

Expediente Núm. 344/2010
Dictamen Núm. 39/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 2 de diciembre de 2010, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el Procedimiento para la Aplicación en el Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la Participación Voluntaria de Organizaciones en un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS).

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda, con cita del artículo 45 de la Constitución, el artículo 11.5 del Estatuto de

Autonomía del Principado de Asturias y el Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, que deroga la anterior reglamentación europea y “establece las normas por las cuales las organizaciones pueden adherirse con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, denominado EMAS (Eco Management and Audit Schemme)”.

Tras relatar las exigencias para la adhesión de los interesados a este sistema, se expone que el citado reglamento comunitario “atribuye a los Estados miembros la potestad para designar los organismos competentes para el establecimiento de los procedimientos de registro de las organizaciones que cumplan con los requisitos (...), así como para la definición de un sistema específico para la acreditación de verificadores medioambientales, y el diseño de actuaciones encaminadas a la promoción de las organizaciones adheridas y del propio Registro EMAS”.

En tal sentido se añade que el Principado de Asturias “designa mediante el presente decreto el organismo competente (...) para el mantenimiento de un registro de organizaciones adheridas (...), así como para el fomento de la participación (...) en el sistema EMAS”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por catorce (14) artículos, agrupados en tres capítulos -intitulados “Disposiciones generales”, “Competencias” y “Del Registro EMAS del Principado de Asturias”-, a los que se añaden dos disposiciones adicionales, dos finales y un anexo.

Todos los artículos están titulados, y se ocupan, sucesivamente, del objeto de la norma, de su ámbito de aplicación, de la definición de los conceptos empleados, del organismo competente a los efectos de la aplicación del EMAS, de la creación y naturaleza del Registro EMAS del Principado de Asturias, de la preparación para el registro, de la solicitud de inscripción en el mismo, del procedimiento de inscripción, del registro de organizaciones, de la actualización y renovación de la inscripción, de la “excepción para

organizaciones pequeñas”, de la suspensión de la inscripción, de la cancelación de la inscripción y, por último, de los “cambios sustanciales”.

La disposición adicional primera ordena el establecimiento de medidas adecuadas “para fomentar la participación de las organizaciones, en particular de las organizaciones pequeñas”; la segunda preceptúa que las organizaciones ya inscritas en este Registro “se incorporarán de oficio” al mismo a la entrada en vigor del presente reglamento. La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar “cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución” de la norma, y la segunda dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación oficial.

2. Contenido del expediente

La Asesora Técnica de la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, remite una nota interior a la Secretaría General Técnica de la misma Consejería, fechada el 12 de abril de 2010, interesando el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la disposición. Se acompaña, al efecto, el texto de la propuesta normativa y una memoria económico-financiera rubricada por la Directora de la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación. En esta se recuerda que diversas Comunidades Autónomas están gestionando ya el registro EMAS en sus respectivos territorios, asumiendo con carácter subsidiario esa competencia el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en las Comunidades que no han procedido al desarrollo normativo del sistema. Tras el desglose de los fines a que atiende la propuesta elaborada, se señala que su entrada en vigor “no supondrá un incremento de trabajo significativo, que implique la necesidad de dotación de nuevo personal”, y que se contará con una nueva herramienta informática que “tampoco conlleva gasto adicional”.

Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 21 de abril de 2010, se acuerda poner fin a un anterior procedimiento dirigido a la regulación del EMAS en aplicación del Reglamento comunitario derogado por el ahora vigente Reglamento 1221/2009.

Por Resolución de idéntica procedencia, fechada el 23 de abril de 2010, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la nueva disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

A solicitud de esta, con fecha 6 de mayo de 2010, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria suscribe, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, un informe, según indica, "en cumplimiento del artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario", aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio", incorporando las consideraciones recogidas en la memoria económico-financiera y señalando que "a efectos económicos se informa favorablemente la presente propuesta".

Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 10 de mayo de 2010, se acuerda, a propuesta de la Directora de la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación, someter el proyecto a la audiencia del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias. Según certifica la Secretaria de este órgano, el asunto fue incluido en el orden del día de la reunión de la Ponencia Técnica "Medio Ambiente y Empresa" de 26 de mayo de 2010, sin que se formularan observaciones por parte de las entidades representadas en el mismo.

Con fecha 1 de octubre de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto de Decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes en el plazo de ocho días.

Consta escrito remitido por el Secretariado del Gobierno al Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en el que se propone que la referencia al Decreto que se hace en el propio texto de la norma figure en minúscula inicial, y que se aclare el significado del término “comunidad”.

Se incorpora a lo actuado un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en modelo normalizado.

Obra, a continuación, una separata identificada como “expediente de Consejo de Gobierno”, dentro de la cual se encuentra un informe librado por la Directora de la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación que versa sobre el objeto de la norma, la competencia para su aprobación y la cumplimentación del trámite de participación pública a través del sometimiento del proyecto al Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias. Consta, igualmente, un informe del Secretario General Técnico de la Consejería encargada de la tramitación, librado el 2 de noviembre de 2010, según refiere, “en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 33, apartado 4, de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”. Dicho informe señala que el presente proyecto “se justifica en razones tanto de legalidad como de oportunidad”, concluyendo que “no suscita objeciones de legalidad”.

Se incorpora al expediente un texto revisado, que es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 4 de noviembre de 2010, según certifica, con idéntica fecha, la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión del preceptivo dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de diciembre de 2010, registrado de entrada el día 7 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de “Decreto por el que se establece el procedimiento para la aplicación en el Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de Organizaciones en un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS)”, adjuntando a tal fin el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para la aplicación en el Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra d), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra d), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El proyecto que examinamos constituye una disposición que se dicta en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, de las contempladas en el artículo 13.1, letra d), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, pues cumple la función de establecer el complemento normativo que facilita la aplicación en Asturias del sistema comunitario de gestión y auditoría

medioambientales que establece el Reglamento EMAS. En efecto, este Reglamento, que deroga el anterior Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, el cual, a su vez, abrogó el Reglamento (CEE) 1836/1993 del Consejo, de 29 de junio de 1993, aun siendo un acto jurídico de la Unión Europea directamente aplicable en cada Estado miembro, deja a criterio de estos la designación del organismo competente responsable del registro de las organizaciones de un Estado miembro y la regulación del procedimiento de adhesión al sistema (artículos 3, 11 y 12 del Reglamento). Dado que el Derecho de la Unión no predetermina la forma en que han de ejercerse en cada Estado miembro las potestades de desarrollo y ejecución que les defiere -pues rige en la Unión el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, una manifestación más del respeto a su identidad nacional (artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea)-, la adopción en España de las medidas necesarias para dar cumplimiento al Reglamento EMAS ha de efectuarse por quien ostente la competencia de acuerdo con el reparto interno de competencias.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

El artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone, en su apartado 2, que deberá incorporarse necesariamente al expediente "la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones

anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

El procedimiento de elaboración del proyecto sometido a consulta se abre con una memoria económico-financiera, previo a la resolución de inicio, y que se detiene tanto en la justificación de la norma como en los costes de su implantación, que se estima no provocará gasto adicional alguno, si bien este extremo pudiera no ser rigurosamente exacto por cuanto se va a crear un nuevo Registro y no se contempla la exacción de tasas. Se incorporan también a lo actuado los pertinentes informes de la Dirección General de Presupuestos y de la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación, habiéndose sometido el texto al Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias; organismo que cuenta con representación de organizaciones sindicales, empresariales y de defensa del medio ambiente. Asimismo, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a efectos de observaciones. Figuran igualmente en el expediente remitido un posterior informe de la misma oficina que interesó el inicio de la tramitación y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en modelo normalizado. Por ello, debemos concluir que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

