4.1 de la Ley se refiere a la declaración de las zonas tranquilas en aglomeraciones y de las zonas tranquilas en campo abierto. Ambas zonas se encuentran definidas en el art. 3, párrafos q) y r), siendo las primeras los espacios en los que no se supere un valor, a fijar por el Gobierno, de un determinado índice acústico, y las segundas los espacios no perturbados por ruido procedente del tráfico, las actividades industriales o las actividades deportivo-recreativas. Nada más establece la Ley con respecto a dichas zonas, salvo la previsión del art. 23.1 c), que incluye entre los fines de los planes de acción la protección de unas y otras zonas tranquilas contra el aumento de la contaminación acústica. Estas previsiones pueden ser completadas con alguna determinación de la Directiva 2002/49/CE, que define la aglomeración como la porción de terreno de un territorio, delimitado por el Estado miembro, con más de 100.000 habitantes y con una densidad de población tal que el Estado miembro la

considera zona urbanizada [art. 3 k)]; definición que se integra en la Ley del ruido a la hora de determinar en el art. 14.1 a) cuál ha de ser el objeto de los mapas de ruido.

Del conjunto de esa regulación se puede deducir que las zonas tranquilas en las aglomeraciones no tienen relación con las infraestructuras a que se refiere el art. 4.2. Por una parte, se encuentran en un ámbito urbano, definido por unos determinados parámetros de población y de densidad, que la Ley diferencia e individualiza respecto de aquéllas al efecto de hacerlo objeto de su propio y necesario mapa de ruido. Por otra, lo que caracteriza a esas zonas es la no superación de un determinado valor de un índice acústico fijado por el Gobierno, valor que en la Directiva 2002/49/CE se identifica como «Lden» (indicador de ruido día-tarde-noche), o indicador de ruido asociado a la molestia global; su existencia y delimitación se cohesta mal con unas infraestructuras que, como ya hemos señalado anteriormente, son productoras, por naturaleza, de una importante contaminación acústica. A la misma conclusión cabe llegar, y con más razón aún, con respecto a las zonas tranquilas en campo abierto, que se caracterizan, precisamente, por no sufrir perturbación alguna por ruido procedente, entre otras fuentes, del tráfico, debiendo entenderse que la Ley incluye en dicho término todo tipo de tráfico, sea viario, ferroviario o aéreo.

Lo que discute el recurrente es que el Estado pueda hacer valer sus competencias sobre las infraestructuras de las que es titular para llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del art. 4.1; en este caso, la declaración de zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto [letra i)]. El punto de partida es que la Ley atribuye esta concreta función ejecutiva a las Comunidades Autónomas (art. 4.4). Ciertamente, la Ley autoriza al Estado a llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del art. 4.1 [salvo la c)], pero sólo «en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias» de su competencia (art. 4.2). Ahora bien, en este caso no puede verificarse lógicamente el presupuesto que autoriza al Estado a llevar a cabo por excepción la tarea ejecutiva aquí examinada. El Estado no podrá pretender declarar zonas tranquilas en los espacios en los que establezca sus propias infraestructuras porque las inmisiones acústicas que aquellas irremediablemente generan son incompatibles con los bajos niveles de ruido que mediante aquella declaración pretende preservarse, según hemos razonado ya. Cabe entender, consecuentemente, que la Ley impugnada ha establecido con técnica legislativa ciertamente mejorable, que la declaración de zonas tranquilas es una competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas; competencia autonómica que, rectamente entendida, no puede referirse a sectores de territorio afectos a infraestructuras estatales, existentes o proyectadas. Consecuentemente, la impugnación examinada debe ser también desestimada.

i) La disposición adicional tercera de la Ley deja a salvo, para el caso de los aeropuertos y demás equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, su regulación específica, y, en particular, la disposición adicional única de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea (en la redacción dada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), relativa a las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, incluidas las acústicas, al tiempo que atribuye la competencia para su determinación a la Administración general del Estado, a propuesta, en su caso, de la Administración competente sobre el aeropuerto.

