



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

D I C T A M E N 3/2011, de 24 de març,
sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93

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

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 (BOE núm. 7, de 8 de gener de 2011).

ANTECEDENTS

1. El dia 9 de març de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1235) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 8 de març de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93.

Prèviament, el Govern de la Generalitat, en data 1 de març de 2011, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'esmentat Reial decret 1715/2010, el text del qual s'adjunta com annex a la sol·licitud de dictamen a aquest Consell. Fins a la data, no ens consta que aquest requeriment hagi obtingut resposta.

La sol·licitud de dictamen concreta els motius pels quals es formula la petició, que són, d'una banda, el caràcter preceptiu de l'esmentat dictamen, per al cas que s'acordés plantejar el conflicte positiu de competència, i, de l'altra, la conveniència de disposar d'un dictamen jurídic que analitzi «la seva conformitat o no amb els esmentats preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, o amb qualsevol altre precepte del bloc de la constitucionalitat [...] que pugui tenir rellevància per a la determinació de la seva

constitucionalitat i estatutarietat, i permeti valorar la solidesa dels arguments jurídics amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible conflicte positiu de competència».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 de març de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, així com el moment procedimental de presentació de la sol·licitud, amb les consideracions del Fonament Jurídic Primer i segons allò que preveuen els articles 24, 25.1 i 31.2 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Pere Jover Presa.

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

4. En data 18 de març de 2011 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 1083) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern amb un informe, de data 31 de gener de 2011, emès pel Departament de Territori i Sostenibilitat, sobre el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, objecte de dictamen.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 24 de març de 2011.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. La sol·licitud i l'objecte del Dictamen

1. Amb caràcter previ a l'examen de l'objecte material del Dictamen i en el marc de l'espai on tractem les qüestions incidentals preliminars, creiem necessari formular les següents consideracions sobre el seu procediment de sol·licitud i admissió.

Com s'ha indicat en els Antecedents, en data 9 de març de 2011 va tenir entrada en el registre d'aquest Consell la sol·licitud del Govern del dictamen preceptiu i previ al plantejament del conflicte positiu de competències. Anteriorment, amb data 3 de març, s'havia efectuat la recepció en el Govern de l'Estat del corresponent requeriment d'incompetència, d'acord amb l'exigència que, per a les comunitats autònomes, preveu l'article 63 LOTC en relació amb els conflictes positius de competència. L'elecció d'aquest moment procedimental incipient per presentar la sol·licitud de dictamen -el lapsus temporal entre aquesta i el requeriment d'incompetència és de menys d'una setmana-, abans que s'obtingui la resposta al requeriment o s'exhaureixi el termini per emetre-la, constitueix, en aquest cas, una pràctica processal diferent de la seguida fins a la data en el decurs d'aquesta institució.

En aquest sentit, cal apuntar que un model de moment processal o un altre a l'hora de sol·licitar un dictamen preceptiu, com és el que ens ocupa, no és una opció innòcua, en la mesura que s'insereix potencialment en el marc de les negociacions entre dos poders, com són la Generalitat i l'Estat. Així, d'ençà la reforma estatutària de 2006, segons l'article 76 EAC, la sol·licitud d'aquest tipus de dictamen ha esdevingut un acte preceptiu, previ i indispensable per a l'accés a la jurisdicció constitucional, i l'emissió d'aquest en un moment o en un altre -abans o després de rebre la resposta al

requeriment formulat a l'Estat- pot generar efectes o arribar a influir en el mateix procés de negociació que es trobi en curs, el qual, per raons evidents, transcendeix necessàriament l'àmbit jurídic per incórrer en el terreny de l'oportunitat. Per això, aquest Consell es manifesta especialment curós i conscient de la influència que pot generar la seva activitat a través d'aquesta tipologia de dictàmens i en vol deixar constància, remarcant la transcendència material –no es tracta d'una mera qüestió formal- als efectes de la posterior i necessària reflexió i interpretació de la Llei en aquest punt.

L'article 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de març, del Consell de Garanties Estatutàries, estableix que «Si el Govern pretén plantejar un conflicte de competència ha de sol·licitar el dictamen preceptiu al Consell de Garanties Estatutàries, un cop formulat el requeriment d'incompetència davant l'òrgan pertinent» i afegeix, en el mateix apartat: «El Consell ha d'emetre el dictamen en el termini de dotze dies a comptar de la recepció de la sol·licitud». Una aproximació estrictament literal als termes de la Llei permet la interpretació que la sol·licitud pot ser realitzada tan bon punt el Govern ha acordat formular el requeriment a l'Estat, sense haver d'esperar a un moment posterior, com seria la resposta o l'exhauriment del termini d'aquesta per part de l'Estat. Aquesta lectura és la primera i la més directa que sembla derivar-se de la formulació lingüística adoptada pel precepte examinat. Ara bé, la pròpia indicació a continuació d'un termini d'emissió breu –dotze dies-, semblant al dels dictàmens sobre decrets llei, de naturalesa essencialment urgent, i ben diferent del termini d'un mes, que és l'habitual en la resta, ja apunta que l'aprofundiment en la interpretació sistemàtica i integrada de l'article -en el conjunt de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries i del procés regulat a la LOTC per als conflictes positius de competència- condueix a una conclusió que pot ser diversa. Així, la lògica de l'ordre dels esdeveniments, reforçada per un termini remarcablement breu -que té sentit en la seqüència processal del termini d'un mes que té la Generalitat per plantejar el conflicte davant del Tribunal

Constitucional, un cop ha rebut resposta o s'ha exhaurit el termini d'un mes per respondre el requeriment-, juntament amb la totalitat dels antecedents disponibles fins a la data, avalen la força de la interpretació favorable al moment processal posterior. Certament, però, en aquesta segona interpretació, les exigències de celeritat envers el Govern són altes i no ignorem la dificultat tècnica que en determinats supòsits pot comportar dur a terme a temps tots els actes que estableix l'article 63 LOTC. Un procediment que, tot sigui dit, només exigeix el requeriment previ a les comunitats autònomes i no a l'Estat, que en queda exempt i que, a més, es planteja com un tot unitari que ha de ser completat per la Generalitat abans de poder accedir a la jurisdicció constitucional en defensa de les seves competències.

