



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 6/2013, de 8 de juliol,  
sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen  
les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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 (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2013).

## ANTECEDENTS

1. El dia 19 de juny de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 3285) un escrit de 18 de juny de 2013, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 18 de juny de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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 (BOE núm. 89, de 13 d'abril de 2013).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 4 de juny de 2013, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'esmentat Reial decret. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu, per al cas que s'acordés interposar el corresponent conflicte positiu de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de juny de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el conseller Marc Carrillo.

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

4. 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 8 de juliol de 2013.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com ha quedat exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat ha demanat dictamen a aquest Consell, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), sobre el Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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 (en endavant, RD 239/2013).

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, tot exposant el context normatiu en el qual s'insereix el Reial decret 239/2013, el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes de constitucionalitat i

d'estatutarietat plantejats pel Govern. Així mateix, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició formulada.

1. El Reial decret 239/2013, tal com indica el seu títol, estableix normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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 —en endavant, Reglament (CE) núm. 1221/2009. Aquest Reglament comunitari, si bé és d'efecte directe, conté determinats preceptes que necessiten una aplicació subsegüent per part dels estats membres, la qual constitueix l'objecte del Reial decret dictaminat. L'esmentat Reglament és conegut com a EMAS III perquè constitueix el tercer reglament dictat per les institucions europees per regular el sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (en endavant, EMAS: *Eco-Management and Audit Scheme*), després del Reglament (CEE) núm. 1836/93 del Consell, de 29 de juny de 1993, l'EMAS I, i el Reglament (CE) núm. 761/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de març de 2001, l'EMAS II.

L'EMAS establert en aquests reglaments és un sistema de gestió ambiental mitjançant el qual les organitzacions que ho desitgin són avaluades pel que fa al seu comportament ambiental i difonen informació referent a aquesta qüestió. A través d'aquest sistema (que és l'alternativa europea del sistema de gestió ambiental de l'Organització Internacional de Normalització UNE-EN ISO 14001), qualsevol organització o els seus centres, situada dintre o fora de la Comunitat, pot sol·licitar ser avaluada per un verificador mediambiental i ser inscrita en el registre EMAS de l'organisme competent (organisme que, a l'Estat espanyol, és designat per les comunitats i ciutats autònomes, segons estableix l'article 2.1 RD 239/2013, i que, en el cas de Catalunya, és la Direcció General de Qualitat Ambiental —actualment adscrita al

Departament de Territori i Sostenibilitat— de la Generalitat, tal com consta en l'article 1 del Decret 115/1996, de 2 d'abril, de designació de l'organisme competent previst al Reglament CEE 1836/93 del Consell, de 29 de juny, relatiu a auditories mediambientals i determinació de les actuacions per a la designació de l'entitat d'acreditació de verificadors mediambientals). Els esmentats verificadors mediambientals, al seu torn, han d'estar acreditats o autoritzats per organismes designats pels estats membres, opció que, en el nostre cas, s'ha concretat mitjançant l'exigència d'una acreditació que porta a terme l'Entitat Nacional d'Acreditació (en endavant, ENAC) —art. 11.1 RD 239/2013.

En l'àmbit intern, el Reial decret 239/2013, segons el seu preàmbul, substitueix, per donar més claredat i coherència a la normativa estatal sobre l'EMAS i adaptar-la als canvis operats en la normativa comunitària, el Reial decret 85/1996, de 26 de gener, pel qual s'estableixen normes per a l'aplicació del Reglament (CEE) 1836/93 del Consell, de 29 de juny, pel qual es permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (en endavant, RD 85/1996). D'aquest decret, cal destacar que el seu article 2, que preveia que tant l'Estat com les comunitats autònomes podien designar entitats d'acreditació de verificadors mediambientals, i la seva disposició addicional segona, que efectuava aquesta designació en favor de l'ENAC, van ser anul·lats per la STC 33/2005, de 17 de febrer, en considerar que vulneraven les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient. Així mateix, cal esmentar 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 (en endavant, RD 1715/2010), que va ser objecte del nostre

Dictamen 3/2011, de 24 de març, i d'un conflicte de competència promogut pel Govern de la Generalitat i encara no resolt pel Tribunal Constitucional. L'objecte del conflicte es referí a l'aplicació, a la funció avaluadora dels verificadors mediambientals, de la designació de l'ENAC com a organisme nacional d'acreditació, d'acord amb el Reglament (CE) núm. 765/2008 del Parlament Europeu i del 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 —en endavant, Reglament (CE) núm. 765/2008.

2. El Reial decret 239/2013 consta de tretze articles, repartits en quatre capítols («Disposicions generals», «Inscripció, suspensió i cancel·lació de la inscripció de les organitzacions en el registre EMAS», «Verificadors mediambientals» i «Règim sancionador»), dues disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

Els preceptes sobre els quals el Govern ens demana que ens pronunciem són els articles 9.1 i .2, 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2, la disposició transitòria primera i la disposició final tercera, que havien estat objecte, així mateix, del requeriment que el Govern de la Generalitat va acordar adreçar al Govern de l'Estat en la seva sessió de 4 de juny de 2013. El contingut d'aquestes disposicions s'exposa seguidament.