En este caso, la cuestión no puede ser abordada desde la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general porque las servidumbres legales impuestas por razón de la navegación aérea no responden a la infraestructura aeroportuaria en sí misma considerada, sino que están directamente relacionadas con el tráfico aéreo que dichas infraestructuras originan tráfico que, como señalamos en la STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 7, incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. En este sentido, la Ley de navegación aérea contempla las servidumbres relativas al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación (arts. 51). Por tanto, el tema debe examinarse, especialmente, desde la perspectiva de las competencias que el art. 149.1.20 CE reserva al Estado sobre el control del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreo. Por consiguiente, en la medida en que las servidumbres acústicas, al igual que las demás

reguladas en la referida Ley, son impuestas por razón de la navegación aérea y responden al control del espacio aéreo y al tránsito aéreo, su establecimiento debe corresponder al titular de la competencias sobre dichas materias, esto es, el Estado, ya que, en caso contrario, de reservar su determinación a la Administración que ostenta la competencia en materia de medio ambiente, ésta estaría condicionando con sus decisiones el ejercicio de aquella competencia estatal exclusiva del art. 149.1.20 CE, lo que no resulta admisible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias.

Así pues, también en cuanto a esta disposición adicional tercera se encuentra justificada la invocación del art. 149.1.20 CE que efectúa la disposición final primera.

7. El Parlamento de Cataluña también impugna la disposición final primera de la Ley del ruido en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a) y 15.3, así como la disposición adicional séptima, que remiten los aspectos a los que se refieren a su ulterior desarrollo reglamentario. No estaría justificado, a su juicio, pues se trata de extremos que ya están definidos de forma clara en la Directiva 2002/49/CE, siendo absolutamente viable que se recogieran en la Ley, tal y como se ha hecho en la Ley catalana 16/2002, que incluye en diferentes anexos las ordenaciones técnicas. Discrepa de esta impugnación el Abogado del Estado, oponiendo que la demanda adolece de gran imprecisión en este punto y que las remisiones están justificadas por tratarse de cuestiones eminentemente técnicas o de materias que, por su carácter mudable, encuentran mejor acomodo en una regulación reglamentaria.

Lo que el recurrente discute, en suma, es que todos los preceptos indicados remiten a una norma reglamentaria el establecimiento de la normativa básica sin que, a su juicio, se den los requisitos fijados en la doctrina constitucional para que la definición de lo básico pueda ser deferida a una norma de tal rango, lo que, según se afirma en la demanda, lesiona la competencia autonómica de desarrollo de lo básico. No se especifica en el recurso cuál sería la competencia afectada, pero dado que el Parlamento de Cataluña ha defendido a lo largo del mismo que la materia regulada por la Ley del ruido pertenece al ámbito del medio ambiente, la competencia autonómica que podría verse comprometida sería la atribuida a la Generalitat de Cataluña en el art. 144 EAC.

Expuestos a grandes rasgos los términos del debate en este punto del recurso de inconstitucionalidad, debemos comenzar su análisis acudiendo a nuestra doctrina sobre los requisitos formales de lo básico. Así, dijimos en la STC 131/1996, de 11 de junio, FJ 2, que «para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991), éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta 'complemento indispensable' para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983, 48/1988): Es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al 'carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante' de los mismos (SSTC 76/1983, 787/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico». Y, en este sentido «el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias (SSTC 25/1983, 32/1983, 42/1983, entre otras)». En esta misma línea ha afirmado este Tribunal que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, cuenta con una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 214/2013, de 14 de noviembre, FJ 3; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; y 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5). Todo ello sin perjuicio de que, como

advertimos en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, «si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal». Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede reputarse sin más inconstitucional.

Esta doctrina la hemos referido también de manera específica a la materia medio ambiental, señalando que la «legislación básica» a que se refiere el art. 149.1.23 CE habrá de estar constituida, en principio, por un conjunto de normas legales, aunque también resulten admisibles —con carácter excepcional, sin embargo— las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; y STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6).