Per tant, d'acord amb la tasca d'interpretació de la Llei d'aquest Consell que ens correspon, varem procedir a admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen, tenint en compte que aquesta aconsegueix els requisits formals que han de ser objecte del nostre examen, d'acord amb les previsions de l'article 25 LCGE i, ultra això, considerem que la funció consultiva i de garantia que tenim atribuïda, en defensa de l'autonomia política de la Generalitat, ha de prevaldre en aquest moment sobre qualsevol altra mena de consideració.

2. Com s'ha dit en els Antecedents, constitueix l'objecte d'aquest Dictamen el Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatiu a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93 (en endavant, Reial decret 1715/2010).

Més en concret, el Govern de la Generalitat qüestiona en la seva sol·licitud la designació de l'Entitat Nacional d'Accreditació (en endavant, ENAC) com a

única entitat que podrà seleccionar i acreditar verificadors mediambientals perquè exerceixin aquesta activitat i, per tant, els dubtes se centren en la designació de l'ENAC com a únic organisme d'acreditació en l'àmbit de la verificació mediambiental i no, en canvi, en matèria de seguretat o qualitat industrial.

Atès que, com hem vist, la sol·licitud és prèvia al plantejament d'un conflicte de competència, explicarem en aquest Fonament Jurídic el contingut del Reial decret 1715/2010 i els arguments que se sostenen en l'escrit de sol·licitud i en el requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat, per tal de delimitar de manera precisa l'objecte del nostre Dictamen.

A) El Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, consta d'un article únic, una disposició addicional, una de transitòria, una de derogatòria i quatre disposicions finals. D'acord amb la dicció del seu preàmbul, és una norma reglamentària de seguretat industrial (par. 11) dictada a l'empara de l'article 149.1.13 i .23 CE i, per tant, de la competència exclusiva de l'Estat per establir les bases i coordinació general de l'activitat econòmica i per dictar la legislació bàsica en matèria de medi ambient (disposició final primera). Té caràcter de normativa bàsica i la seva aprovació mitjançant reial decret es troba justificada en les habilitacions reglamentàries que contenen els articles 12.5 i 17.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (par. 12 del preàmbul).

L'article únic, en l'apartat 1, designa l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC) com a «únic organisme nacional d'acreditació, dotat de potestat pública per atorgar acreditacions, d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008» i preveu, en l'apartat 2, la possibilitat que l'ENAC signi amb l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes «els convenis de col·laboració que

siguin pertinents per al millor exercici de les seves activitats i funcions». Es pretén així donar compliment al mandat que conté l'article 4.1 del Reglament europeu esmentat, que obliga cada Estat Membre a designar un únic organisme nacional d'acreditació (disposició final tercera). A més, i d'acord amb el preàmbul del Reial decret, l'obligació de designació d'un únic organisme d'acreditació s'estén als verificadors mediambientals en virtut de l'article 28.1 del Reglament núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS) i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les Decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió, que disposa que «els organismes d'acreditació designats pels estats membres de conformitat amb l'article 4 del Reglament (CE) núm. 765/2008 són responsables de l'acreditació de verificadors mediambientals i de la supervisió de les activitats realitzades pels verificadors mediambientals» (par. 11 del preàmbul).

La disposició addicional única, amb una redacció pràcticament idèntica a la de l'article 11 del Reglament (CE) 765/2008, preveu el reconeixement per part de les administracions públiques dels diferents Estats membres de l'equivalència dels serveis que prestin els organismes d'acreditació. L'esmentat reconeixement s'aplicarà, a més, a la validesa dels certificats que han emès aquests, així com també a les certificacions dels organismes d'avaluació de la conformitat que hagin estat acreditats.

Així mateix, la disposició transitòria única transcriu, adaptant-lo al Reial decret, el dictat de l'article 39 del Reglament (CE) 765/2008, quan estableix la validesa dels certificats expedits abans de l'1 de gener de 2010 fins a la data del venciment i com a màxim fins al 31 de desembre de 2014, i l'aplicació del Reial decret en la seva extensió o renovació.

La disposició derogatòria única conté una clàusula derogatòria de caràcter general i, a més, deroga expressament els articles 14 a 19 del Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial aprovat pel Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, juntament amb la disposició addicional tercera del Reial decret citat.

A l'últim, la disposició final segona efectua una habilitació al ministre d'Indústria, Turisme i Comerç per a l'aplicació i el desplegament del que estableix el Reial decret en l'àmbit de les seves competències, i la disposició final quarta preveu l'entrada en vigor del Reial decret l'endemà de la seva publicació en el BOE.

B) Quant als arguments aportats pel Govern de la Generalitat per fonamentar l'escrit de sol·licitud del Dictamen i el requeriment d'incompetència, aquests es refereixen a la designació de l'ENAC com a únic organisme d'àmbit estatal amb la facultat d'acreditar verificadors mediambientals. I, de forma específica, es tracten dues qüestions: la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient i la incidència que, en aquest àmbit, pot tenir l'execució del dret de la Unió Europea.

Respecte de la primera, s'al·lega que, amb l'aplicació del Reial decret 1715/2010, s'elimina una competència executiva de la Generalitat en matèria de medi ambient, i només es preveu que la Generalitat pugui exercir alguna activitat o funció de la competència que tenia com a pròpia si l'ENAC ho decideix així. Es considera, per tant, que es produeix una vulneració de l'ordre de competències d'acord amb l'article 149.1.23 CE i els articles 144 i 111 EAC.