En l'article 9.1 es regula el procediment que cal seguir en cas que les sol·licituds d'inscripció d'organitzacions en el registre EMAS siguin defectuoses o incompletes: requereix que, en un termini de deu dies, s'esmenin o se'n presenti la documentació complementària, i continuar amb la tramitació o acordar l'arxivament de l'expedient, notificant-ho al sol·licitant, segons si l'esmentat requeriment ha estat satisfet o no. Així mateix, estableix que la Secretaria d'Estat de Medi Ambient ha de valorar la

sol·licitud i, en un termini màxim de tres mesos, notificar de forma motivada al sol·licitant la seva decisió, que posa fi a la via administrativa.

L'article 9.2 preveu el règim de silenci positiu per a aquestes sol·licituds, i remet a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i a la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, pel que fa al recurs potestatiu de reposició i al recurs contenciós administratiu contra la resolució.

L'article 11.1 estableix que els verificadors mediambientals han d'obtenir acreditació de l'ENAC, el qual va ser designat com a organisme nacional d'acreditació pel Reial decret 1715/2010.

L'article 11.2 fixa l'àmbit territorial on poden exercir la seva activitat els verificadors mediambientals acreditats (tot el territori de l'Estat, qualsevol altre estat membre de la Unió Europea i països tercers, si compleixen els requisits previstos), i els imposa l'obligació d'inscriure's en el Registre Integrat Industrial creat a l'empara de la Llei 30/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i desplegat pel Reial decret 559/2010, de 7 de maig.

L'article 12.1 atribueix a l'ENAC la supervisió de les activitats de verificació i validació que duguin a terme en territori espanyol els verificadors mediambientals, tant si han estat acreditats a Espanya com si han estat acreditats o autoritzats en altres estats membres.

L'article 12.4 estableix que les comunicacions als organismes d'acreditació o autorització, prèvies a les verificacions i validacions que fan els verificadors mediambientals, així com la supervisió d'aquestes verificacions i validacions, s'han de portar a terme de conformitat amb els articles 23, 24 i 27 del

Reglament (CE) núm. 1221/2009 i amb la designació de l'ENAC com a organisme responsable d'aquesta supervisió.

L'article 13.2 remet a la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i a les normes de desplegament, quant a la imposició de sancions pels incompliments dels verificadors mediambientals en la seva acreditació i en les seves actuacions derivades del Reglament (CE) núm. 1221/2009 i d'aquest Reial decret.

La disposició transitòria primera permet que els verificadors mediambientals acreditats de conformitat amb l'EMAS II puguin continuar exercint la seva activitat fins a la renovació corresponent de l'acreditació, que s'haurà d'efectuar de conformitat amb l'EMAS III, el Reial decret 1715/2010 i el Reial decret objecte d'aquest Dictamen.

La disposició final tercera atorga caràcter bàsic al conjunt del Reial decret, a l'empara de l'article 149.1.23 CE («Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció»), i reforça l'habilitació per dictar els articles 11.1 i connexos, en relació amb el sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals, amb la citació de l'article 149.1.13 CE («Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica»).

3. Passem a continuació a exposar els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que planteja el Govern en la seva sol·licitud.

En relació amb els dos primers apartats de l'article 9, s'al·lega que la seva confusa redacció indueix a interpretar que constitueixen normes comunes per a totes les sol·licituds d'inscripció, encara que es reconeix que l'apartat 4 del mateix article disposa que les comunitats autònomes hauran d'establir el seu procediment, i s'addueix que el procediment d'inscripció en el registre EMAS



és una funció executiva que s'emmarca en la protecció del medi ambient, motiu pel qual aquests dos apartats podrien comportar la vulneració de la competència compartida que en aquesta matèria atribueix a la Generalitat l'article 144 EAC.

Pel que fa a l'article 11.1, el Govern sosté que la funció d'acreditació de verificadors mediambientals també és una funció executiva sobre medi ambient i, per tant, la seva atribució a l'ENAC podria suposar igualment una violació de l'article 144 EAC, al·legant en el seu suport la doctrina continguda en la STC 33/2005 i en el DCGE 3/2011, previ al conflicte de competència presentat pel Govern de la Generalitat contra el Reial decret 1715/2010. Aquesta mateixa argumentació l'estén el Govern als preceptes connexos amb aquesta reserva a l'ENAC de l'acreditació dels verificadors mediambientals (art. 11.2, 12.1 i .4 i 13.2, disposició transitòria primera i disposició final tercera).

I sobre la disposició final tercera en concret, de la sol·licitud del Govern es desprèn que l'Estat, amb l'aprovació dels preceptes sobre els quals se sol·licita el dictamen, s'està extralimitant respecte de la competència que li atorga l'article 149.1.23 CE, ja que aquesta es limita a les bases en matèria de medi ambient. D'altra banda, el Govern nega expressament que la reserva a l'ENAC de l'acreditació dels verificadors mediambientals pugui tenir empara en l'article 149.1.13 CE, ja que no té contingut econòmic ni una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general.

4. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del present Dictamen se centrarà, d'una banda, a examinar, en el fonament jurídic segon, l'ordenament europeu regulador de la matèria i el marc constitucional i estatutari de distribució de competències aplicable als preceptes dictaminats, i, d'una altra, en el tercer i últim fonament jurídic, a determinar si aquests preceptes, al·legats pel Govern, s'adeqüen al marc esmentat.