8. La aplicación de dicha doctrina al caso que nos ocupa, debe ir precedida de una consideración previa. Como se ha dicho, el Parlamento recurrente justifica la posibilidad de que la Ley del ruido hubiese regulado todas las cuestiones remitidas al ulterior desarrollo reglamentario en el dato de que tanto la Directiva 2002/49/CE como la Ley catalana 16/2002 han establecido esas previsiones en sus anexos, lo que descarta el carácter técnico o coyuntural de la materia y la necesidad de remitir su regulación al posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo, ese argumento no resulta admisible porque prescinde de otros elementos que lo desproveen de la relevancia que se le quiere dar. Ciertamente, la Directiva 2002/49/CE recoge en sus anexos una serie de condiciones técnicas y requisitos mínimos que deberán cumplirse, pero ello es consustancial a su naturaleza de acto legislativo en el que se establece un resultado u objetivo que los Estados miembros destinatarios están obligados a cumplir, pero quedando a la elección de las autoridades nacionales la decisión acerca de la forma y los medios a través de los cuales darle cumplimiento [art. 288 Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)]. Ello significa que la Directiva va a ser desarrollada por cada Estado destinatario y no por una posterior norma europea, de manera que deberá establecer en su texto todas aquellas determinaciones que se consideren necesarias para la consecución del objetivo a alcanzar, sin perjuicio de que se puedan delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo (art. 290.1 TFUE). No hay aquí, por tanto, un esquema similar al existente en nuestro ordenamiento que permite regular una materia a través del binomio ley-reglamento de desarrollo.

Pues bien, en este caso, la Directiva reseñada ha recogido en sus anexos I a V un buen número de cuestiones técnicas (el anexo VI se refiere a la información que debe comunicarse a la Comisión) que deberán ser observadas por los Estados miembros al trasponerla, pero, al mismo tiempo, conscientes las autoridades europeas de la naturaleza esencialmente técnica y mudable de buena parte de su contenido, ha autorizado a la Comisión, en el art. 12 de la Directiva, a adaptar al progreso técnico y científico el punto 3 del anexo I y los anexos II y III.

En todo caso, el contenido de la Directiva no condiciona el modo de trasposición de la misma en el orden interno, que deberá realizarse de acuerdo con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 3) y a través de los instrumentos normativos que ofrezca el ordenamiento jurídico interno; esto que implica no sólo la posibilidad de acudir al ejercicio de la potestad

legislativa atribuida a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), sino, también, al ejercicio de la potestad reglamentaria que el art. 97 CE reconoce al Gobierno de la Nación, siempre que fuera necesaria como complemento de la regulación legal. La propia normativa europea no es ajena esta realidad y, así, el art. 14.1 de la Directiva 2002/49/CE dispone que los Estados miembros «pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva».

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 16/2002 recoge en sus anexos un buen número de determinaciones técnicas, no lo es menos que la propia Ley degrada el rango de esas previsiones en su disposición final primera al habilitar al Gobierno para adaptar los indicados anexos a los requerimientos de carácter medioambiental o técnico que lo justifiquen, y a los que sean aplicables como consecuencia de la normativa comunitaria sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Esto es, el propio Parlamento recurrente reconoce en dicha Ley el carácter cambiante de los aspectos recogidos en los anexos, motivo por el que autoriza al Gobierno a adaptarlos, con objeto de no tener que modificar la Ley, con todo el procedimiento legislativo que ello conlleva, cada vez que se produzca una variación en esos aspectos técnicos, sea por la alteración de las circunstancias medioambientales, sea por los avances de la técnica o por la modificación de la normativa europea en la materia. De hecho, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ya ha hecho uso de esa habilitación, a través del Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, y se adaptan sus anexos.

En consecuencia, el ejemplo de la Ley catalana 16/2002 que, en la práctica, conduce al mismo resultado final de habilitación a la regulación reglamentaria que el sistema adoptado por la Ley del ruido, sólo serviría para situar el debate en el marco de la técnica legislativa, en orden a dilucidar cuál de las dos opciones resulta más adecuada. Sin embargo, no es ese un debate que corresponda ventilar a este Tribunal, pues, como hemos afirmado reiteradamente, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», razón por la cual no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). Por tal razón, deberemos limitarnos a examinar la cuestión dentro de los estrictos cánones constitucionales que hemos dejado establecidos en el fundamento anterior.