Per fonamentar l'esmentada vulneració, el Govern porta a col·lació la STC 33/2005, de 17 de febrer, que considera vàlida com a precedent

jurisprudencial atès que el nou Estatut d'autonomia no ha comportat la modificació de l'esquema competencial entre l'Estat i la Generalitat en matèria de medi ambient. De la doctrina continguda en l'esmentada Sentència, el requeriment destaca que: a) d'acord amb el contingut i la finalitat de la regulació dels verificadors mediambientals i de les entitats que han d'acreditar-los, i des de la seva configuració per la reglamentació comunitària, la regulació presenta una estreta connexió amb la matèria de medi ambient (FJ 5); b) l'activitat de reconeixement i designació de les entitats d'acreditació s'inscriu en l'àmbit de la funció executiva o aplicativa, ja que consisteix només en la constatació del compliment dels requisits que se'ls exigeix per tenir aquesta condició (FJ 10); c) no té rellevància per a justificar l'assumpció per l'Estat de la competència executiva de designació d'una entitat d'acreditació el fet que l'acreditació realitzada per les entitats designades pugui tenir transcendència en l'àmbit europeu (FJ 11).

Per tant, i en paraules del requeriment, «si aplicamos esta doctrina al Real Decreto 1715/2010 resulta en primer lugar, que no puede servir de justificación el cumplimiento de la normativa comunitaria para eludir la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat en materia de medio ambiente fijada en la Constitución y en el EAC; en segundo lugar, que nuevamente nos hallamos ante una norma de ejecución que tiene una conexión directa con el medio ambiente, dado que designa un organismo nacional que puede acreditar verificadores medioambientales, si bien en este caso aún es más grave que el precedente que enjuicia la STC 33/2005, porque no se establece esta potestad del ENAC en concurrencia con la de las Comunidades Autónomas [*com sí que ho feia el Reial decret 85/1996 enjudiciat*], sino que se le otorga con carácter exclusivo la función de acreditación».

Per recolzar la seva posició, pel que fa a l'àmbit de la relació entre el dret de la Unió Europea i els Estats membres, el Govern, a més de l'esmentada STC

33/2005, destaca la doctrina constitucional d'acord amb la qual els criteris constitucionals de repartiment intern de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no resulten alterats per l'ingrés d'Espanya a la Unió Europea (STC 235/1999); així com també assenyala que la determinació de l'ens públic al qual correspon l'execució del dret comunitari, tant en el pla normatiu com en l'executiu, s'ha de dilucidar tenint en compte els criteris constitucionals de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes (STC 79/1992), sens perjudici que correspongui a l'Estat establir els sistemes de coordinació i cooperació que permetin evitar les irregularitats o les carències en el compliment en matèria comunitària (STC 148/1998).

Així mateix, i respecte de la justificació del Reial decret per a la designació de l'ENAC en compliment de la normativa europea, el Govern sosté que de l'estudi conjunt de les determinacions de l'esmentada normativa es pot concloure que s'estableixen dos sistemes alternatius de selecció dels organismes d'avaluació: la creació d'un únic organisme d'àmbit estatal que acredita, i l'establiment d'un sistema d'autorització de les entitats d'avaluació per les autoritats públiques de l'Estat. En aquest sentit, se citen les disposicions dels reglaments comunitaris en els quals, al seu parer, es preveuen aquests dos sistemes, incidint, pel que fa a l'aspecte mediambiental, en el Reglament (CE) 1221/2009 del qual s'assenyalen els articles 2.30 i 2.31, 4.5, 20.1 i, finalment, l'article 28, on a judici del Govern, s'estableix la possibilitat que els verificadors mediambientals puguin ser tant acreditats (apt. 1) com autoritzats per l'autoritat (apt. 2).

És per això que, en definitiva, «la justificación de que la designación del ENAC se hace en cumplimiento de la normativa europea no tiene en cuenta que, por un lado el Reglamento (CE) 765/2008 expresa que la creación de un organismo nacional de acreditación uniforme debe realizarse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros (C21) y por otro lado, tampoco tiene en cuenta que dicha reglamentación prevé la posibilidad

de que sean las autoridades nacionales las que seleccionen y en consecuencia, autoricen a los verificadores medioambientales y la previsión de este sistema, sí que es respetuosa con las competencias de la Generalitat de Catalunya».

3. Partint del marc anterior, i per tal de donar resposta a la sol·licitud del Govern, aquest Consell tractarà en els fonaments jurídics que segueixen les qüestions següents:

En primer lloc, i com a qüestió prèvia a l'examen de la constitucionalitat i estatutarietat del Reial decret 1715/2010, determinarem si els Reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 imposen de forma imperativa l'existència d'un sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals basat en una única entitat d'acreditació per a cada Estat membre, tal com s'afirma en el preàmbul del Reial Decret esmentat i, per contra, qüestiona el Govern de la Generalitat en el seu requeriment d'incompetència.

En segon lloc, examinarem si l'establiment pel Reial decret 1715/2010 d'una única entitat habilitada per acreditar els verificadors mediambientals per a tot el territori de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, tal com deriven de la Constitució (art. 149.1.23 CE) i de l'Estatut d'autonomia (art. 144.1 i 111 EAC), tenint en compte, per efectuar aquesta anàlisi, la jurisprudència constitucional.