No desconocemos la singular relevancia que, en materia ambiental, reviste el proceso de elaboración de disposiciones administrativas, por cuanto sirve de cauce a la obligada transparencia y participación pública. En tan sensible área, la participación ciudadana que consagra el artículo 105 de la Constitución se amplía y refuerza con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, norma esta que, además de incorporar las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/4/CE,

de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, y 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, desarrolla el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, ratificado por España y vigente desde el 31 de marzo de 2005. Esta Ley 27/2006 reconoce el derecho de todos a participar de manera efectiva y real en la elaboración de disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente incluidas en su ámbito de aplicación (artículo 3.2.a) en los términos previstos en sus artículos 16 y 18; exigencias de efectiva participación que tienen como presupuesto una adecuada información previa e imponen un mayor rigor en la obligación de motivación de las disposiciones reglamentarias. Todo ello conduce a concluir que las memorias o informes han de justificar suficientemente las opciones y medidas que se establecen y su correspondiente amparo legal, sin que baste su mera cita, incorporándose también una referencia sintética a la parte expositiva, para que esta cumpla la función que tiene encomendada. Ciertamente, la Ley 27/2006 exime de sus prescripciones a las “modificaciones de las disposiciones de carácter general que no resulten sustanciales por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen una reducción de las medidas de protección del medio ambiente”; exclusión esta que sería aquí directamente aplicable de no ser porque no nos hallamos ante una simple modificación, sino ante un reglamento de nuevo cuño. Ahora bien, la regulación propuesta no introduce innovación sustantiva, ciñéndose al aspecto adjetivo y competencial de la ecoauditoría, por lo que resulta de aplicación la misma *ratio* que inspira aquella salvedad, como queda efectivamente de manifiesto al no haberse formulado ninguna observación por el organismo que aglutina la representación de organizaciones sindicales, empresariales y de defensa del medio ambiente.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución reconoce en su artículo 45 que “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, añadiendo que los poderes públicos “velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

En materia de protección del medio ambiente la Carta Magna, estructura una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero la legislación básica y a las segundas el desarrollo y la ejecución, sin perjuicio de su facultad de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23^a). Si bien el alcance de esta atribución era dispar en la versión originaria de los distintos Estatutos de Autonomía, en función del cauce seguido por el proceso autonómico, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias a determinadas Comunidades Autónomas -el Principado de Asturias, entre ellas-, vino a reconducir esa inicial heterogeneidad, de forma que a todas las Comunidades compete actualmente el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal básica y el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente, así como asumir su gestión. El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias recoge esta competencia en su artículo 11.5, modificado por la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, para incorporar las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica 9/1992.

Hemos de reparar también en que nos hallamos ante una materia en la que convergen una pluralidad de fuentes normativas de origen diverso, pues en la función pública de protección ambiental consagrada por el artículo 45 de la Constitución confluyen el Derecho de la Unión Europea, la legislación básica estatal y el propio ordenamiento autonómico, ordenados con una finalidad integradora. Al decir de nuestro Tribunal Constitucional (Sentencia 102/1995,

de 26 de junio, fundamento jurídico 9º), se trata de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma; esquema que guarda un marcado paralelismo con el que se observa en la Unión Europea en virtud del principio de subsidiariedad.

En el presente caso, nos hallamos ante el desarrollo de un Reglamento de la Unión Europea, un acto jurídico de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (artículo 288, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Una norma de esta naturaleza se integra con su sola publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea en los ordenamientos de los Estados miembros, en los que es derecho positivo que despliega plenos efectos jurídicos sin precisar de la interposición de normas estatales que lo incorporen o transpongan al ordenamiento interno.

En palabras del Tribunal de Justicia, “la aplicabilidad directa de un reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación, generando derechos o imponiendo cargas en los sujetos, se realice sin ninguna medida de recepción en el derecho nacional. Los Estados miembros, en virtud de las obligaciones derivadas del Tratado y que han sumido al ratificarlo, se comprometen a no impedir el efecto directo propio de los reglamentos y de las demás reglas del derecho comunitario; el respeto escrupuloso de este deber es una condición indispensable para garantizar la aplicación simultánea y uniforme de los reglamentos comunitarios en el conjunto de la Comunidad” (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de octubre de 1973, *Variola c. Administración de Hacienda de Italia*, asunto 34/73).