9. Abordando ya el examen de los distintos preceptos en los que, según entiende el recurrente, no se encuentra justificada la remisión al reglamento para la regulación contemplada en los mismos, debemos iniciar nuestra labor con el estudio del contenido del art. 10.2 de la Ley. Este precepto defiende al Gobierno el establecimiento de los criterios técnicos que han de servir para medir o calcular el ruido a efectos de la delimitación de las zonas de servidumbre acústica en los correspondientes mapas de ruido. Se trata, con toda evidencia, de un aspecto eminentemente técnico, cuya determinación exhaustiva en la Ley no resulta idónea, por lo que ha de estimarse constitucionalmente aceptable su remisión a una ulterior regulación reglamentaria.

A la misma conclusión se ha de llegar en cuanto al art. 12.1, según el cual el Gobierno deberá determinar los valores límite de emisión y de inmisión de los diferentes emisores acústicos, previendo, además, que pueda reducirlos cuando se produzcan importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles que lo hagan posible. Hay que tener presente en este caso no sólo el carácter técnico de la regulación sino, además, el amplio elenco de hasta doce tipos de emisores acústicos que se establece en el apartado 2 (ampliable a otros, según el apartado 3), respecto de cada uno de los cuales habrán de establecerse esos valores límite de emisión e inmisión, susceptibles de ser modificados, como el propio precepto reconoce, lo que ha de dar lugar a una prolija regulación, que puede sufrir alteraciones en función de la evolución tecnológica, lo que la convierte en objeto más propio de una norma reglamentaria que de la Ley.

También hemos de considerar justificada la habilitación al Gobierno por parte del art. 12.3 para establecer valores límite aplicables a otras actividades, comportamientos y productos no contemplados en el apartado 2. La Ley establece un listado con los principales grupos de emisores acústicos, pero no es una relación que constituya un *numerus clausus*, ya que el legislador estatal reconoce que pueden surgir otras situaciones o actividades no contempladas en esa lista que pueda ser preciso reglar por su incidencia sobre la contaminación acústica, imponiéndoles unos valores límite, de suerte que resultaría desproporcionado tener que modificar la Ley cada vez que se pusiera de manifiesto la necesidad de contemplar otros posibles emisores acústicos no incluidos en la relación legalmente establecida. Por ello, en este caso resulta imprescindible la colaboración del reglamento para completar las determinaciones de la Ley.

Si resulta constitucionalmente lícita la remisión al Gobierno para la determinación de los valores límite de inmisión y emisión, también habrá de serlo la habilitación que contempla el art. 13 a) para regular reglamentariamente los métodos de evaluación en orden a determinar tales valores, que constituye una cuestión de estricta índole técnica.

Discute igualmente el Parlamento de Cataluña la remisión al Gobierno en el art. 15.3 de la potestad para completar la regulación de los mapas de ruido, determinando sus tipos, su contenido mínimo, su formato y las formas de publicidad. En este caso, la Ley establece unas normas en cuanto a los tipos de mapas de ruido por referencia a su objeto (art. 14), sus fines y el contenido indispensable que la Ley les asigna (art. 15.1 y 2), así como en relación con su vigencia (art. 16); no sólo existe una habilitación legal, sino, además, unas pautas o criterios mínimos a través de los cuales se fija un marco legal preciso al que se habrá de sujetar el desarrollo reglamentario y que resulta indisponible para el mismo. Teniendo en cuenta el marcado carácter técnico de la cuestión y las variadas determinaciones que puede precisar cada uno de los distintos mapas de ruido, no parece que se pueda exigir constitucionalmente a la Ley en este caso que incluya un régimen acabado y completo en el que queden perfilados todos los detalles de la regulación de los mencionados mapas, siendo suficiente con el establecimiento de las condiciones esenciales que deban ser observadas de manera inexcusable por la norma reglamentaria que se dicte al amparo de la remisión contenida en el art. 15.3, por lo que hemos de entender que éste cumple con la función que le está asignada.