***Segon. L'ordenament europeu i el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de medi ambient***

1. D'acord amb la delimitació de l'objecte del Dictamen que hem exposat en el fonament jurídic anterior, seguidament exposarem la incidència que l'ordenament europeu presenta en aquest cas, el marc competencial aplicable i el cànon interpretatiu que haurem de tenir en compte per a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes respecte dels quals el Govern ens ha formulat la seva consulta.

En primer lloc, cal fer esment a una qüestió de rellevància constitucional que presenta el Reial decret 239/2013. Com ha quedat exposat en els antecedents, el seu objecte consisteix en l'establiment de normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009. Es tracta, doncs, de l'execució per part de l'Estat d'una disposició de dret europeu, la qual cosa ens obliga a tenir en compte, per la relació que presenta amb l'objecte d'aquest Dictamen, el que ja vàrem assenyalar en l'anterior DCGE 3/2011 (FJ 2) sobre l'abast de la regulació comunitària en allò que es referia als sistemes d'acreditació o autorització dels verificadors mediambientals.

En aquella ocasió vàrem dir que calia tenir en compte que el dret de la Unió Europea, d'acord amb la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 79/1992, de 28 de maig, FJ 1, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 7), no és cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competència que es puguin produir entre l'Estat i les comunitats autònomes. Així mateix, vàrem afirmar que el principi d'autonomia institucional que reconeix l'ordenament comunitari (art. 4.2 TUE) comporta dues conseqüències importants: d'una banda, que l'execució i la transposició del dret comunitari les han de dur a terme les institucions que disposen de la competència

constitucional per fer-ho; i, d'una altra, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no ha de resultar modificat per les disposicions del dret europeu derivat. En el mateix sentit, cal assenyalar que l'Estatut ha incorporat aquesta regla a l'article 189.1: «La Generalitat aplica i executa el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències. L'existència d'una regulació europea no modifica la distribució interna de competències que estableixen la Constitució i aquest Estatut».

A més a més, com dèiem al citat DCGE 3/2011, això no significa que la qüestió estigui mancada de rellevància, perquè el Tribunal Constitucional ha afirmat que «"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, FJ 4).

Per tant, aquesta regla interpretativa ens serà útil per determinar el cànon aplicable a les prescripcions establertes en els reglaments de la Unió Europea núm. 1221/2009 i 765/2008, l'aplicació dels quals regula el Reial decret 239/2013, que és objecte d'aquest Dictamen.

2. D'acord amb el que prescriu la seva disposició final tercera, aquest Reial decret té el caràcter de legislació bàsica. L'Estat invoca com a títols que l'habiliten per aprovar-lo els relatius, en primer lloc, a les seves competències de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció (art. 149.1.23 CE); i, en segon lloc, respecte de l'article 11.1, que determina el sistema d'acreditació de verificadors, i els preceptes connexos, l'Estat també

s'acull a la competència exclusiva per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat s'oposa a aquesta adscripció competencial i argumenta que l'Estat es reserva tot un seguit de funcions de caràcter executiu que s'emmarquen en les competències sobre medi ambient (art. 144 EAC) i també rebutja que la regulació de l'acreditació dels verificadors mediambientals presenti un contingut econòmic que permeti emparar-la en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

D'entrada, cal precisar que l'establiment de normes per a l'aplicació dels reglaments europeus esmentats, relatius a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), s'inclou materialment en l'àmbit del medi ambient i és sobre aquest que haurem de fixar el nostre parer consultiu. I, en efecte, és així perquè l'EMAS permet a les organitzacions avaluar i millorar el seu comportament ambiental i difondre la informació oportuna al públic i a altres parts interessades. Aquesta millora s'articula mitjançant la implantació d'un sistema de gestió ambiental, la seva avaluació sistemàtica i periòdica, la informació al públic i a les parts interessades, així com la formació dels treballadors. Al capdavant, amb aquesta participació voluntària d'organitzacions, es tracta d'establir un sistema de protecció que forma part de la matèria de medi ambient, tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional, en els termes següents:

«Esta idea de protección subyace también en la configuración que de la materia medio ambiente ha realizado este Tribunal. Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7, declaramos 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".» (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5)

Així mateix, i pel que fa als pronunciaments d'aquest Consell sobre la qüestió que ara s'examina, cal invocar específicament el DCGE 2/2011, de 21 de març, sobre la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni (FJ 4.1), i el DCGE 3/2011, de 24 de març, al qual hem fet esment abans, relatiu al 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 (FJ 3), així com, entre d'altres, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 204, de 20 de gener de 1998 (F II i III), als quals ens remetem de manera general.

Però, a més de la doctrina consultiva anteriorment esmentada, cal parar atenció especialment, en funció de l'especificitat del cas que ens ocupa, en la precitada STC 33/2005, relativa a les funcions executives en matèria de medi ambient relacionades amb l'activitat dels verificadors mediambientals. En aquesta Sentència, el Tribunal va resoldre un conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat respecte del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial (en endavant, RD 2200/1995), i respecte del ja esmentat Reial decret 85/1996.

