

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7906 *Pleno. Sentencia 141/2016, de 21 de julio de 2016. Conflicto positivo de competencia 4911-2013. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 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) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión. Competencias sobre ordenación general de la economía y medio ambiente: nulidad de los preceptos reglamentarios estatales en los que se regula el ejercicio y supervisión de la actividad de los verificadores medioambientales, el régimen transitorio de ejercicio de la actividad de los verificadores acreditados al momento de aprobarse el reglamento y se invoca la competencia sobre ordenación general de la economía.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 4911-2013, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 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) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 2 de agosto de 2013, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, promovió conflicto positivo de competencia contra los arts. 9.1 y 2, 11.1 y 2, 12.1 y 4, 13.2, la disposición transitoria primera y la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 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), y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

La Letrada autonómica, tras poner de manifiesto que el requerimiento de incompetencia presentado por la Generalitat de Cataluña fue desestimado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2013, fundamenta el planteamiento del conflicto positivo de competencia en los motivos que a continuación se sintetizan:

a) El conjunto de preceptos recurridos reservan al Estado funciones de ejecución en materia de medio ambiente, vulnerando así las competencias de la Generalitat de Cataluña de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria [art. 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] establecida. El Real Decreto 239/2013 incorpora a nuestro ordenamiento las novedades en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) que se derivan del Reglamento (CE) núm. 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. Igualmente incorpora el nuevo régimen jurídico de actuación y supervisión de los verificadores medioambientales para adaptarse a lo previsto en el Reglamento (CE) núm. 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia de mercado relativos a la comercialización de productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 339/93. En este contexto, la regulación del art. 9.1 y 2 del Real Decreto 239/2013 se refiere al procedimiento de inscripción en el registro EMAS; los arts. 11.1 y 2, 12.1 y 4 y 13.2, así como la disposición transitoria primera, se refieren al régimen de actuación y supervisión de los verificadores medioambientales.

Como antecedentes normativos y jurisprudenciales relevantes en el momento de la interposición del conflicto, la Letrada autonómica destaca que la regulación del sistema de gestión ambiental EMAS se inició con el Reglamento (CE) 1836/1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. La ejecución del sistema EMAS al ordenamiento jurídico de España se llevó a cabo por el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, que permiten que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

Previamente se había regulado la acreditación de seguridad industrial en el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que aprobó el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Establece la obligación de que los organismos que realizaran actividades de auditoría o supervisión en el ámbito de la seguridad industrial fueran acreditados con carácter previo por una entidad de las reguladas en el propio Reglamento y extendió esta obligación a los verificadores medioambientales. Se designaba a su vez como tal a la Entidad Nacional de Acreditación, la cual podía también ocuparse de los verificadores medioambientales. Conforme a esta normativa, se atribuía tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas competencia para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

En relación con esta normativa, la STC 33/2005, de 17 de febrero, declaró que la designación de entidades de acreditación de verificadores medioambientales se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa. Por tanto, de conformidad con la distribución de competencias derivada del art. 149.1.23 CE y del art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña correspondía a la Generalitat el ejercicio de esta competencia. Concluyó, asimismo, que la Entidad Nacional de Acreditación –como organismo nacional de acreditación– solo podía actuar en el ámbito de la seguridad industrial y no en el ámbito de los verificadores medioambientales.

Posteriormente, con motivo de la adopción de nuevas disposiciones comunitarias en esta materia, el problema de la acreditación de verificadores medioambientales se aborda de nuevo en el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio, en el que se va a considerar también a la Entidad

Nacional de Acreditación competente para acreditar verificadores medioambientales. En su preámbulo se argumentaba que la interpretación conjunta del art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 y del art. 28.1 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 de que no exista más de un organismo nacional de acreditación, obliga también a los verificadores medioambientales a acreditarse ante un único organismo nacional de acreditación. En congruencia con ello, en la disposición final primera se invocaba también como título competencial el art. 149.1.23 CE.

La Letrada autonómica señala que el Gobierno de la Generalitat, al considerar que el Real Decreto 1715/2010 no respetaba sus competencias ejecutivas, planteó frente al mismo conflicto positivo de competencia que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el núm. 2511-2011. Se remite en su escrito a los argumentos de la Generalitat ya expuestos en aquel conflicto (que fue resuelto por la STC 20/2014, de 10 de febrero). Se basan, en esencia, en la idea de que el cumplimiento de la normativa comunitaria no impone la obligación a los Estados miembros de designar una única entidad nacional de acreditación de verificadores medioambientales, ya que este planteamiento del Estado «parte de una interpretación parcial y sesgada de dicha normativa, dado que la interpretación conjunta de ambos Reglamentos comunitarios permite afirmar que prevén dos sistemas de selección de los organismos de evaluación: a saber, primer sistema, creación de un único organismo nacional que acredite entidades de evaluación designado por el Estado; segundo sistema, autorización de las entidades de evaluación por las autoridades públicas nacionales». Se afirma, en conclusión, que los aludidos reglamentos comunitarios prevén expresamente la posibilidad de que sean las autoridades nacionales las que seleccionen y, en consecuencia, autoricen a los verificadores medioambientales, siendo este segundo sistema respetuoso con las competencias de la Generalitat de Cataluña.