En consecuencia, con carácter general, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida interna que impida al reglamento desarrollar plenamente sus efectos o que, al crear una apariencia de recepción, transformación o transposición del reglamento, entrañe inseguridad o incertidumbre acerca de la naturaleza del mismo, del titular del poder

normativo en la Unión Europea, de la entrada en vigor del reglamento o de los trámites precisos para su modificación o derogación.

Ahora bien, en ocasiones, un reglamento precisa de un complemento normativo para facilitar su ejecución. El propio Tribunal de Justicia reconoce que esta circunstancia no contradice la aplicabilidad directa del reglamento, ya que constituye un supuesto de aplicación del derecho comunitario: “la aplicabilidad directa de un reglamento no impide que el mismo reglamento habilite a una institución comunitaria o a un Estado miembro a adoptar medidas de aplicación. En esta última hipótesis, las modalidades de aplicación están sujetas al Derecho público del Estado miembro afectado” (Sentencia del Tribunal de Justicia de La Unión Europea de 27 de septiembre de 1979, *Eridania c. Ministro de Agricultura y Montes*, asunto 230/78). O más recientemente, cuando el Tribunal destaca “que si bien, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho comunitario, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin que sea preciso que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros” (Sentencia de 11 de enero de 2001, *Monte Arcosu*, asunto C-403/98).

En este marco, el referido título competencial autonómico no ha de padecer por la incidencia del Derecho europeo. En efecto, huelga recordar que la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, no alteró el orden constitucional de distribución de competencias. Es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional que “el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano

normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas" (Sentencias 252/1988, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992 y 80/1993, entre muchas otras). En síntesis, la ejecución del Derecho europeo corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del ordenamiento interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (por todas, Sentencia 141/1993, de 22 de abril).

Tampoco altera el orden competencial la vigencia del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993 del Consejo, de 29 de junio; norma la estatal que reconoce -que no otorga o atribuye- a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas sobre el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría ambientales. En efecto, las sucesivas regulaciones comunitarias, incluyendo el Reglamento que ahora se desarrolla, obedecen a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, dejando en manos de los Estados miembros la designación de los organismos competentes (que podrán ser nacionales, regionales o locales, tal como se recoge en el artículo 11 del Reglamento 1221/2009), los cuales son responsables del Registro en su ámbito territorial y deben regular y resolver los procedimientos para facilitar la inscripción. A tal fin, el Estado dictó el citado Real Decreto 85/1996 -aún vigente, pese a la expansión de los ámbitos del EMAS y a que el Reglamento comunitario que complementaba normativamente se haya derogado-, que reconoce que los órganos competentes para la llevanza del Registro serán designados por las Comunidades Autónomas y se declara norma de "carácter subsidiario" en el supuesto de que estas "no hagan uso de (su) derecho", es decir, no ejerciten sus competencias en la materia.

En suma, el proyecto aquí analizado se inserta de forma coherente en la estratificación normativa descrita, trasunto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, por cuanto, en coordinación con la legislación estatal, viene a

establecer procedimientos y crear órganos tendentes a facilitar la aplicación efectiva del Reglamento comunitario.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen; asimismo, consideramos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