El Govern de la Generalitat considerà en aquell cas que la disposició addicional tercera del RD 2200/1995 vulnerava la competència de la Generalitat perquè l'Estat atribuïa incondicionalment a l'ENAC la funció d'acreditar els verificadors mediambientals. La seva argumentació es fonamentà en el fet que la designació d'una entitat d'acreditació que actuï en tot el territori de l'Estat, en aquell cas en concurrència amb les designades per les comunitats autònomes, suposa una activitat d'execució en matèria de

medi ambient per part de l'Administració de l'Estat sense cap tipus de justificació que pugui concordar amb el que el Tribunal Constitucional establí en la seva STC 329/1993, de 12 de novembre. Doncs bé, la dita STC 33/2005 va interpretar que:

«[...] el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado [por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)] que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.» (FJ 11)

També cal tenir present que la regulació del procediment administratiu que han de seguir els particulars en una matèria concreta correspon a qui disposa de la competència legislativa sobre aquella matèria, tal com ha afirmat el Tribunal Constitucional des de la STC 227/1988, de 29 de novembre:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia anexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.» (FJ 32)

Dit això, i situats ja en el contingut dels preceptes del Reial decret 239/2013 que són objecte de dictamen, constatem sense dificultat que versen sobre aspectes que resten enquadrats en la matèria de medi ambient: el procediment de tramitació d'inscripcions de les organitzacions en el registre EMAS (art. 9), la inscripció dels verificadors mediambientals en un registre

industrial (art. 11), la supervisió de la seva activitat (art. 12), el règim sancionador aplicable (art. 13) i el règim transitori que correspon als verificadors acreditats conforme al Reglament (CE) 761/2001 (disp. trans. 1a).

Atenent, doncs, al seu objecte, hem de concloure en aquest apartat que el Reial decret 239/2013 s'integra en el marc de les accions d'empara, ajuda i sobretot de foment de la salvaguarda del medi ambient de les activitats de les diverses organitzacions i entitats. Ens trobem, doncs, davant d'una competència de naturalesa compartida (art. 149.1.23 CE), que atribueix a l'Estat la legislació bàsica i a les comunitats autònomes la legislació de desenvolupament i l'execució, a banda del possible establiment de normes addicionals de protecció que assumeix l'article 144.1 EAC. A l'últim, cal subratllar que, en tractar-se la matèria de medi ambient d'una competència compartida (art. 149.1.23 CE i 144.1 EAC), la seva regulació per part de l'Estat s'ha de limitar a l'establiment de la normativa bàsica, que haurà de respectar el caràcter formal i material de les bases. Com també vàrem reiterar en el nostre DCGE 4/2013 (FJ 2.1.B), el primer d'aquests dos requisits jurisprudencials demana la utilització, com a regla general, de normes amb rang de llei per determinar el que és bàsic (DCGE 2/2011, FJ 4). El segon defineix allò que és bàsic com a principis o, segons el que interpreta la jurisprudència constitucional, com un marc normatiu unitari «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, FJ 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 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 9). En el mateix sentit, també cal tenir en compte el nostre DCGE 25/2010, de 22 de desembre (FJ 2.2).

Per tant, d'acord amb el que fins ara hem exposat, haurà de ser en la matèria relativa a la protecció del medi ambient on haurem de centrar la nostra atenció, tot i que l'article 11.1, segons la disposició final tercera, també cerqui l'empara en el títol competencial de l'article 149.1.13 CE.

3. Quant a aquest darrer, el Consell ha posat en relleu les seves reserves sobre la *vis* expansiva que l'Estat ha atribuït a aquest títol horitzontal, en la lògica de preservar les competències de la Generalitat davant un ús que pogués esdevenir abusiu. Així, en el DCGE 2/2011 (FJ 2) s'expressa aquesta posició, que hem reiterat en el DCGE 4/2013, de 7 de maig, en què també s'acull la interpretació formulada en un sentit similar per la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, les STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 2, i 332/2005, de 15 de desembre, FJ 12). Concretament, en aquest últim Dictamen hem subratllat la necessitat que la intervenció de l'Estat sota l'empara de l'esmentat títol «[...] se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli aquesta activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi» (FJ 2.1.B).

D'acord amb aquesta regla interpretativa, sostenim que, en el cas que ens ocupa, no és admissible que l'Estat invoqui el títol competencial de l'article 149.1.13 CE, per la seva manifesta manca d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general. Una circumstància que descartem que es produeixi en l'article 11.1 RD 239/2013, que estableix que: «Els verificadors mediambientals han d'obtenir acreditació de l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC), organisme nacional d'acreditació designat pel Reial decret 1715/2010, de 17 de desembre».

Perquè, en efecte, l'acte d'acreditació que permet als verificadors dur a terme la seva actuació específica de preservació del medi ambient és lluny de comportar una conseqüència tangible de naturalesa econòmica que, per



aquest motiu, permeti el desplaçament automàtic de la competència a l'Estat. Que de la participació voluntària en un sistema comunitari de gestió ambiental d'avaluació i millora del comportament ambiental de les organitzacions, se'n pugui derivar de forma mediata i indirecta una eventual conseqüència econòmica, segurament pot resultar en alguns casos una conseqüència lògica. Ara bé, descartem que de l'acreditació en si mateixa es dedueixi una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, a l'empara de l'article 149.1.13 CE.