b) A continuación, procede la Letrada autonómica a determinar el ámbito material y el marco competencial de las normas objeto de este conflicto. Constata que el Real Decreto 239/2013 se ampara globalmente en el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Además, el contenido del art. 11.1 y conexos del Real Decreto 239/2013 se amparan también en el art. 149.1.13 CE, que otorga al Estado la competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación económica.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, señala que es por todos aceptado que las disposiciones del Real Decreto 239/2013, objeto del conflicto, se encuadran en la materia de medio ambiente, surgiendo la discrepancia en relación con la incidencia de la regulación de la normativa europea en el esquema de distribución de competencias delimitado y enjuiciado ya por la STC 33/2005, ya que el Gobierno de la Nación considera que la normativa europea aprobada con posterioridad a la STC 33/2005 obliga a calificar como básica la designación de la Entidad Nacional de Acreditación. También hay discrepancia en el amparo competencial adicional ex art. 149.1.13 CE, invocado por la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, en relación con su art. 11.1 y conexos; así como en las facultades que el art. 93 CE otorga al Estado.

La Letrada de la Generalitat invoca, a este respecto, la doctrina constitucional según la cual el hecho de que una competencia suponga la ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cual sea la instancia territorial a la que corresponde su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho europeo bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo. Por tanto, se ha de dilucidar caso por caso, teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991); ello sin perjuicio de que sea necesario prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa europea para proyectar sobre ella el esquema interno de distribución de competencias (STC 33/2005).

En relación con la configuración de la acreditación de verificadores medioambientales por la normativa comunitaria, la Letrada autonómica se remite nuevamente a la

interpretación formulada por la Generalitat de Cataluña en el escrito de alegaciones del conflicto de competencias núm. 2511/2011, que ya ha sido sintetizada. Rechaza el criterio del Estado según la cual de la interpretación conjunta del art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 y del art. 28.1 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 se deriva la obligación de designar un único organismo nacional de acreditación, lo que incluye también a los verificadores medioambientales.

Destaca, en particular, que el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 regula de una forma más precisa los dos sistemas, el de acreditación y el de autorización, definiéndose en el art. 2.30 «Organismo de acreditación nacional» como el designado de conformidad con el art. 4 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 y en el art. 2.31 «Organismo de autorización» como el designado de conformidad con el art. 5.2 del Reglamento (CE) núm. 765/2008. La justificación de que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación se hace en cumplimiento de la normativa europea no tiene en cuenta que el Reglamento (CE) núm. 765/2008 señala que la creación de un organismo nacional de acreditación uniforme debe realizarse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros y que la interpretación conjunta de ambos Reglamentos comunitarios da cabida al sistema de autorización de verificadores medioambientales por la autoridad competente del Estado miembro, siendo este sistema respetuoso con el esquema de distribución de competencias en materia de medio ambiente.

La Letrada de la Generalitat de Cataluña considera que esta interpretación de los Reglamentos comunitarios resulta confirmada en la carta que la Comisión Europea envió con fecha de 28 de julio de 2011 al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, como respuesta a una consulta realizada por este sobre la interpretación del Reglamento (CE) núm. 765/2008. En ella dicha institución europea pone de manifiesto que el Reglamento no impone la acreditación como única solución, de tal manera que si un Estado miembro «no considera apropiada la acreditación en determinadas situaciones nacionales, dicho Estado miembro deberá facilitar todas las pruebas documentales necesarias para la verificación de la competencia de los organismos de evaluación de la conformidad, equivalente a la llevada a cabo por el organismo de acreditación».

De ello deduce la Letrada autonómica que la Comisión está indicando que en estos casos se debe actuar como determina el art. 5.2 del Reglamento (CE) núm. 765/2008. En la referida carta la Comisión señala también que el organismo de autorización para llevar a cabo su actuación deberá tener también «jurisdicción nacional»; referencia esta que, según la Letrada autonómica –contrariamente a lo que entiende el Gobierno de la Nación en la respuesta al requerimiento de incompetencia– no implica que deba ser una única autoridad para todo el territorio nacional, sino que la autoridad, sea la que sea, pueda operar en todo el territorio nacional, invocando a tal efecto la doctrina de la STC 33/2005, FJ 11, según la cual «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 las despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

Considera asimismo la Letrada de la Generalitat de Cataluña que el Gobierno de la Nación no puede considerar apropiada la acreditación en materia de medio ambiente, por cuanto la distribución de competencias que deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía no lo permite. Por el contrario, el orden constitucional de distribución de competencias sí que permite el sistema de autorización, de modo que habría de ser la autoridad de cada Comunidad Autónoma la que autorice a los verificadores medioambientales y estas autorizaciones han de tener validez en todo el territorio español. En este sentido insiste en que el art. 20 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, que regula el sistema EMAS, prevé que el candidato a verificador medioambiental obtenga la acreditación o la autorización con arreglo a cualquiera de los dos sistemas (acreditación o autorización).