Segon. El contingut dels Reglaments de la Unió Europea (CE) 765/2008, de 9 de juliol i 1221/2009, de 25 de novembre

1. El preàmbul del Reial decret 1715/2010 afirma que «l'exigència que estableixen les disposicions comunitàries anteriorment esmentades que cada Estat designi un únic organisme d'acreditació obliga a introduir una sèrie de

modificacions amb vista a la seva incorporació al nostre ordenament jurídic». (par. 7). Per contra, el Govern de la Generalitat considera que aquesta afirmació no és certa i argumenta, en la sol·licitud de dictamen, les raons per les quals entén que els Reglaments comunitaris esmentats permeten opcions diferents.

És aquesta qüestió la que hem de tractar en aquest Fonament Jurídic, analitzant l'abast de la regulació comunitària només en l'aspecte concret que ens interessa, és a dir, el sistema d'acreditació o autorització dels verificadors mediambientals.

Recordem, no obstant això, que aquesta no és la qüestió determinant per a la resolució del problema que se'ns planteja perquè sabem que el dret de la Unió Europea no és cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competència que es puguin produir al si de l'Estat espanyol. En efecte, el principi d'autonomia institucional reconegut per l'ordenament comunitari (art. 4.2 TUE) comporta dues conseqüències importants que convé no oblidar com són que l'execució i la transposició del dret comunitari s'ha de realitzar precisament per les institucions i pels poders públics que disposen de la competència constitucional per fer-ho i, sobretot, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no pot resultar modificat ni alterat per les disposicions del dret comunitari derivat.

Això no significa que l'examen d'aquesta qüestió estigui mancada de rellevància. Perquè, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella

el esquema interno de distribución competencial.» (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 4)

2. Els Reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 presenten un grau elevat de complexitat tant en la seva estructura com en els seus enunciats normatius.

A) Ambdós Reglaments regulen de forma específica el sistema d'acreditació mitjançant una única Entitat d'Acreditació per cada Estat membre, i sense cap dubte ho consideren com el més adequat per garantir, com es llegeix en el considerant 1 del Reglament 765/2008, que «los productos que se benefician de la libre circulación de mercancías en la Comunidad cumplen los requisitos que proporcionan un elevado nivel de protección del interés público en ámbitos como la salud y seguridad en general, la salud y seguridad en el trabajo, la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente [...]».

És per això que en el Reglament esmentat s'afirma que:

a) L'acreditació «forma parte de un sistema global» (considerant 8) i per això és necessari «elaborar un marco global para la acreditación y para fijar a escala comunitaria los principios de su funcionamiento y organización» (considerant 10).

b) «La especial importancia de la acreditación radica en que ofrece una declaración de la competencia técnica de los organismos encargados de velar por la conformidad con los requisitos aplicables» (considerant 9).

c) Conseqüentment, «la acreditación transparente [...] debe considerarse, por las autoridades públicas nacionales en toda la Comunidad, como el medio preferente de demostrar la competencia técnica de dichos organismos» (considerant 12).

d) Finalment, «[c]ada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación» (art. 4.1).

Per la seva banda, el Reglament 1221/2009, que aplica aquestes exigències al cas específic de la protecció del medi ambient mitjançant l'establiment d'un sistema integrat de gestió i auditoria mediambiental (EMAS), no expressa una preferència tan clara pel sistema d'acreditació, ja que es limita a recordar que «[l]as disposiciones EMAS deben garantizar y mejorar continuamente la competencia de los verificadores medioambientales mediante un sistema de acreditación o autorización independiente y neutral [...]» (considerant 20).

B) No obstant això, ambdós Reglaments permeten als Estats membres opcions diferents per garantir la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.

D'una banda, els Estats poden optar per no designar una entitat d'acreditació, cas en el qual «deberá recurrir, en la medida de lo posible, a un organismo nacional de acreditación de otro Estado miembro» (art. 4.2 del Reglament 765/2008). Sens dubte, és aquesta una opció que s'ha previst per a Estats petits o amb escassos mitjans econòmics.

I, de l'altra, «las autoridades nacionales pueden estimar que cuentan con los medios adecuados para llevar a cabo esta evaluación por sí solas» (considerant 12, art. 4.5 *a contrario* i art. 5.2 del Reglament 765/2008, que han de ser entesos, quant al sistema EMAS, com l'avaluació referida als verificadors mediambientals). Així mateix, el Reglament 1221/2009 va més enllà, i ha previst de forma més natural i menys excepcional l'exclusió del sistema d'acreditació i la seva possible substitució per la fórmula de l'autorització administrativa. Per això l'article 2.30 i 2.31 distingeix ambdues

possibilitats: acreditació, realitzada per un organisme d'acreditació estatal designat de conformitat amb l'article 4 del Reglament 765/2008; i autorització, realitzada a l'empara del que disposa l'article 5.2 de l'esmentat Reglament.

És a dir, el que es preveu en aquests preceptes no és la possibilitat de diverses entitats d'acreditació per Estat membre, en funció de la seva estructura constitucional, ja que si s'opta per aquest sistema d'acreditació l'exigència d'una única entitat d'acreditació estatal és clara. En canvi, l'opció pel sistema d'autorització significa que l'avaluació de la competència tècnica dels verificadors mediambientals és realitzada no per una entitat específica creada a aquest efecte, sinó per l'Administració pública mateixa.

En conseqüència, els Reglaments comunitaris no imposen necessàriament la designació d'una única entitat d'acreditació com a forma exclusiva per a l'avaluació de la solvència tècnica dels verificadors mediambientals. L'opció pel sistema d'autorització en el Reial decret dictaminat hauria permès una regulació plenament respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari de competències, en la mesura que els Reglaments comunitaris no es pronuncien sobre quines han de ser les autoritats competents de cada Estat membre per realitzar l'avaluació esmentada.

3. Dit això, som conscients que, com hem dit abans, el sistema d'acreditació és el que el legislador comunitari considera més adequat, d'acord amb les consideracions realitzades en la part expositiva d'ambdós Reglaments.