Un cop hem delimitat la incidència del dret europeu i el marc competencial de l'objecte del Dictamen que ha estat sotmès al nostre parer consultiu, i hem fixat les línies essencials del cànon interpretatiu que haurem de tenir en compte per emetre'l, tot seguit l'aplicarem als preceptes del Reial decret 239/2013 que s'han exposat en l'escrit de sol·licitud formulat pel Govern.

***Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes dictaminats a l'ordre constitucional i estatutari de competències***

1. En primer lloc, examinarem el contingut dels apartats 1 i 2 de l'article 9, inclòs en el capítol II del Reial decret 239/2013, que regula el procediment de tramitació d'inscripcions de les organitzacions en el registre EMAS.

L'apartat 1 es refereix al procediment que cal seguir en cas que les sol·licituds d'inscripció d'organitzacions en el registre EMAS siguin defectuoses o incompletes, i regula diversos aspectes relatius a les resolucions sobre aquestes inscripcions (l'òrgan competent de l'Administració de l'Estat, que és la Secretaria d'Estat de Medi Ambient; i les regles sobre forma i notificació). L'apartat 2 està dedicat als efectes en cas de silenci i als recursos administratius i jurisdiccionals que es poden presentar contra aquestes resolucions referents a les inscripcions en el registre EMAS, de

conformitat amb la legislació estatal sobre procediment administratiu (Llei 30/1992, de 26 de novembre) i de la jurisdicció contenciosa administrativa (Llei 29/1998, de 13 de juliol), a les quals es remet.

El Govern al·lega en la seva sol·licitud i, més extensament, en l'escrit de requeriment, que la confusa redacció d'aquests preceptes no en permet una interpretació que sigui respectuosa amb les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient. Tot i així, reconeix que l'apartat 4, interpretat amb relació als dos primers, podria admetre que les comunitats autònomes poguessin aplicar el seu propi procediment, però finalment argumenta que la seva redacció indueix a interpretar que són normes comunes de procediment.

Com ja hem assenyalat, l'article 9 estableix les regles de procediment de tramitació de les inscripcions presentades per les organitzacions que volen participar voluntàriament en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS). Per la seva banda, l'article 8, que prèviament ha establert les regles a les quals s'han d'atenir les sol·licituds formulades per les organitzacions, prescriu en l'apartat 2.d els casos en els quals les dites sol·licituds s'han d'adreçar a la Secretaria d'Estat de Medi Ambient del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient o a l'organisme competent designat per qualsevol altre estat membre que proporcioni la inscripció en el registre d'organitzacions de fora de la Unió Europea.

Doncs bé, la interpretació sistemàtica dels dos preceptes esmentats permet afirmar que les competències executives de la Generalitat són respectades. En efecte, és així perquè les regles sobre procediment de tramitació d'inscripcions que estableixen els apartats 1 i 2 de l'article 9 es refereixen exclusivament als supòsits previstos en l'article 8.2.d, és a dir, a les sol·licituds que han de ser presentades davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient.

A partir d'aquí, la integració dels precitats apartats 1 i 2 de l'article 9 amb l'apartat 4, segons el qual «[l]es comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla han d'establir el procediment per a la tramitació, suspensió i cancel·lació de la inscripció en el registre de les organitzacions de conformitat amb els articles 12, 13, 14 i 15 del Reglament (CE) núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de novembre de 2009», permet concloure que les comunitats autònomes poden establir una regulació pròpia dels procediments esmentats i, en conseqüència, les regles dels apartats 1 i 2 no els serien aplicables. Aquesta conclusió trobaria també el seu fonament competencial en la jurisprudència exposada en el fonament jurídic anterior, en el sentit que la regulació del procediment específic és una competència annexa a la substantiva.

Per tant, hem de concloure que els apartats 1 i 2 de l'article 9 són adequats a la Constitució i respectuosos amb les competències de la Generalitat sobre medi ambient ex article 144.1 EAC, perquè únicament es refereixen al procediment de tramitació davant la Secretaria d'Estat de Medi Ambient.

2. Seguidament, examinarem els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4, així com la disposició transitòria primera. L'article 11, relatiu a l'exercici de l'activitat dels verificadors mediambientals, estableix en el seu apartat 1 que els verificadors han d'obtenir acreditació de l'ENAC; i l'apartat 2 determina els àmbits territorials (Estat, Unió Europea i tercers països) on poden exercir la seva activitat els verificadors, un cop han estat acreditats degudament. L'article 12 es refereix a la supervisió de l'activitat dels verificadors, i preveu a l'apartat 1 que la supervisió sigui feta per l'ENAC, mentre que l'apartat 4 regula les comunicacions prèvies que fan els verificadors als organismes d'acreditació o autorització, d'acord amb el Reglament (CE) núm. 1221/2009. Finalment, la disposició transitòria primera regula el règim aplicable a l'activitat dels verificadors acreditats, de conformitat amb el Reglament (CE)

núm. 761/2001, fins que es produeixi la renovació de l'acreditació per part de l'ENAC.