Afirma también la Letrada de la Generalitat de Cataluña que la materia de medio ambiente es una competencia de naturaleza compartida que atribuye al Estado la legislación básica (art. 149.1.23 CE) y a las Comunidades Autónomas la legislación de

desarrollo y la ejecución, además de poder establecer normas adicionales de protección; y que, a su vez, el art. 144 EAC asigna a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente. Esta deberá desarrollarse en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat de establecer normas adicionales de protección. Cita asimismo la doctrina de este Tribunal en cuanto al requisito formal, precisando que por regla general se han de fijar las bases en normas con rango de ley (STC 101/2005, FJ 5) y más aún en este caso, cuando se declara como básica una regulación en contra de la doctrina constitucional. En cuanto al requisito material que debe respetar la normativa básica (SSTC 48/1998, FJ 3, y 223/2000, FJ 6), recuerda en particular que las funciones ejecutivas o de gestión en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas (SSTC 329/1993 y 33/2005) y que solo excepcionalmente se podrá justificar el carácter básico de las funciones ejecutivas, lo que considera que no acontece en este caso.

c) El siguiente apartado del escrito se dedica a exponer las causas de inconstitucionalidad, por invasión competencial, de los preceptos objeto del conflicto.

El art. 9 del Real Decreto 239/2013 establece las normas del procedimiento de tramitación, suspensión y cancelación de inscripciones en el registro EMAS. Pese a que en el apartado 4 del propio art. 9 se dispone que las Comunidades Autónomas establecerán su propio procedimiento —lo que pudiera indicar que los apartados impugnados, el 1 y el 2, solo serán de aplicación a los supuestos en que el órgano competente para resolver sobre la inscripción es de la Administración del Estado— considera la Letrada de la Generalitat de Cataluña que su redacción induce a interpretar que son normas comunes de procedimiento para todas las solicitudes de inscripción que culminan con la resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Por tanto, resultarían inconstitucionales en cuanto establecen normas para llevar a cabo una función ejecutiva que corresponde a la Generalitat, a menos que de forma expresa se precise que los apartados 1 y 2 solo son de aplicación a los supuestos previstos en el art. 8.2 d) del propio Real Decreto 239/2013, que son aquellos que debe resolver el correspondiente órgano de la Administración General del Estado.

El art. 11.1 del Real Decreto 239/2013 dispone que los verificadores medioambientales deben obtener la acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación, como organismo designado por el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre. El Estado volvería a vulnerar las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente, al imponer que los verificadores medioambientales deban ser acreditados únicamente por la Entidad Nacional de Acreditación, puesto que las actuaciones de acreditación son actividades de naturaleza ejecutiva o aplicativa y corresponden a la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo.

La inconstitucionalidad del art. 11.1 comporta automáticamente la de los preceptos conexos: arts. 11.2), 12.1 y 4), y 13.2) y la de la regulación del régimen transitorio (disposición transitoria primera, que atribuye la competencia para la renovación de las acreditaciones de los verificadores medioambientales a la Entidad Nacional de Acreditación).

Así, el art. 11.2 establece la obligación de inscribir a los verificadores ambientales acreditados por la Entidad Nacional de Acreditación en un registro estatal de industria, creado al amparo de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y desarrollado por el Real Decreto 559/2010, siendo una función ejecutiva en el ámbito de medio ambiente que corresponde a la Comunidad autónoma, por lo que dicha inscripción, en el caso de ser necesaria, debería llevarse a cabo en los registros de las Comunidades Autónomas.

El art. 12.1 atribuye a la Entidad Nacional de Acreditación funciones ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña, como la supervisión de los verificadores medioambientales acreditados en España y acreditados o autorizados en otros Estados miembros. A su vez, el art. 12.4 establece las normas de comunicación de los verificadores medioambientales con el organismo de supervisión, en este caso la Entidad Nacional de Acreditación.

El art. 13.2 vincula los incumplimientos de los verificadores medioambientales, en lo relativo a su acreditación, al régimen sancionador de la Ley 21/1992, de Industria, y las normas de desarrollo que le sean de aplicación, lo que tampoco se ajusta a los fundamentos de la STC 33/2005, ni el título competencial de la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, ya que encuadra esta regulación en la materia de industria en lugar de medio ambiente; el Estado carece de competencia para establecer las normas que regulan el incumplimiento de la acreditación de los verificadores medioambientales, porque se trata de una función ejecutiva.

Por último, y en relación con la disposición final tercera, que fundamenta adicionalmente el art. 11.1 en el art. 149.1.13 CE, ni se justifica el contenido económico de esa norma, ni la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general; por tanto, no se cumplen los requisitos que señala la doctrina constitucional dictada en interpretación del alcance de este título competencial (SSTC 112/1995, 21/1999 y 128/1999).

2. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 2 de agosto de 2013, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formula incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente conflicto positivo de competencia, por las causas 9 y 10 del art. 219 LOPJ, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas. Formulado recurso de súplica contra este Auto por la Generalitat de Cataluña, el Pleno acordó su inadmisión por providencia de 2 de octubre de 2013.