La última remisión al reglamento que discute el Parlamento de Cataluña es la contenida en la disposición adicional séptima, conforme a la cual el Gobierno podrá exigir reglamentariamente que la instalación o comercialización de determinados emisores acústicos se acompañe de información suficiente sobre los índices de emisión, información que también se determinará reglamentariamente. Entiende el recurrente que la redacción de la disposición no es lo suficientemente precisa como para conocer cuál será el alcance de lo básico, lo que produce una indeterminación excesiva de aspectos que tienen esa calificación. Sin embargo, más allá de esa exigencia de mayor detalle en la regulación legal, no expresa el recurrente qué aspectos de la regulación deberían quedar reservados a la Ley para asegurar la admisible intervención del normador reglamentario en la determinación de las bases, de acuerdo con nuestra doctrina [STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 7 b)]. Parece preocuparle más el uso que pueda hacer el Gobierno de esa habilitación para llevar a cabo el correspondiente desarrollo reglamentario, lo que otorga a la impugnación carácter preventivo que se encuentra vedado por nuestra doctrina (por todas, STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 8). Nada impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal.

En todo caso, podemos señalar que la cuestión remitida a la determinación del Gobierno presenta un evidente carácter técnico, que permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia. No es discutible que la concreción de todos y cada uno de los emisores acústicos que por sus índices de emisión deban ir acompañados de información

suficiente sobre dichos índices, bien sea en los procesos de comercialización bien en los de instalación, así como de los aspectos sobre los que en cada caso haya de extenderse esa información, hacen virtualmente imposible una determinación *ex lege* cumplida tanto de los emisores que deban sujetarse a esa necesidad de información al público como de los requisitos básicos que debe satisfacer tal información, previsión que, por lo demás, no es sino un trasunto de la necesidad de prestar información al público sobre la contaminación acústica, que se regula en el art. 5 de la Ley.

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto en este fundamento, debe ser rechazada en su conjunto la impugnación de la disposición final primera de la Ley del ruido fundada en la declaración como básicos de los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a) y 15.3, así como la disposición adicional séptima, que efectúan remisiones a la ulterior regulación reglamentaria.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña.

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

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

*Voto particular que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 965-2004*

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expresamos nuestra discrepancia con una parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia y, en consecuencia, con el fallo.

Nuestra discrepancia se cifiere a la conclusión que sienta la Sentencia en el fundamento jurídico 6 b) sobre la conformidad con la Constitución de la competencia estatal para la «delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre» en «los sectores de territorio situados en el entorno de [las] infraestructuras [de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario u otras que se determinen reglamentariamente], existentes o proyectadas» [art. 4.1 b) en conexión con el art. 10.1, de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido].

A nuestro juicio, la Sentencia no contiene una fundamentación adecuada de por qué el Estado puede asumir competencias ejecutivas para la determinación de servidumbres acústicas en el entorno de las infraestructuras de competencia estatal, cuando la competencia a tal efecto corresponde, según el bloque de constitucionalidad y como reconoce la propia Sentencia, a la Comunidad Autónoma recurrente. En efecto, la Sentencia no niega que la Comunidad Autónoma recurrente sea competente para realizar esa determinación dentro de su territorio en virtud de sus competencias en materia de medio ambiente (art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Sin embargo, trata de justificar que el Estado también puede hacerlo a partir de sus competencias sectoriales

en materia de infraestructuras. A continuación examinamos los argumentos de que se sirve a tal fin la Sentencia y exponemos las razones por las que no los compartimos.

1. La Sentencia de la que discrepamos cita la doctrina de la STC 13/1998, relativa a la declaración de impacto ambiental, y la STC 245/2012, relativa a la Ley del sector ferroviario y, a partir de ambas, afirma lo siguiente: «El Estado ha de poder ponderar los efectos que la infraestructura produce sobre el entorno para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos. Ello acarrea ineludiblemente que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial pueden condicionar la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 22). No obstante, tales limitaciones, en la medida que no sean necesarias para el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, deben operar como limitaciones mínimas. Consecuentemente, las Comunidades Autónomas podrán ampliarlas en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales».