Hemos de recordar que al ejecutar el derogado Reglamento EMAS el Estado reconoció la competencia autonómica para designar otras entidades de acreditación de verificadores medioambientales, sin perjuicio de las funciones de la Entidad Nacional de Acreditación. Sin embargo, el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los Requisitos de Acreditación y Vigilancia del Mercado Relativos a la Comercialización de los Productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93, vino a fijar, en su artículo 4.1, la necesidad de que en los Estados miembros no exista más de un organismo nacional de acreditación, al cual se le encomiende el ejercicio de la actividad de acreditación al servicio del interés general. El artículo 28.1 del Reglamento EMAS exige también, por remisión al citado artículo 4 del Reglamento 765/2008, un único

organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales y de la supervisión de las actividades realizadas por los verificadores medioambientales. A este fin, el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en los mencionados Reglamentos comunitarios, pone término al sistema abierto para la creación de entidades de acreditación, derogando tácitamente lo señalado en el Real Decreto 85/1996 en cuanto contempla la designación autonómica de entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

El proyecto sometido a consulta omite toda referencia a esas entidades de acreditación, por lo que estimamos que no se produce exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración del Principado de Asturias.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce en parte preceptos del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales; norma que viene a mantener un fondo uniforme -un común denominador normativo- que impide el establecimiento de sistemas nacionales diferentes, evitando la duplicidad de procedimientos. Junto con esa reproducción, algunas veces parcial, o incluso introduciendo ciertas modificaciones en su literalidad, se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios.

Al respecto, este Consejo Consultivo advierte que no procede, como regla general, que al adoptar normas que facilitan la aplicación de un reglamento europeo se cree una apariencia de recepción, pues constituye jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que es contrario al derecho de la Unión la incorporación de reglamentos en normas de derecho interno o su publicación en nuestros Boletines Oficiales.

Es cierto que cuando el propio reglamento reclama medidas de ejecución por parte de los Estados miembros puede resultar indispensable, para salvaguardar la coherencia de la norma nacional, remitir a la norma europea o incluso, excepcionalmente, reproducirla de modo mínimo. En esta tarea, se ha de ser especialmente escrupuloso, procediendo de modo análogo a como, con reiteración, hemos señalado debe hacerse cuando se desarrollan normas básicas estatales. Por ello, preferentemente, no debe reproducirse un reglamento comunitario, salvo que al ejecutarlo resulte estrictamente necesario en aras de favorecer la sistemática de la norma que se proyecta aprobar, así como su comprensión y aplicación. No obstante, de estimarse necesaria la reiteración, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir, y en todo caso la reproducción ha de ser literal. Finalmente, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma común, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción del reglamento europeo.

A la vista de estos criterios, consideramos que la técnica normativa empleada en el proyecto de Decreto objeto de dictamen no es la más adecuada, por cuanto los desconoce en varios de sus artículos. Por ello, debería procederse a una revisión íntegra del texto propuesto.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Al margen de la consideración anterior sobre técnica normativa, hemos de realizar las siguientes observaciones de carácter singular:

I. Al título.

Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992, en el título habrá

de contemplarse el “objeto de la disposición”, señalándose que tal indicación “deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta”. Consecuentemente, entendemos que el título debe reducirse en su extensión, teniendo en cuenta que la mención del Reglamento comunitario ya figura en el preámbulo y en el articulado, bastando una simple referencia a que “se regula la incorporación de organizaciones al sistema europeo de gestión y auditoría ambiental”. No es preciso tampoco explicitar, en el título de la norma, su ámbito territorial de vigencia.

II. Parte expositiva.

En lo que se refiere al contenido del preámbulo, sería conveniente incluir, tras las referencias a la normativa europea, la cita del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, que -dictado en aplicación de un derogado Reglamento comunitario- conserva su vigencia, reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el Registro EMAS y viene a tener el carácter de norma subsidiaria en lo que no disciplinen las Administraciones autonómicas. Con esta referencia, circunscrita a lo relativo al Registro, se salva la discordancia entre las potestades que la norma europea reserva a los Estados (inclusivas de “la definición de un sistema específico para la acreditación de verificadores medioambientales”, según se recoge en el preámbulo) y las ejercidas a través de la norma autonómica proyectada.