3. Mediante providencia de 22 de octubre de 2013, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; atribuir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 LOTIC, a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de 20 días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 LOTIC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Mediante escrito presentado el 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sala Primera de 4 de noviembre de 2011.

5. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 9 de diciembre de 2013, en el que insta la desestimación del conflicto en atención a los razonamientos que seguidamente se resumen:

a) En relación con el objeto del conflicto, identifica como núcleo de la controversia competencial el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril (y, por conexión, los arts. 12.1 y 4, 13.2, así como la disposición transitoria primera y la disposición final tercera), en tanto que determina que los verificadores medioambientales deberán obtener acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación, designada como único organismo nacional de acreditación en virtud del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre. Señala, asimismo, como precedente directo de este conflicto, el interpuesto también por la Generalitat en relación con el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, ya mencionado (que fue resuelto por STC 20/2014).

b) Argumenta que la proyección supraterritorial de la norma puede condicionar, de manera excepcional, el alcance de la competencia. Señala que la jurisprudencia de este Tribunal, si bien establece que las actuaciones ejecutivas autonómicas no revierten al Estado por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieran de adoptarlas, también sienta el criterio, de que «a ese traslado de la titularidad de la competencia en sí puede llegarse cuando –y de manera

excepcional– además del alcance supraterritorial de la competencia, la actividad pública que se ejerza sobre él no sea susceptible de fraccionamiento, sino que, por el contrario, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado» (STC 306/2000, FJ, 18), situación que se produce, en su opinión, en este caso. Se cumplen, además, las previsiones del art. 189.2 EAC, pues resulta evidente que no existen mecanismos de colaboración o coordinación que puedan emplearse para la ejecución y cumplimiento del art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008, siendo necesaria la adopción por parte del Estado de una medida de alcance nacional, cual es la designación de la Entidad Nacional de Acreditación.

c) El Reglamento comunitario objeto de aplicación es claro en su contenido en cuanto a la sola existencia de un único organismo nacional, y es una disposición normativa con «efecto directo». El artículo único del Real Decreto 1715/2010 da cumplimiento a la exigencia del art. 4, inciso 1, del Reglamento (CE) núm. 765/2008, en virtud del cual «cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación».

Argumenta el Abogado del Estado que la voluntad del legislador europeo de que exista un único organismo de acreditación de los verificadores medioambientales se ve reafirmada por el inciso 2 del mismo artículo, según el cual si un Estado miembro no considera económicamente viable disponer de un organismo nacional de acreditación, recurrirá, en la medida de lo posible, al organismo nacional de acreditación de otro Estado miembro. La norma establecida en el Reglamento (CE) núm. 765/2008 es la de la exigencia de un único organismo de acreditación, no de varios con eficacia única para todo el territorio español; la pluralidad de organismos de acreditación contravendría la determinación establecida por el Reglamento comunitario. Por su parte, el Reglamento (CE) núm. 1221/2009, establece, en su art. 28.1, que «los organismos de acreditación designados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 serán responsables de la acreditación de verificadores medioambientales y de la supervisión de las actividades realizadas por los verificadores medioambientales con arreglo al presente Reglamento». En el marco de esta interpretación de las disposiciones de los Reglamentos comunitarios, invoca la doctrina constitucional relacionada con la distribución de competencias en materia de medio ambiente (SSTC 64/1982, FJ 4; 102/1995, FJ 7; 14/2004, FJ 10, y 138/2010, FJ 4), así como la relacionada con el alcance de la legislación básica en este ámbito, en la que se considera la adecuación excepcional al concepto de norma básica de normas reglamentarias e incluso de ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. Concluye el Abogado del Estado que este es el caso que nos ocupa, porque «la designación del organismo único de acreditación de verificadores resulta ser algo que de por sí es exigido o demandado por la correcta aplicación y efectividad jurídica de la normativa europea».

d) Por lo que respecta a la consulta realizada por el Ministerio de Medio Ambiente a la Comisión Europea, relativa a la interpretación del art. 5.2 del Reglamento (CE) núm. 765/2008, en relación con el sistema EMAS y la acreditación o autorización de los verificadores medioambientales, afirma el Abogado del Estado que dicha institución señala, en su contestación mediante carta de fecha 28 de julio de 2011, que el Reglamento (CE) núm. 765/2008 promueve que cada Estado miembro tenga un solo órgano de acreditación y que tanto el sistema de acreditación como el de autorización, en su caso, deben operar en todo el territorio nacional de los Estados miembros. Si un Estado miembro establece una entidad de autorización, esta deberá también tener ámbito nacional.