Aquests preceptes requereixen un tractament unitari per part nostra, perquè en tots coincideix la qüestió que ens planteja el Govern en la seva sol·licitud i, més concretament, en el requeriment previ: que els verificadors mediambientals han d'obtenir l'acreditació de l'ENAC. En efecte, tot i que l'objecte del Reial decret 239/2013 és la regulació de la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals, els preceptes que qüestiona la sol·licitud del Govern presenten l'element comú de reiterar directament o indirecta l'atribució a un òrgan estatal (l'ENAC), designat com a tal pel Reial decret 1715/2010, de la funció executiva d'acreditació dels verificadors mediambientals. Com s'ha fet constar en el fonament jurídic anterior, aquest últim ha estat objecte d'un conflicte de competència promogut pel Govern de la Generalitat que està pendent que el Tribunal Constitucional el resolgui.

A) Abans, però, d'entrar a analitzar els preceptes del Reial decret 239/2013, l'objecte del qual, com sabem, és l'establiment de normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009, ens cal recuperar el precedent de la nostra valoració continguda en el citat DCGE 3/2011 (FJ 2), sobre el contingut d'aquesta norma europea, així com de l'esmentat Reglament (CE) núm. 765/2008.

La necessària referència no solament al primer sinó també a aquest últim Reglament europeu es justifica perquè la complementarietat de contingut entre els dos reglaments resulta palesa. En efecte, d'acord amb el que s'expressa en l'exposició de motius del Reial decret 239/2013, el nou sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals del Reglament (CE) núm. 1221/2009 «[...] incorpora novetats importants en els temes següents: la possibilitat que una organització que compti amb diversos centres situats en

un o en diversos estats membres o en tercers països pugui sol·licitar una única inscripció en el sistema EMAS [...] o el nou règim jurídic d'actuació i supervisió dels verificadors mediambientals, que s'adapta al que preveu el Reglament (CE) núm. 765/2008 [...]».

Doncs bé, respecte de l'enunciat normatiu dels dos reglaments europeus, en el nostre DCGE 3/2011 i en allò que resulta més rellevant als efectes del parer que ara emetem, vàrem dir que:

«[...] regulen de forma específica el sistema d'acreditació mitjançant una única entitat d'acreditació per cada estat membre, i sense 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 [...]".» (FJ 2.2.A)

En aquest sentit, cal recordar el que estableix l'article 4.1 del Reglament 765/2008: «Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación».

Ara bé, amb relació al posterior Reglament (CE) núm. 1221/2009, que s'aplica al cas específic de la protecció del medi ambient mitjançant l'establiment d'un sistema integrat de gestió i auditoria mediambiental (EMAS), vàrem interpretar que:

«[...] 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).» (FJ 2.2.A)

En aquest sentit, el Consell va considerar que:

«No obstant això, ambdós reglaments permeten als estats membres opcions diferents per garantir la solvència tècnica dels verificadors mediambientals.»  
(FJ 2.2.B)

I concretament:

«[E]l 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, efectuada a l'empara del que disposa l'article 5.2 de l'esmentat Reglament.» (FJ 2.2.B)

Cal parar atenció al significat de l'acreditació i l'autorització. Segons l'article 2.10 del Reglament (CE) núm. 765/2008, l'acreditació consisteix en la «declaración por un organismo nacional de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple con los requisitos fijados con arreglo a normas armonizadas y, cuando proceda, otros requisitos adicionales [...] para ejercer actividades de evaluación de la conformidad». En canvi, ni el Reglament (CE) núm. 1221/2009 ni el Reglament (CE) núm. 765/2008 defineixen expressament «autorització», tot i que aquesta pot ser concebuda com a qualsevol acte exprés o tàcit que sigui exigit, amb caràcter previ, per l'autoritat competent, per a l'accés a una activitat o el seu exercici. En tot cas, el seu significat, en l'àmbit d'aquests reglaments comunitaris, es pot deduir del considerant 12 del Reglament (CE) núm. 765/2008, tal com vàrem interpretar en el DCGE 3/2011 (FJ 2.2.B): «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».

D'acord amb el que preveuen aquests preceptes, vàrem interpretar que no estableixen la possibilitat de diverses entitats d'acreditació per estat membre, en funció de la seva estructura constitucional; i així, si s'opta per un sistema d'acreditació, l'exigència d'una única entitat d'acreditació estatal és clara. Per contra, si l'opció és pel sistema d'autorització, això comporta que l'avaluació de la competència tècnica dels verificadors mediambientals no serà feta per un òrgan *ad hoc* sinó per la mateixa Administració pública.

En conseqüència, la conclusió a la qual arribàrem fou que 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 —com reconeix el mateix Reial decret 239/2013 quan es refereix, en diversos preceptes i en el preàmbul, a les acreditacions o *autoritzacions* emeses en altres estats de la Unió Europea— i, per tant, en l'esmentat Dictamen es va dir:

«L'opció pel sistema d'autorització en el Reial decret dictaminat [el Reial decret 1715/2010] 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 fer l'avaluació esmentada.»  
(FJ 2.2.B)

En funció d'aquesta interpretació sobre el Reial decret 1715/2010 que vàrem formular en el DCGE 3/2011, emès amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte positiu de competència que a hores d'ara encara està pendent de resolució per part del Tribunal Constitucional, exposarem el nostre parer en aquest Dictamen.