Antes de la fórmula promulgatoria, sería conveniente indicar, colmando la función del preámbulo de contribuir a la mejor interpretación y subsiguiente aplicación del texto articulado, que el presente Decreto se dicta sin perjuicio de la aplicabilidad directa del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

La fórmula promulgatoria del Decreto en proyecto, situada después del preámbulo, se expresa en los siguientes términos: “En virtud de lo expuesto,

visto/oído el Dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, y a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras y previo Acuerdo del Consejo de Gobierno, en su reunión de...”.

A este respecto debe tenerse en cuenta que en dicha fórmula debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. Por consiguiente, debe reordenarse la redacción de la fórmula de expedición del Decreto, y expresar si se adopta conforme al dictamen del Consejo Consultivo, en cuyo caso se usará la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo del Principado de Asturias” o, en caso contrario, la de “oído el Consejo Consultivo del principado de Asturias”.

III. Parte dispositiva.

En el artículo 1, al señalarse que el presente Decreto “tiene por objeto la aplicación en el (...) Principado de Asturias del Reglamento (CE) 1221/2009”, se atribuye a la norma reglamentaria una virtualidad de la que carece, pues el Reglamento comunitario es directamente aplicable en el ámbito territorial del Principado, con independencia de la efectiva asunción por la Administración autonómica de las funciones que le competen en torno a la gestión del sistema de ecoauditoría ya implantado. En consecuencia, se sugiere la utilización de alguna otra locución que vincule mejor el objeto del proyecto a su función subordinada en el ordenamiento.

El artículo 3 es un mero traslado literal de algunas de las definiciones recogidas en el artículo 2 del Reglamento EMAS que se trata aquí de desarrollar, no de reproducir, en concordancia con lo antes señalado en sede de técnica normativa. Es cierto que esta práctica no carece de precedentes -como

prueban los Decretos 85/2002, de 8 de abril, de la Comunidad de Canarias y 25/2003, de 27 de febrero, de la Comunidad de Madrid- pero ello no es garantía de acierto. Además, la reproducción es selectiva y no del todo coherente. En efecto, de las 31 definiciones del Reglamento, el proyecto de Decreto recoge un tercio, pero algunas de las elegidas no se entienden sin recurrir al propio Reglamento o a alguno de sus anexos y otras se omiten sin explicación aparente -por ejemplo, las relativas a “verificador medioambiental”, “análisis medioambiental”, “aspecto medioambiental” y sus subtipos, “mejores prácticas de gestión ambiental”-, ya que son objeto de uso y mención a lo largo del proyecto. Estimamos, por tanto, que procede su supresión, corrigiéndose entonces la numeración de los preceptos sucesivos, o, cuando menos, la indicación de que se trata de una transcripción de los conceptos formulados en la norma europea. Observación que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 4, apartado 2, letra e), se observa una errata al aludir al fomento de la participación de organizaciones en “el Reglamento EMAS”, pues ese incentivo debe referirse a la adhesión al registro o sistema de ecoauditoría, no a su marco jurídico.

En el apartado f) del mismo precepto se incluyen dos funciones heterogéneas, y, de ellas, la segunda constituye una cláusula de cierre en exceso indeterminada, al extender la competencia de la Consejería del ramo a “cualquier otra función atribuible a los organismos competentes, recogida o reconocida en la legislación estatal o comunitaria”. Esta formulación abierta solo induce a confusión, sin que pueda una norma autonómica extender la competencia administrativa -sujeta a una atribución específica y expresa, sin perjuicio de las facultades inherentes o implícitas- a cualquier función “atribuible” según la legislación estatal o europea. Tal calificativo abarca toda

función susceptible de asunción por la Administración autonómica, sin que quepa esa aparente asunción universal y apriorística, a modo de automatismo, a través de una cláusula abstracta de cierre. De referirse a funciones no “atribuibles” sino efectivamente “atribuidas” la cláusula sería estéril, al haber operado ya un específico instrumento de atribución.

Los artículos 6 y 7.2 son reproducción parcial de los artículos 4 y 5 del Reglamento comunitario y, si bien su transcripción se justifica en la necesidad de procurar un correcto entendimiento de la norma proyectada, no debe hacerse sin indicar el origen europeo de las prescripciones que se reiteran.