Entiende el Abogado del Estado, en consecuencia, que en el actual contexto no podría haber prosperado la doctrina constitucional recaída en la STC 33/2005, invocada por la Generalitat de Cataluña, remitiéndose también a las consideraciones expuestas en el dictamen 119/2013, del Consejo de Estado. En síntesis, ponen de manifiesto que «en aquel momento el Derecho comunitario no imponía la obligación de que existiera un solo organismo nacional de acreditación, como en la actualidad lo exige el Reglamento de 2008». Asimismo ha de tenerse en cuenta la doctrina constitucional sobre la ejecución

del Derecho europeo, según la cual si bien «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio» (STC 115/1991, 80/1993, 13/1998 y 33/2005, entre otras), tampoco cabe ignorar «la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE» (STC 252/1988, FJ 2) y que «sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del Derecho interno, la normativa comunitaria pueda ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión» (STC 33/2005, FJ 3). De lo anterior el Consejo de Estado (y el Abogado del Estado) infiere que los preceptos estatutarios y constitucionales deben interpretarse «siempre de forma que se permita al Estado garantizar el cumplimiento y ejecución del Derecho comunitario, garantía esta que, en este caso, solo puede ofrecerse si es el Estado el que designa un único organismo nacional de acreditación».

Concluye el Abogado del Estado que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación no vulnera las competencias autonómicas ni en materia de seguridad industrial ni en materia de medio ambiente y que la Entidad Nacional de Acreditación debe ser el organismo nacional que acredite a los verificadores medioambientales, los cuales, una vez acreditados, podrán ejercer su actividad en cualquier parte del territorio nacional (a la vez que en otros Estados miembros y en terceros países). En consecuencia, defiende que cabe considerar que el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013 se ha dictado en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.13 y 23 CE, y que dicha consideración debe extenderse a los arts. 11.2, 12.1 y 4 y 13.2, así como a la disposición transitoria primera y a la disposición final tercera.

e) Por último, en cuanto a los incisos 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013, señala el Abogado del Estado que se limitan a reiterar normas de procedimiento establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (arts. 71, 116 y 117), aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia para establecer el procedimiento administrativo común en virtud del art. 149.1.18 CE, siendo de aplicación por todas las Administraciones públicas.

El inciso 1 del art. 9 claramente especifica que será de aplicación a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, y el inciso 4 dispone que las Comunidades Autónomas establecerán el procedimiento para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el registro de organizaciones, por lo que no existe vulneración de las competencias autonómicas. Así lo corrobora, además de la definición como compartidas de las competencias en materia de medio ambiente (art. 144 EAC), el precepto estatutario relativo a la regulación del procedimiento administrativo (art. 159 EAC), que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en «lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución». En fin, las atribuciones al Estado en los preceptos impugnados en orden al funcionamiento del registro resultan aspectos esenciales de procedimiento administrativo (configuración de la solicitud al organismo estatal y su subsanación, plazo de resolución y del silencio negativo, y sistema de recursos).

6. Mediante providencia de 12 de abril de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, conforme establece el art. 10.1 n) LOTC y a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento del presente conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña que se tramita en dicha Sala bajo el núm. 4911-2013.

7. Por providencia de 19 de julio de 2016, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, impugna los arts. 9.1 y 2, 11.1 y 2, 12.1 y 4, y 13.2, la disposición transitoria primera y la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril,

por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 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) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de medio ambiente, atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en tanto que los preceptos impugnados atribuyen al Estado funciones de ejecución en materia de medio ambiente, al designar a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales (art. 11.1). En conexión con la misma, establecen la inscripción de los verificadores ambientales en un registro estatal de industria (art. 11.2), la competencia de la Entidad Nacional de Acreditación para supervisar la actividad de los verificadores medioambientales (art. 12), el régimen sancionador relativo al incumplimiento de los verificadores medioambientales en relación con la acreditación ante la Entidad Nacional de Acreditación (art. 13), la regulación del régimen transitorio del procedimiento (disposición transitoria primera), así como normas de procedimiento que invaden la competencia autonómica en la materia (art. 9.1. y 2). Impugna asimismo, la invocación que realiza la disposición final tercera del art. 149.1.13 CE como título competencial adicional para fundamentar el art. 11.1 y conexos.

Por su parte, el Abogado del Estado se opone al planteamiento del Gobierno de la Generalitat, afirmando que no resulta contrario al orden constitucional de competencias atribuir al Estado la designación del único organismo nacional de acreditación de los verificadores medioambientales, con eficacia en todo del territorio nacional, puesto que la unidad de designación y de eficacia de sus resoluciones vienen exigidas por el Reglamento comunitario que aplica el Real Decreto 239/2013, objeto del presente conflicto, cuyas disposiciones encuentran cobertura en las competencias que el art. 149.1.13 y 23 CE reserva al Estado.

2. Expuesto en estos términos el debate, para su correcto enjuiciamiento ha de partirse del hecho, no cuestionado por ninguna de las partes, de que el objeto del presente conflicto de competencias está estrechamente vinculado a los que fueron resueltos mediante la STC 33/2005, de 17 de febrero, y la STC 20/2014, de 10 de febrero. Ambos fueron planteados también por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la aplicación en nuestro ordenamiento del sistema comunitario sobre gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y, en particular, con la designación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales.