B) Amb aquesta finalitat, escau recuperar tot seguit el pronunciament contingut en la citada STC 33/2005, relatiu a les funcions executives en

matèria de medi ambient, relacionades amb l'activitat dels verificadors mediambientals, a les quals ja hem fet referència en el fonament jurídic anterior. Com es va exposar llavors, es tractava del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial, i del Reial decret 85/1996, de 26 de gener, pel qual s'estableixen normes per a l'aplicació de la normativa europea que permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals.

La STC 33/2005 va establir que:

«[...] carece de relevancia a los efectos de justificar la asunción por el Estado de la competencia ejecutiva de designación de una entidad de acreditación, la preocupación manifestada por el Abogado del Estado ante el hecho de que la acreditación realizada por las entidades designadas por las Comunidades Autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo.» (FJ 11)

Així mateix, afegí que:

«[...] la ejecución de la normativa comunitaria habrá de ajustarse en todo caso a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 10 [...] "el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias".» (FJ 11)

D'acord amb aquesta argumentació, ja indicada en el fonament jurídic anterior com a cànon aplicable, el Tribunal subratllà que els efectes que puguin originar conseqüències més enllà del territori de les comunitats autònomes no poden suposar que els sigui vedat a les comunitats autònomes l'exercici de les pròpies competències (FJ 11), i va resoldre que es tractava



d'uns preceptes relatius a la designació per part de l'Estat d'entitats d'acreditació per a verificadors mediambientals que vulneraven les competències de la Generalitat.

Segons aquesta argumentació i tal com ja vàrem dir llavors, l'opció pel sistema d'autorització permet 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 fer l'avaluació esmentada» (FJ 2.2.B). En aquest sentit, i en tractar-se l'objecte d'aquest Dictamen d'una disposició per la qual s'estableixen normes d'aplicació d'un reglament europeu que, com hem exposat anteriorment, permet també optar pel sistema d'autorització, es respectaria tant la jurisprudència constitucional anteriorment evocada, segons la qual l'ordre constitucional i estatutari de competències no resulta modificat per les disposicions del dret europeu (STC 115/1991, de 23 de maig, i 79/1992, de 28 de maig, entre d'altres), com allò que en el mateix sentit prescriu l'Estatut sobre la qüestió (art. 189.1 EAC).

Dit això, a fi de complementar l'argumentació sobre la vulneració competencial de les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC) que suposen aquests preceptes del Reial decret 239/2013, cal introduir la rellevància que ofereixen els efectes *ad extra* que pugui tenir l'activitat dels avaluadors mediambientals. Així, el nou sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals del Reglament (CE) núm. 1221/2009 —segons s'afirma en l'exposició de motius del Reial decret objecte de dictamen— incorpora novetats importants en els temes següents: «la possibilitat que una organització que compti amb diversos centres situats en un o en diversos estats membres o en tercers països pugui sol·licitar una única inscripció en el sistema EMAS; la possibilitat que els estats membres puguin inscriure en el registre EMAS organitzacions situades fora de la Unió Europea [...]». D'acord amb la interpretació que hem sostingut dels

reglaments europeus aplicables, constatem que els verificadors acreditats o autoritzats del sistema EMAS poden avaluar organitzacions de tota la Unió Europea i fins i tot de tercers països.

Per tant, d'acord amb la naturalesa del sistema així com amb la jurisprudència constitucional aplicable, res no hauria d'haver impedit que el Reial decret objecte de dictamen reconegués a la Generalitat la capacitat d'autoritzar els verificadors mediambientals que desenvolupessin la seva activitat també fora del seu territori.

En conseqüència, d'acord amb el conjunt d'arguments exposats, arribem a la conclusió que els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4, i la disposició transitòria primera del Reial decret 239/2013, vulneren la competència executiva de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC).

3. Tot seguit, analitzarem els retrets que el Govern expressa en la seva sol·licitud respecte de l'article 13.2 RD 239/2013. En aquest precepte s'estableix que «[e]ls incompliments dels verificadors mediambientals en les seves actuacions derivades del Reglament (CE) núm. 1221/2009 [...] i d'aquest Reial decret, així com en la seva acreditació són sancionats de conformitat amb la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i les normes de desplegament que els siguin d'aplicació».

El Govern argumenta en la seva sol·licitud, i més àmpliament en el requeriment, que l'article 13.2 vincula els incompliments dels verificadors mediambientals al règim sancionador de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, i que no s'ajusta als fonaments de la STC 33/2005 perquè enquadra aquesta regulació en la matèria d'indústria i no en la matèria de medi ambient. El Govern conclou afirmant que les competències sancionadores formen part de la matèria substantiva i, en aquest sentit,

sosté que l'Estat no té competència per regular l'incompliment de l'acreditació dels verificadors mediambientals.