El sistema d'acreditació, o bé d'autorització quan es realitza per un organisme estatal únic -possibilitat que el Reglament (CE) 1221/2009 no exclou- permet aplicar de forma efectiva la regulació prevista als articles 30 (fòrum comunitari d'organismes d'acreditació i autorització) i 31 (avaluació per parells dels organismes d'acreditació i autorització) del Reglament

1221/2009, ja que no s'ha d'oblidar que també aquests organismes estan sotmesos a una avaluació supraestatal.

Potser així s'explica que Estats com Itàlia i la República Federal d'Alemanya, que disposaven d'un sistema descentralitzat d'acreditació, hagin modificat la seva legislació interna a l'hora d'executar els Reglaments esmentats establint una única entitat d'acreditació. El cas alemany és el més significatiu: anteriorment a aquesta execució existien vint entitats d'acreditació, públiques i privades. Després de l'aprovació de la Llei i el seu Reglament de desenvolupament pels quals s'aplica el Reglament (CE) 765/2008 (*Gesetz über die Akkreditierungsstelle – Akkreditierungsstellengesetz, AkkStelleG-*, de 31 de juliol de 2009 i *Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz – AkkStelleGBeleihungsverordnung, AkkStelleGBV-*, de 21 de desembre de 2009) les esmentades entitats han estat dissoltes i substituïdes per una única entitat d'acreditació, com a entitat de dret privat que ha estat creada pel Govern federal, tot i que el seu reglament orgànic ha de ser aprovat pel *Bundesrat*. El Govern federal i els governs dels *Länder* són titulars del capital social d'aquesta entitat.

No obstant això, no és aquesta una qüestió sobre la qual ens hàgim de pronunciar, en la mesura que la nostra missió no és la d'emetre judicis d'oportunitat sobre les matèries que se sotmeten al nostre dictamen.

Per contra, estimem necessari destacar, com a conclusió d'aquest Fonament Jurídic que, independentment dels avantatges pràctics, més grans o més petits, que pugui presentar l'opció per un o un altre dels sistemes previstos en la normativa comunitària, aquesta no exigeix la designació d'una única entitat d'acreditació per Estat membre per a l'avaluació de la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.

Tercer. La distribució de competències en matèria de protecció del medi ambient

Una vegada hem resolt la qüestió prèvia relativa al contingut dels Reglaments (CE) 765/2008 i 1221/2009 i als problemes que pot plantejar l'adequació a aquests del nostre sistema normatiu, estem en condicions d'escometre la qüestió principal del nostre Dictamen. Cal, doncs, que examinem i resolguem si l'establiment pel Reial decret 1715/2010 d'una única entitat habilitada per acreditar els verificadors mediambientals per a tot el territori de l'Estat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, tal com deriven de la Constitució (art. 149.1.23 CE) i de l'Estatut d'autonomia (art. 144.1 en connexió amb l'art. 111 EAC).

1. Malgrat que la disposició final primera del Reial decret 1715/2010, objecte de la sol·licitud d'aquest Dictamen, cita conjuntament els apartats 13 i 23 de l'article 149.1 CE com els que emparen la competència de l'Estat per dictar-lo, és la competència bàsica sobre protecció del medi ambient l'única que hem de tenir en compte per donar resposta als dubtes plantejats pel Govern que, com sabem, només qüestiona l'afectació del Reial decret a les competències de la Generalitat en aquesta matèria. La simple lectura de la disposició final primera esmentada demostra que el Govern de l'Estat distingeix els dos àmbits d'aplicació del Reial decret: d'una banda, el relatiu a la garantia que tots els productes que es beneficien de la lliure circulació de mercaderies a la Unió Europea compleixen els requisits que proporcionen un elevat nivell de protecció de l'interès públic en àmbits com la salut i la seguretat en general, qüestió aquesta que s'integra clarament en la matèria coneguda com la seguretat i la qualitat industrial, la regulació de la qual s'empara en l'article 149.1.13 CE; i, de l'altra, el relatiu a la participació voluntària d'organitzacions i empreses en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals, que exigeix l'acreditació dels anomenats

verificadors mediambientals que, per la seva part, s'empara en l'habilitació continguda a l'article 149.1.23 CE.

Aquesta separació entre qualitat i seguretat industrial, per un costat, i protecció del medi ambient, per l'altre, amb la consegüent aplicació de diferents títols competencials, ja va ser aclarida amb precisió per la STC 33/2005, de 17 de febrer, quan va establir:

«Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7, declaramos que “[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, 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”. En concreto, hemos señalado que la protección del medio ambiente “consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva”, pudiendo caracterizarse también como “una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos”.

En este sentido, a la vista del contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que han de acreditarlos, podemos concluir que, desde su configuración por la reglamentación comunitaria, la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia de “medio ambiente” que con la de “industria”, pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos, incluyendo el régimen de aspectos cuya finalidad directa es la protección de dicho entorno, cuestiones que, como se dijo en la STC 14/2004, de 12 de febrero (FJ 10), son

propias de la materia "medio ambiente", y no responden a la ordenación del sector industrial o a la regulación de los requisitos técnicos que han de cumplirse en los procesos de producción industrial.» (FJ 5)

2. Abans de centrar-nos en l'anàlisi del títol competencial, pot ser útil exposar l'evolució de l'àmbit normatiu en el qual s'emmarca l'acreditació de la verificació ambiental i la trajectòria que ha sofert fins arribar a la regulació objecte del nostre pronunciament, atès que la garantia de la protecció del medi ambient enfront dels danys causats pels productes i els serveis comercialitzats (on aquesta s'incardina) i la qualitat i la seguretat industrials han estat tradicionalment unides, i va ser la segona la que, en el nostre ordenament, va actuar com a eix comú d'aquesta regulació. Només més tard, com indicarem posteriorment, la protecció específica davant dels danys al medi ambient ha assolit l'autonomia normativa de què gaudeix actualment, sobretot en l'àmbit del dret de la Unió Europea.