En la STC 33/2005 este Tribunal abordó la adecuación al orden constitucional de competencias de la normativa estatal adoptada para la aplicación en nuestro ordenamiento jurídico del Reglamento (CEE) núm. 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, en el que se regulaba por vez primera el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental [dirigido, conforme a su art. 1.1 a) «la participación voluntaria de las empresas que desarrollen actividades industriales, para la evaluación y mejora de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente y la facilitación de la correspondiente información al público»]. Entre las disposiciones impugnadas se encontraban el artículo 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecían las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1836/1993: el artículo 2 atribuía de forma concurrente a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas la designación de entidades de acreditación de verificadores ambientales; la disposición adicional segunda procedía a designar como entidad de acreditación de verificadores ambientales a la Entidad Nacional de Acreditación, sin perjuicio de las que designaran las Comunidades Autónomas.

La STC 33/2005, FJ 5, declaró, a la vista del contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que debían acreditarlos, «que,

desde su configuración por la reglamentación comunitaria, la normativa considerada en el marco de dicho conflicto de competencias presenta una conexión más estrecha con la materia de 'medio ambiente' que con la de 'industria'».

Partiendo de tal encuadre, este Tribunal examinó el esquema constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente conforme al art. 149.1.23 CE –que atribuye al Estado la competencia para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»– y al entonces art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ... que asignaba a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, concluyendo que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación «se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa», por lo que la atribución a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de la Entidad Nacional de Acreditación, era contrario al orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC (STC 33/2005, FJ 11).

Por otra parte, declaró también que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación afectaba a ámbitos distintos al medioambiental, único en el que se planteaba la controversia competencial, por lo que las disposiciones cuestionadas, interpretadas en el sentido de que no tenían efectos en relación con la esfera medioambiental, no invadían la competencia autonómica (STC 33/2005, FFJJ 8 y 9).

Posteriormente, en la STC 20/2014 se resolvió el conflicto positivo de competencia núm. 2511/2011 que, tal y como se ha puesto de manifiesto en el relato de antecedentes, fue interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinadas disposiciones del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 765/2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008.

En la STC 20/2014 este Tribunal declaró que los razonamientos de la STC 33/2005 antes expuestos eran enteramente aplicables a ese proceso. Se remitía a la misma, con la única salvedad lógica de que, tras la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la disposición estatutaria vulnerada pasaba a ser ahora el art. 144 EAC.

La STC 20/2014 confirmó que el Real Decreto 1715/2010 no predetermina la opción abierta por el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 entre un sistema de acreditación o un sistema de autorización, por lo que «será la norma reglamentaria que desarrolle dicho precepto comunitario la que, en su caso, deba someterse al correspondiente pronunciamiento constitucional» –en concreto, el Real Decreto 239/2013 ahora enjuiciado–, concluyendo que «cabe interpretar que el artículo único del Real Decreto 1715/2010 no regula la acreditación de los verificadores medioambientales» y que, en línea con la STC 33/2005, «así interpretado, el precepto no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente» [STC 20/2014, FJ 3 b)].

Una vez circunscrito el objeto del Real Decreto 1715/2010 a la acreditación de organismos de evaluación de conformidad distintos de los verificadores medioambientales, la STC 20/2014 afirmó también que el título competencial habilitante en el ámbito de la seguridad industrial es el art. 149.1.13 CE. Procedió, en consecuencia, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera de dicho Real Decreto «en la medida en que invoca indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para su aprobación» [STC 20/2014, FJ 3 c)].

3. El Real Decreto 239/2013 se adopta, como su propio título indica, en ejecución del Reglamento (CE) núm. 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).

Es preciso partir en este caso de la doctrina de este Tribunal (recordada por la STC 33/2005) según la cual «en el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, 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»; si bien «tampoco cabe ignorar 'la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE' (STC 252/1988, FJ 2)... esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (del Derecho derivado europeo, en lo que ahora interesa), función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar». De ahí que sea «imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, máxime en materias de competencia compartida o concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, 'que deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias' (STC 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 1 y 2)» (STC 33/2005, FJ 3, y las allí citadas).

Además, tal y como se reitera a su vez en la STC 20/2014, «las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales ... En la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro. Como ha reiterado este Tribunal, el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado» (STC 20/2014, FJ 3, y las allí citadas).

Por todo ello, y en casos como el presente, «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). Sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del Derecho interno, hemos de tomar en consideración el Derecho de la Unión Europea como elemento interpretativo necesario para el análisis de las disposiciones objeto de este proceso.

4. Como pone de manifiesto el preámbulo del Real Decreto 239/2013, el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 introdujo importantes novedades en la regulación del sistema comunitario de auditoría y gestión medioambiental (EMAS). Entre ellas «el nuevo régimen jurídico de actuación y supervisión de los verificadores medioambientales, que se adapta a lo previsto en el Reglamento (CE) núm. 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia de mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 339/1993.