El artículo 7, en su apartado primero, debe referirse a los centros ubicados en el “territorio” del Principado de Asturias.

En el apartado primero del artículo 8 se recogen una serie de condiciones que deben cumplir cumulativamente las organizaciones que pretendan adherirse al sistema. El precepto es reproducción del artículo 13 del Reglamento comunitario, si bien se conduce *contra legem* al omitir el requisito fijado en la letra e) de la norma europea, relativo a que el organismo competente considere, “sobre la base de las pruebas recibidas, que la organización cumple todos los requisitos del presente Reglamento”. Tal condicionante no puede entenderse comprendido en el descrito como inexistencia de pruebas del “incumplimiento de los requisitos legales aplicables en materia de medioambiente”, ya que el artículo del Reglamento EMAS que trata de reproducirse contempla separadamente esta última exigencia, significando así que la que impone cumplimentar “todos los requisitos” del propio Reglamento EMAS constituye una carga singularizada y que se extiende tanto a los requerimientos sustantivos como a los meramente formales o adjetivos que se recogen en el Reglamento comunitario. Debe adicionarse al texto proyectado, en suma, la señalada letra e) de la norma europea.

Observación que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Convendría también, sin perjuicio de ese necesario ajuste sustancial, respetar en lo posible la literalidad de la norma reproducida -que se altera sin provecho apreciable en la letra c) del proyecto-, toda vez que los condicionantes para el acceso al sistema constituyen una materia particularmente sensible.

Asimismo, hemos de notar que el comentado artículo 13 del Reglamento comunitario recoge, en su apartado 5, una causa adicional de denegación de la inscripción en el Registro EMAS, fundada en la recepción de un informe del organismo de acreditación del verificador medioambiental en el que se demuestre que las actividades de este “no se han realizado de forma suficientemente adecuada para garantizar que la organización solicitante cumple los requisitos del presente Reglamento”. En la medida en que el texto proyectado reproduce las causas de denegación de la inscripción, debería igualmente incluir esta última.

En el apartado 2 del artículo 8 del proyecto se contempla la posibilidad de denegar la inscripción en el Registro por desistimiento del solicitante, al no atenderse a un previo requerimiento de información o documentación adicional. El Reglamento comunitario no contempla esta denegación por desistimiento, pero tampoco la excluye. Ahora bien, en el apartado 4 de su artículo 13 el Reglamento EMAS enfatiza que toda resolución denegatoria debe ser razonada y comunicada a la organización interesada, observándose que tal exigencia de motivación se refiere a una justificación de fondo y no meramente formal. Por ello, para anudar el pretendido efecto denegatorio a la no aportación de la documentación requerida, es necesario que se justifique cumplidamente en el requerimiento enviado el trasfondo sustantivo que conduciría a la exclusión del sistema de no acreditarse los extremos que motivan la diligencia.

Consideramos, en consecuencia, que debería añadirse un inciso a este precepto para señalar que el requerimiento dirigido al solicitante ha de incorporar la mencionada motivación y una expresa cautela sobre la consecuencia de su desatención.

En cuanto a los apartados 3 y 4 del reiterado artículo 8, no procede detenernos aquí sobre la oportunidad de que el silencio administrativo sea positivo, cuestión que atañe al legislador. Podría valorarse la conveniencia de fijar un plazo de resolución más amplio por vía reglamentaria, siempre inferior al de los seis meses.