Aquesta trajectòria es va iniciar, de forma ja consolidada, amb la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria (en endavant, Llei d'indústria), que dedicava el títol III a la «[s]eguretat i qualitat industrials». En l'esmentat títol trobem ja una regulació que, en la seva estructura bàsica, no ha canviat des de llavors. L'article 9 determina que «[l]a seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente» (apt. 1); i, després es defineixen els esmentats riscos com «los que puedan producir lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente [...] [i] riesgos de contaminación producida por instalaciones industriales, perturbaciones electromagnéticas o acústicas y radiación» (apt. 3).

Posteriorment, el Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, va aprovar el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial (en endavant, RIQSI), que va desenvolupar l'esmentat títol III de la Llei. Va ser així com van quedar determinats els trets substancials en la matèria, que exposem a continuació.

A) Per a la garantia d'aquesta seguretat i qualitat industrial, la Llei va establir, al costat del necessari control administratiu del compliment dels diferents reglaments de seguretat (sectorials o no), un control de naturalesa semiprivada, a càrrec dels anomenats organismes de control. L'article 15 de la Llei d'indústria va definir els esmentats organismes com «aquellas personas naturales o jurídicas, que teniendo capacidad de obrar, dispongan de los medios técnicos, materiales y humanos e imparcialidad necesarios para realizar su cometido y cumplan las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea» (art. 15.1). Aquest control es realitza mitjançant la verificació de la conformitat dels diferents productes i activitats industrials amb les condicions de seguretat exigides per la normativa vigent, utilitzant per a això els procediments d'avaluació reglamentàriament establerts.

B) Com a resultat d'aquesta verificació, l'organisme de control emet una certificació de la conformitat del producte, empresa, procés o servei avaluat, que produirà els efectes que en cada cas estableixi l'ordenament i que, en determinats supòsits, podran significar la impossibilitat de mantenir el funcionament de les instal·lacions o els equips afectats o la comercialització dels productes o els serveis corresponents. És per això que aquests organismes disposen d'instruments que els permeten exercir funcions públiques d'inspecció i control, com són l'accés dels seus experts a les instal·lacions industrials avaluades i l'obtenció de la documentació i la informació necessàries per complir la seva tasca (art. 16.4 de la Llei d'indústria).

Naturalment, en el cas que l'empresa avaluada expressi la seva disconformitat amb l'avaluació negativa realitzada per l'organisme de control, correspon a l'Administració pública competent (art. 46 RIQSI) la decisió última, sotmesa al seu torn al control jurisdiccional corresponent.

C) És aquest, doncs, un cas típic d'exercici per particulars de funcions i serveis públics, cada vegada més usual en el dret administratiu modern. Per aquesta raó els organismes de control han de ser sotmesos, així mateix, a un control superior, realitzat per les Administracions públiques competents, mitjançant un examen doble: d'una banda, la seva constitució ha de respondre a un acte reglat d'autorització decidit per aquesta Administració (art. 15.3 de la Llei d'indústria, que va optar per aquesta fórmula en lloc de la concessió administrativa), en el qual es comprova el compliment de determinats requisits, sobretot els establerts a l'article 43 RIQSI; i, de l'altra, la seva activitat està igualment sotmesa a la comprovació prèvia que disposen dels mitjans tècnics, materials i humans i de la imparcialitat necessaris per realitzar la seva tasca. Aquesta comprovació de la solvència tècnica dels organismes de control, que es configura com una exigència prèvia per a la posterior autorització administrativa, ha de ser realitzada, al seu torn, per una entitat o entitats independents, que acrediten la concurrència dels esmentats requisits i condicions.

La Llei d'indústria va preveure la possibilitat que la pròpia Administració pública competent pogués realitzar per si mateixa aquesta comprovació (art. 15.2). Però no és menys cert que tant la doctrina com la pràctica normativa demostren la major eficàcia i simplificació aportades pel sistema d'acreditació independent.

D) És així com es configuren les funcions i la constitució d'aquestes entitats d'acreditació, sobre les quals es produeix la controvèrsia competencial que

hem d'examinar en aquest Dictamen. Les entitats d'acreditació van ser definides per l'article 17 de la Llei d'indústria com a «instituciones, sin ánimo de lucro [...] *que*] deberán estar constituidas y operar de forma que se garantice la imparcialidad y competencia técnica de sus intervenciones» A més, s'exigeix que «[e]n sus órganos de gobierno deberán estar representados, de forma equilibrada, tanto las Administraciones como las partes interesadas en el proceso de acreditación». Exerceixen, doncs, potestats públiques, i la seva actuació està sotmesa al control de l'Administració pública competent i, en el seu cas, al de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La secció segona del capítol II del RIQSI (que ha estat derogada pel Reial decret 1715/2010, objecte del present Dictamen) regulava la naturalesa i la finalitat d'aquestes entitats d'acreditació, el seu règim d'organització i funcionament, i els requisits per a la seva designació per l'Administració pública competent. I, la disposició addicional tercera del Reial decret que el va aprovar (també derogada pel Reial decret 1715/2010), designava l'ENAC, com a «entitat d'acreditació de les establertes al capítol II». Posteriorment, la disposició addicional segona del Reial decret 85/1996, de 26 de gener, va confirmar la designació d'aquesta entitat per a l'àmbit del medi ambient «sens perjudici de les que designin les comunitats autònomes». Van ser aquests preceptes, entre d'altres, els que van provocar el plantejament d'un conflicte de competència per part del Govern de la Generalitat de Catalunya, que va ésser resolt per la STC 33/2005, de 17 de febrer.