El sistema EMAS previsto en el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 permite en la actualidad que cualquier organización o sus centros, situados dentro o fuera de la Unión Europea, puedan solicitar ser inscritos en el registro EMAS y utilizar el logotipo EMAS siempre que cumplan con una serie de requisitos, entre los que se encuentra el establecimiento y aplicación de sistemas de gestión medioambiental y la evaluación de tales sistemas, los cuales deben someterse a la supervisión de un «verificador medioambiental» (art. 4). Los candidatos que aspiren a ser verificadores medioambientales deben cumplir, a su vez, los requisitos previstos en los arts. 20 y 21 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 para poder obtener una acreditación o una autorización que les permita operar como tales.

En relación con la regulación de dicha acreditación o autorización, el art. 28 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 se remite al sistema general regulado en el Reglamento (CE) núm. 765/2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos. Su artículo 4 dispone que «cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación» (apartado 1); y prevé también que «si un Estado miembro no considera económicamente justificado o viable disponer de un organismo nacional de acreditación u ofrecer determinados servicios de acreditación, deberá recurrir en la medida de lo posible a un organismo nacional de acreditación de otro Estado miembro» (apartado 2).

La acreditación de los verificadores medioambientales por un único organismo nacional, independiente y dotado de autoridad pública, se considera en el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 como el «medio preferente de demostrar la competencia técnica de dichos organismos de evaluación de la conformidad», si bien permite también que «las autoridades nacionales pueden estimar que cuentan con los medios adecuados para llevar a cabo esta evaluación por sí solas» (considerando 12). En relación con esta alternativa, que implica el establecimiento de un sistema de autorización en vez de acreditación, el art. 28.2 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 dispone, para los casos en que se decida no utilizar la acreditación, que «los Estados miembros podrán designar un organismo de autorización, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) núm. 765/2008, que será responsable de la concesión de autorizaciones a los verificadores medioambientales y de la supervisión de los mismos». Dicho art. 5, apartado 2, dispone que «cuando un Estado miembro decida no usar acreditación, facilitará a la Comisión y a los otros Estados miembros todas las pruebas documentales necesarias para verificar la competencia del organismo de evaluación de la conformidad que seleccione para la aplicación de la legislación comunitaria de armonización correspondiente». En definitiva, el art. 28 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 contempla la posibilidad de que los verificadores ambientales puedan ser tanto acreditados por el organismo nacional de acreditación designado por cada Estado conforme al art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008, como autorizados por «un organismo de autorización» de conformidad con el art. 5.2 del Reglamento (CE) núm. 765/2008.

Atendiendo a estos cambios en el Derecho de la Unión Europea se dictó el Real Decreto 239/2013, que derogó y sustituyó al Real Decreto 85/1996. Uno de los puntos centrales de este conflicto de competencias gira de nuevo en torno a la regulación de la actividad de los verificadores ambientales, los cuales, conforme al art. 11.1 del Real Decreto 239/2013 «deberán obtener acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación, organismo nacional de acreditación designado por Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre». La principal discrepancia entre las partes en torno a esta cuestión está directamente relacionada con el alcance de la nueva normativa de la Unión Europea y su adecuada aplicación en el ordenamiento interno conforme al sistema interno de distribución de competencias, tal como fue delimitado por la STC 33/2005.

5. Entrando ya en el análisis de fondo de las disposiciones objeto de controversia, hemos de proceder en primer lugar al encuadramiento competencial. Como se ha expuesto en los antecedentes, según la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, «este real decreto tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución.» No obstante, el artículo 11.1 que determina el sistema de acreditación de verificadores y conexos, se dicta, «además, al amparo del artículo 149.1 13, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

Ninguna de las partes discute que el Real Decreto 239/2013 tenga el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente conforme al art. 149.1.23 CE, pero la Generalitat de Cataluña cuestiona que el Estado invoque también el art. 149.1.13 CE para amparar adicionalmente la designación de la Entidad Nacional de Acreditación (art. 11.1 y regulación conexas, esto es, los arts. 11.2, 12.1 y 4 y 13.2 y la disposición transitoria

primera) como único organismo a efectos de obtener la acreditación como verificador medioambiental. Por el contrario, el Abogado del Estado afirma (tomando en cuenta el marco normativo establecido por la Unión Europea en esta materia) que cabe considerar que el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013 se ha dictado en ejercicio de las competencias que el art. 149.1.13 y 23 CE atribuye al Estado y que dicha consideración debe extenderse a los artículos. 11.2, 12.1 y 4, y 13.2, así como a la disposición transitoria primera y a la disposición final tercera.

En relación con esta cuestión resultan plenamente aplicables al presente conflicto los razonamientos de la STC 33/2005 sobre el contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que han de acreditarlos, que condujeron entonces a la conclusión de que «desde su configuración por la reglamentación comunitaria, la normativa considerada presenta una conexión más estrecha con la materia de 'medio ambiente' que con la de 'industria', pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos, incluyendo el régimen de aspectos cuya finalidad directa es la protección de dicho entorno, cuestiones que, como se dijo en la STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 10, son propias de la materia 'medio ambiente', y no responden a la ordenación del sector industrial o a la regulación de los requisitos técnicos que han de cumplirse en los procesos de producción industrial» (STC 33/2005, FJ 5).