El sentit de la sol·licitud que formula el Govern sobre aquest precepte es pot concretar en dos temes: el primer és l'enquadrament material de la competència i, el segon, el relatiu a la distribució competencial sobre el règim sancionador. Quant al primer, la resposta que hem de formular es deriva del fonament jurídic anterior en què, en la tasca de delimitació material de la consulta, hem resolt que aquesta corresponia a medi ambient. No cal insistir-hi, però sembla fora d'un dubte raonable que la regulació de la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals presenti una relació directa amb la preservació del medi ambient. En conseqüència, descartem que el contingut de l'article 13.2 s'empari en l'àmbit material de la competència de l'Estat sobre indústria, entès com a part integrant de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

El segon tema que es planteja, i que presenta una especial rellevància amb relació amb l'acreditació o, segons el nostre parer, autorització de l'activitat dels verificadors mediambientals, és el relatiu a la titularitat de la potestat sancionadora i la seva vinculació amb la titularitat sobre una competència substantiva, com és la relativa a medi ambient, que és una competència compartida. Sobre aquesta qüestió i amb caràcter general, la jurisprudència constitucional reitera que les comunitats autònomes disposen de la potestat sancionadora en les matèries substantives sobre les quals tenen competències i, per tant, poden regular les infraccions i les sancions, però sense introduir divergències desproporcionades a la finalitat perseguida respecte del règim jurídic aplicable en altres parts del territori estatal. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha establert que:

«[...] la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y, por ello, hemos dicho que "las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)" (STC 87/1985, fundamento jurídico 8º).» (STC 156/1995, de 26 d'octubre, FJ 7)

D'acord amb la jurisprudència constitucional esmentada, la referència que l'article 13.2 fa a «les normes de desplegament que els siguin d'aplicació», podria semblar que suposa una remissió a la legislació autonòmica aplicable i, en conseqüència, que la Generalitat podria exercir la seva potestat sancionadora sobre els incompliments dels verificadors mediambientals en les seves actuacions i acreditació. Ara bé, aquest és un plantejament que no és possible fer perquè el Reial decret 239/2013 parteix d'un únic i unitari sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals, mentre que, com hem argumentat anteriorment, l'ordenament europeu no exclou la via de l'autorització, que, com a tal, permet l'exercici de les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient i, per tant, de la potestat sancionadora.

És evident que la naturalesa compartida de la competència de medi ambient permet a l'Estat regular el règim sancionador general que correspongui, sens perjudici de les competències de desenvolupament legislatiu i execució que corresponen a la Generalitat. En aquest sentit, cal recordar el que estableix sobre això la jurisprudència constitucional quan reconeix que l'Estat pot:

«Como se indica en la STC 149/1991, [...] establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico— que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas [...];

asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves [...] y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos [...]. Ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas "necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas" [...] STC 102/1995, fundamento jurídico 32".» (STC 156/1995, FJ 8)

Doncs bé, d'acord amb el marc fixat per aquest catàleg mínim de conductes i pels criteris generals determinats per la legislació bàsica estatal, la Generalitat hauria de disposar de la capacitat d'exercir la potestat sancionadora sobre els incompliments comesos pels verificadors mediambientals, que, per contra, l'article 13.2, interpretat en connexió amb l'article 11.1, atribueix a l'Estat, a través de l'ENAC.

D'acord amb els arguments que acabem d'exposar, l'article 13.2 RD 239/2013 vulnera les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient (art. 144.1 EAC).

4. A l'últim, ens hem de pronunciar sobre la disposició final tercera del Reial decret 239/2013, relativa als títols competencials establerts en l'article 149.1.13 i .23 CE, en què s'empara la norma reglamentària respecte de la qual el Govern sol·licita el nostre parer.

D'acord amb el que ja vàrem interpretar per a un supòsit semblant, en el nostre Dictamen 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3):

«El Tribunal Constitucional ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el

mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29). En conseqüència, l'estimació d'algunes d'aquestes impugnacions es projectaria sobre l'abast d'un precepte de la disposició del Reial decret dictaminat [...].»

La disposició final tercera atribueix el caràcter de norma bàsica de protecció del medi ambient a tot el Reial decret 239/2013, «[...] de conformitat amb el que estableix l'article 149.1.23a de la Constitució, no obstant l'article 11.1, que determina el sistema d'acreditació de verificadors i connexos, es dicten, a més, a l'empara de l'article 149.1.13a, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica».

Per tant, la disposició final tercera del Reial decret, en la mesura que atribueix el caràcter de legislació bàsica ex article 149.1.23 CE als articles 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2, que hem negat en la fonamentació del Dictamen, i, a més, també dóna el mateix caràcter ex article 149.1.13 CE als precitats articles 11.1 i connexos, que també hem refusat, no troba empara en els esmentats preceptes constitucionals i és contrària a l'article 144.1 EAC.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** Els articles 11.1 i .2 i 12.1 i .4 i la disposició transitòria primera del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) 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, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** L'article 13.2 del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

*Adoptada per majoria.*

**Tercera.** La disposició final tercera del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel que fa als articles 11.1 i .2, 12.1 i .4 i 13.2 i a la disposició transitòria primera, en la referència que conté a l'article 149.1, clàusules 13 i 23 CE, és contrària a la Constitució i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 144.1 de l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

**Quarta.** Els altres preceptes del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, que són objecte de la sol·licitud de dictamen no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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