En el artículo 10, apartado 2, se recogen las cargas que han de cumplimentar “anualmente” las organizaciones inscritas en el Registro EMAS. Al respecto, hemos de observar que el proyecto se separa aquí de la literalidad del Reglamento EMAS, cuyo artículo 6, apartado 2, impone esas cargas “en los años intermedios” a la renovación trienal que se disciplina en el apartado anterior. A pesar de la material coincidencia de muchas de las exigencias descritas en uno y otro apartado, se advierte una divergencia en la contemplada en la letra a) de ambas subdivisiones, de modo que su imposición anual, en lugar de en los “años intermedios”, vendría a adicionar un condicionante a las exigencias comunes para la renovación de la inscripción en el Registro, lo que acaso no sea la intención de la autoridad consultante. Pese a que esa carga añadida no contribuye a facilitar la presencia de las organizaciones en el sistema ni a la conveniente uniformidad, su imposición no contraría el Reglamento EMAS. En efecto, el artículo 6.1 del mismo impone sus condicionantes “cada tres años, como mínimo”; inciso este último que ampara la exigencia de esos requisitos en cada anualidad.

En el artículo 11.1 del proyecto se reproduce la expresión “organismos competentes” que encabeza el precepto del Reglamento EMAS que ahora trata de incorporarse -artículo 7 de la norma comunitaria-. Es claro que en la

disposición europea se acude a ese giro abierto y plural por quedar en manos de los Estados miembros de la Unión la ulterior concreción de esos “organismos competentes”; pero, una vez designados -en nuestro caso, por las Comunidades Autónomas-, la normativa de desarrollo ha de referirse al específico órgano al que se ha atribuido la competencia (máxime cuando este es el único elemento novedoso que se incorpora al ordenamiento). En suma, cabe acudir a la locución “organismo competente”, por cuanto este aparece ya designado en el artículo 4.1 del proyecto, siendo preferible, no obstante, la mención de la “Consejería competente en materia de medio ambiente” en lugar de la reiteración de aquel giro abstracto, y debe evitarse, en todo caso, la reproducción de la expresión en plural de la norma comunitaria, ya que, operada la especificación, esa referencia abierta solo induce a confusión.

En el artículo 12 del proyecto, la letra a) difiere sustancialmente de la regulación europea, a la vista de lo establecido en el artículo 15, apartado 3 del Reglamento EMAS. Hemos de observar que la norma comunitaria anuda el efecto suspensivo o cancelatorio de la no aportación de la documentación que allí se menciona (y de la que el proyecto omite indebidamente una parte) al transcurso de un “plazo de dos meses a partir del momento en que se haya solicitado”, lapso temporal que omite el texto sometido a nuestra consulta. Tal contradicción no puede entenderse salvada por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 12 del proyecto, por cuanto el plazo de subsanación allí fijado se reduce a un mes.

Observación que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Visto que el plazo para resolver el procedimiento de suspensión se fija en tres meses, parece correcto integrar el transcurso de aquellos dos meses sin

aportar la documentación requerida en el supuesto fáctico que da lugar a la apertura del expediente, con el fin de evitar la caducidad del mismo.

En el artículo 13 del proyecto, se aprecia que nada añade la letra d) del apartado 1 en relación con el inciso final del mismo (que remite, entre otros, a la letra d) del artículo 12.1), por lo que procede la supresión del contenido de la citada letra d), siendo aquel sustituido, en aras a una correcta sistemática, por la proposición normativa que cierra el apartado 1 del precepto analizado.

En el apartado 4 de este mismo artículo, la expresión “Si dicha cancelación se lleva a cabo” podría sustituirse por otra de mayor rigor terminológico, como “Acordada la suspensión”.

En la disposición adicional primera, sería conveniente corregir el abuso en la expresión “organismo competente”, sustituyéndola por la de “Consejería competente en materia de medio ambiente”.

En la disposición final procedería corregir su intitulación, pues el giro “Órgano competencial” que figura en la misma no describe su contenido, que se identificaría más adecuadamente con un concepto vinculado al desarrollo normativo del Decreto.

Por último, sería conveniente una revisión formal del proyecto, lo que permitiría, por ejemplo, corregir erratas, entrecomillar los términos que, en el artículo 3, son objeto de definición, o suprimir la contracción “del” entre la referencia a nuestra Comunidad Autónoma y su denominación (“Principado de Asturias”).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la

norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.