2. En nuestra opinión, el argumento no es convincente. Puede servir para justificar la competencia normativa del Estado «para establecer las medidas que minimicen su impacto sobre la salud y el medio ambiente, entre ellas las limitaciones de usos», pero no para justificar la asunción de competencias ejecutivas en casos concretos, las cuales únicamente podrían encontrar fundamento en los títulos competenciales relacionados con la infraestructura de que se trate.

En segundo lugar, la doctrina constitucional que invoca la Sentencia no apoya la conclusión que pretende extraerse. La STC 13/1998 atribuyó al Estado la competencia de aprobación de la declaración de impacto ambiental de las infraestructuras de su competencia, considerando que esa aprobación determinaba la viabilidad y las condiciones de realización de la infraestructura (esto es, si la infraestructura podría existir y en qué términos), lo que justificaba la prevalencia de la competencia sectorial estatal. Por su parte, la STC 245/2012 reconoció la prevalencia de las competencias estatales, pero solamente en los casos en que la imposición de servidumbres esté directamente relacionada con el funcionamiento de la infraestructura.

En suma, la Sentencia extiende la doctrina sobre la prevalencia sectorial estatal apreciada en la STC 245/2012 a un caso en el que no concurre el presupuesto de hecho de aquella doctrina: que la imposición de limitaciones de usos, actividades, instalaciones o edificaciones tengan que ver directamente con el desarrollo o el funcionamiento de la infraestructura. En la norma impugnada no se trata de condicionar el sí y el cómo de una infraestructura de titularidad estatal (como fue el caso de la declaración de impacto ambiental resuelto por la STC 13/1998) ni de afectar a su funcionamiento o desarrollo (caso resuelto en la STC 245/2012), sino de decisiones ejecutivas del Estado que —según la propia Sentencia— imponen limitaciones sobre «sectores situados en el entorno de las infraestructuras, existentes o proyectadas, que no afectan en modo alguno al funcionamiento de aquellas ni están dirigidas a la seguridad de los usuarios, sino a la protección de la población y el medio ambiente».

Así pues, si se descarta la pertinencia de la invocación de la STC 245/2012, tal como acabamos de explicar, la única fundamentación de la competencia estatal que queda en la Sentencia emerge con nitidez en las cinco palabras con las que comienza su razonamiento: «El Estado ha de poder». Habrá quien, desde una perspectiva psicoanalítica, contemple esas palabras como un desliz freudiano.

En tercer lugar, la construcción que se desprende de la Sentencia tampoco es admisible desde otro punto de vista. Según la Sentencia, la determinación estatal de las zonas de servidumbre acústica constituyen limitaciones mínimas que pueden ser ampliadas por las Comunidades Autónomas «en ejercicio de sus atribuciones estatutarias en materia de medio ambiente en lo tocante a los nuevos usos y actividades en esos

sectores siempre que estas mayores exigencias ambientales no perturben el funcionamiento y desarrollo de la infraestructura y no impidan el ejercicio de las competencias estatales». La Sentencia de la que discrepamos parece desconocer que se trata de competencias ejecutivas, no normativas, respecto a cuyo ejercicio nuestra doctrina nunca ha efectuado la diferenciación competencial que se pretende, entre actos ejecutivos «de limitación o protección mínima», por un lado, y actos ejecutivos «de limitación o protección adicional», por otro.

Finalmente, la aparente preservación de la competencia ejecutiva autonómica no es tal ya que, acto seguido, la Sentencia supedita esa competencia a una condición, la no perturbación del funcionamiento y desarrollo de la infraestructura, que, en rigor no es predicable de los terrenos situados en el entorno de la infraestructura y que, por tanto, no podemos prever qué impacto efectivo pueda tener en el alcance de la competencia autonómica.

3. En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias ejecutivas autonómicas, que se añade a otros pronunciamientos recientes, los cuales, si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución. Por ello, queremos expresar nuestra preocupación por la merma de rigor jurídico que se viene manifestando en los últimos tiempos en nuestra doctrina al resolver cuestiones competenciales.

Madrid, a nueve de octubre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.