E) En allò que afecta l'objecte del nostre Dictamen, cal destacar dues qüestions sobre l'evolució posterior d'aquesta normativa.

D'una banda, l'autonomia que, de forma continuada, ha adquirit en el pla normatiu el control dels perills que els diferents productes, processos i serveis poden representar per a la protecció del medi ambient, d'acord amb

la preocupació pública i ciutadana creixent per aquesta qüestió. Recordem que ja els articles 9 i 10 de la Llei d'indústria es referien específicament a aquests perills (lesions o danys sobre la flora, la fauna, el medi ambient; les pertorbacions electromagnètiques o acústiques i la radiació). No obstant això, va ser el RIQSI, el que va dedicar la secció segona del capítol IV a aquesta qüestió, fent-se ressò de les previsions contingudes en l'apartat B de l'Annex III del Reglament (CEE) 1836/1993, de 29 de juny, el qual va permetre a les empreses del sector industrial adherir-se amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals. Aquesta regulació va traslladar el sistema de control que acabem d'exposar a l'àmbit de la protecció del medi ambient, amb algunes especificitats, la més notable de les quals va ser l'establiment d'uns organismes de control especialitzats en la matèria anomenats verificadors mediambientals.

I, d'altra banda, la progressiva comunitarització de la matèria examinada, que resultava imprescindible una vegada s'avançava cap a l'establiment d'un gran mercat interior europeu en el qual la llibertat de circulació plena de mercaderies i serveis exigia l'harmonització de les legislacions dels Estats membres i, particularment, el mutu reconeixement dels sistemes de control i d'acreditació existents en tots ells. En l'aspecte concret del medi ambient, que és el que ens interessa particularment, va ser el Reglament (CEE) 1836/1993, anteriorment citat, el que va donar un impuls notable al sistema voluntari d'autoregulació mediambiental de les empreses, mitjançant l'establiment de l'anomenat sistema EMAS de gestió i auditoria mediambientals. Més tard, aquest sistema va ser millorat pel Reglament 2001/761/CE, de 19 de març, del Parlament Europeu i del Consell (conegut com EMAS II). Finalment, el Reglament (CE) 1221/2009 (conegut com EMAS III) va completar en la matèria de medi ambient les previsions contingudes al Reglament (CE) 765/2008; el qual havia organitzat l'acreditació a nivell dels Estats membres i havia establert el marc global per a l'acreditació. Són

aquests dos Reglaments, com hem vist, els afectats pel Reial decret 1715/2010, objecte d'aquest Dictamen.

3. Una vegada determinat l'àmbit normatiu sobre el qual actua el Reial decret sotmès al nostre examen, estem ja en condicions d'analitzar la seva validesa d'acord amb les previsions contingudes al bloc de la constitucionalitat sobre la distribució de competències en matèria de protecció del medi ambient.

No serà necessari que exposem en aquest Dictamen consideracions generals sobre aquesta qüestió, tal com deriva de l'article 149.1.23 CE i com ha estat concretat, pel que fa a Catalunya, per l'article 10.1.6 de l'EAC de 1979 i en l'actualitat per l'article 144 EAC, en la interpretació que d'aquests preceptes ha realitzat la jurisprudència constitucional. Aquesta interpretació apareix àmpliament desenvolupada en les Sentències del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de juny; 329/1993, de 12 de novembre; i 33/2005, de 17 de febrer, entre d'altres. I pel que fa als pronunciaments de la nostra institució respecte d'aquesta qüestió, n'hi haurà prou amb citar el Dictamen 2/2011, de 21 de març (FJ 4.1) així com també els del Consell Consultiu núm. 182, de 17 de febrer de 1993 (F. II) i núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F. II i III), als quals ens remetem de forma general.

Així doncs, n'hi haurà prou que apliquem la doctrina general esmentada a l'aspecte concret que ens ocupa, que no és un altre que el de determinar si és l'Estat o la Generalitat de Catalunya qui té la titularitat de la competència per designar, en l'àmbit territorial de Catalunya, l'entitat o entitats encarregades d'acreditar la solvència tècnica i material dels verificadors mediambientals; els quals, al seu torn, estan habilitats per certificar la conformitat amb les normes de protecció del medi ambient dels productes i serveis de les empreses que se sotmeten al sistema comunitari d'auditoria i gestió mediambientals.

Aquesta tasca no presenta una dificultat excessiva, ja que disposem de precedents precisos sobre la qüestió, tant en la doctrina del nostre antecessor, el Consell Consultiu (Dictamen núm. 241, de 15 de juliol de 2003, sobre el projecte de llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de medi ambient), com en la del Tribunal Constitucional (STC 33/2005, ja citada, que va resoldre un conflicte de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre -RIQSI-, en la mesura que es designava a l'ENAC com a entitat d'acreditació de les establertes en el seu capítol II).

L'Estat, com és sabut, només disposa de competència per dictar la legislació bàsica en aquesta matèria, i correspon a les comunitats autònomes el desenvolupament legislatiu, la potestat reglamentària i l'execució de l'esmentada normativa bàsica. Doncs bé, podem afirmar que, en vista dels esmentats precedents, l'article únic del Reial decret examinat, que designa l'ENAC com a únic organisme estatal d'acreditació, en la mesura que exerciti aquestes potestats públiques d'acreditació respecte als verificadors mediambientals a què es refereix el Reglament (CE) 1221/2009, no compleix les exigències del cànon de constitucionalitat per poder ser considerat com a norma bàsica.

I això per les raons següents:

Per la seva pròpia naturalesa, la norma qüestionada, en estar continguda en un Reial decret, no compleix l'exigència formal requerida per la jurisprudència constitucional, i també per l'article 111 EAC, en el sentit de ser regulada mitjançant normes amb rang de llei. Aquesta exigència, d'acord amb la jurisprudència esmentada, té com a finalitat essencial:

«[...] la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982, FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 101/2005, de 20 d'abril, FJ 5).

És cert que el Tribunal Constitucional ha admès excepcions a aquesta exigència formal de la noció de bases, i en alguns casos ha acceptat que es puguin considerar bàsiques regulacions contingudes en normes reglamentàries i, fins i tot, actes singulars d'execució. Però sempre ho ha fet restringint al màxim aquesta possibilitat i limitant l'abast d'aquesta dispensa excepcional.

Així, en un cas idèntic al qual ens ocupa, l'Alt Tribunal va dir:

«Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que "excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad

objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases" [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una "dispensa excepcional". Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario "adequar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional", como ya se dijo en la STC 69/1988». (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 6)

Doncs bé, no observem en el precepte qüestionat del Reial decret 1715/2010, cap aspecte que justifiqui les causes excepcionals esmentades. Ni és complement necessari per garantir la consecució objectiva de la competència estatal sobre les bases, ni tampoc no està imposada per la necessitat transitòria d'adequar la legislació preconstitucional a situacions noves derivades de l'ordre constitucional.

És més, fins i tot des de perspectives alienes a la distribució competencial a l'Estat autonòmic, considerem que, atesa la naturalesa de la normativa afectada i, sobretot, tenint en compte el màxim rang normatiu que presenten els dos Reglaments que s'executen, aprovats conjuntament pel Consell i el Parlament Europeu, probablement la tramitació i l'aprovació d'un projecte de llei hauria estat l'opció més adequada.

Amb més rotunditat encara podem afirmar que el precepte esmentat no respecta la dimensió material que, també d'acord amb l'article 111 EAC i la jurisprudència constitucional, han de presentar les normes que pretenguin ser considerades com a bàsiques.

Recordem quin és el cànon de constitucionalitat sobre la matèria, tal com va ser confirmat per la STC 33/2005, de 17 de febrer, tantes vegades citada:

«En relación con esta noción material, cuya delimitación por este Tribunal tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, "pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas" (SSTC 69/1988 y 80/1988), cabe agregar que lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, "un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional" (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases "se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales" (STC 1/1982, F. 1)–, a partir del cual "pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 49/1988, FJ 16)" [STC 197/1996, FJ 5 a)].»
(FJ 6)

Doncs bé, no pot haver-hi dubte sobre el fet que la designació de les entitats d'acreditació no respon a la concepció material de norma bàsica que hem exposat i que justificaria la seva assumpció per l'Estat. Es tracta d'un acte d'execució, en el qual l'Administració competent es limitarà a comprovar la concurrència dels requisits i les condicions establertes per la normativa, estatal o comunitària, el respecte de les quals és exigible de forma general, i així va ser considerat amb claredat pel Tribunal Constitucional en la decisió tantes vegades citada, encara que referida a la normativa que estava vigent en aquell moment:

«La lectura de este último precepto, al cual remite el art. 2 del Real Decreto 85/1996, objeto de conflicto, pone de relieve que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin ninguna duda, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa.» (STC 33/2005, FJ 10)

Allò que sí que resulta bàsic, a fi de garantir aquest «marco normativo unitario, de aplicación en todo el territorio nacional dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad», no és l'acte executiu de designació de l'entitat o entitats d'acreditació, sinó l'establiment de les característiques comunes que defineixen la seva naturalesa i han de presidir la seva actuació. El Govern de la Generalitat no nega, en el requeriment d'incompetència que ha presentat en el cas que ens ocupa, com tampoc no ho va fer en el plantejament del conflicte de competència que va ser resolt per la STC 33/2005, que és a l'Estat i també a la normativa comunitària a qui correspon establir aquest marc normatiu unitari com s'afirma en la Sentència esmentada:

«En efecto, el Estado cuenta con unas amplias facultades normativas, a través de las cuales puede establecer las características que deben poseer las entidades de acreditación, al objeto de garantizar su independencia y neutralidad, así como su solvencia, y los requisitos que han de cumplir los verificadores medioambientales para poder ser acreditados, con plena satisfacción de los criterios previstos en la normativa comunitaria.» (FJ 11)

En conseqüència, el Reial decret 1715/2010 examinat i, de forma més concreta, el seu article únic, apartat 1, vulnera l'ordre constitucional i

estatutari de competències, d'acord amb allò previst als articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC. També, i per connexió amb aquest apartat, vulneren l'ordre constitucional i estatutari de competències: la disposició transitòria única quan estableix: «No obstant, això, el present Reial decret els és aplicable per a la seva extensió o renovació»; la disposició final primera, en la referència que fa al títol competencial de l'article 149.1.23 CE; la disposició final segona i la disposició final tercera.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem les següents:

CONCLUSIONS

Primera.- L'apartat 1 de l'article únic del Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, pel qual es designa l'Entitat Nacional d'Accreditació (ENAC) com a organisme nacional d'acreditació d'acord amb el que estableix el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i el Consell, de 9 de juliol de 2008, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació i vigilància del mercat relatius a la comercialització dels productes i pel qual es deroga el Reglament (CEE) núm. 339/93, és contrari a l'article 149.1.23 de la Constitució i a l'article 144.1 de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la seva aplicació a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals.

Adoptada per unanimitat.

Segona.- La disposició transitòria única del Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre, en la frase: «No obstant, això, el present Reial decret els és aplicable per a la seva extensió o renovació»; la disposició final primera en la referència que fa al títol competencial de l'article 149.1.23 CE; la disposició

final segona i la disposició final tercera, per connexió amb l'apartat 1 de l'article únic de l'esmentat Reial decret són contràries a l'article 149.1.23 de la Constitució i a l'article 144.1 de l'Estatut d'autonomia, pel que fa a la seva aplicació a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals.

Adoptada per unanimitat.

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