Partiendo de este encuadramiento material, conforme a la extensa argumentación llevada a cabo en la STC 33/2005 a la que nos remitimos en este punto sin necesidad de reproducirla aquí de forma más amplia, el título competencial prevalente para la adopción de las disposiciones objeto de controversia en este conflicto es el previsto en el art. 149.1.23 CE. Ello conduce a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del segundo inciso de la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, en cuanto invoca indebidamente el art. 149.1.13 CE como título competencial que concurre (adicionalmente el art. 149.1.23 CE) en la habilitación al Estado para adoptar el art. 11.1 y conexos del Real Decreto 239/2013.

6. Procede analizar a continuación si las disposiciones objeto de controversia satisfacen o no las exigencias que, conforme a la doctrina de este Tribunal, ha de respetar la normativa básica.

Como se recuerda en la STC 33/2005 en relación con los requisitos formales que el Estado ha de garantizar, «excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (STC 33/2005, FJ 6 y las allí citadas).

En cuanto al alcance de la garantía material «hay que partir de la consideración, recogida en la STC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9, de que lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989, de 19 de octubre. Asimismo, hemos subrayado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal. Entre ellas pueden incluirse funciones ejecutivas, ésta es una solución excepcional a la cual 'sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin

olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)» (STC 33/2005, FJ 6).

7. Al analizar si los preceptos cuestionados cumplen con dichos requisitos, es preciso comenzar por el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013, que resulta central en este conflicto por cuanto prescribe que la acreditación de los verificadores medioambientales deberá realizarse por la Entidad Nacional de Acreditación, que se configura así como organismo nacional de acreditación.

En relación con esta disposición, hay que partir de la declaración contenida en la STC 33/2005, FJ 10, según la cual «la actividad de designación de las entidades de acreditación se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa». En la STC 33/2005, este Tribunal concluyó que, de conformidad con la distribución de competencias derivada del art. 149.1.23 CE y del entonces art. 10.1.6 EAC, correspondía a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de esta competencia ejecutiva y que la Entidad Nacional de Acreditación –como organismo nacional de acreditación– solo podía actuar en el ámbito de la seguridad industrial y no en el de los verificadores medioambientales (STC 33/2005, FJ 11). Tal doctrina, trasladada al presente caso, supone que el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013, al atribuir en exclusiva a la Entidad Nacional de Acreditación la acreditación de los verificadores medioambientales, ha invadido competencias ejecutivas que pertenecen al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, tal como éste ha razonado al plantear el presente conflicto positivo de competencia.

Sin embargo, el Abogado del Estado considera que no hay vulneración del orden constitucional de distribución competencial (arts. 149.1.23 CE y 144.1 EAC). Sostiene que, conforme al art. 93 CE, corresponde al Estado garantizar el cumplimiento del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, que es una disposición normativa con «efecto directo», de acuerdo con el Derecho originario de la Unión Europea. Sobre esta premisa, alega que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo de acreditación de verificadores medioambientales sería necesaria para asegurar el cumplimiento del art. 28.1 del indicado Reglamento, en conexión con el art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008. De modo que el Derecho de la Unión Europea habría impuesto inequívocamente la solución que acoge el Real Decreto controvertido.

Los indicados Reglamentos de la Unión Europea, en lo que aquí importa, es claro que no han pretendido limitar la autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea exigiendo indefectiblemente que haya una única autoridad de acreditación o autorización de ámbito nacional y que esta sea designada por el poder central. Así se desprende del propio Reglamento (CE) núm. 765/2008 –al que se remite el núm. 1221/2009– cuando afirma expresamente que la creación en su caso de un organismo nacional de acreditación uniforme «debe realizarse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros» (considerando 11).

A la vista del art. 4.9 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 («Cada Estado miembro garantizará que sus organismos nacionales de acreditación tengan los recursos financieros y humanos adecuados para cumplir bien sus funciones, incluida la realización de tareas especiales, como actividades en el ámbito de la cooperación europea e internacional en materia de acreditación y actividades que sean requeridas para respaldar políticas públicas y que no se auto financien»), no resulta *prima facie* descartable la interpretación de que son posibles varios organismos de acreditación dentro de un mismo Estado miembro. Si bien, otras previsiones podrían dar a entender lo contrario (art. 4.1: «Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación»), no puede perderse de vista que el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 prevé un sistema alternativo a la acreditación. Este sistema de autorización, como argumenta la Generalitat de Cataluña, permitiría una pluralidad de Administraciones públicas autorizadoras y, por tanto, que en España sean las Comunidades Autónomas quienes –en cuanto titulares, como regla, de las competencias

de gestión en materia medioambiental— autoricen a las entidades de verificación. A su vez, aunque se diese por bueno que el mencionado Reglamento europeo exige un único órgano de acreditación o autorización en materia de verificadores medioambientales, es evidente que el Derecho de la Unión Europea no ha impuesto que tal órgano sea designado necesariamente por el poder central. Cabe contemplar pues una variedad de mecanismos de cooperación con que conciliar aquella —hipotética— exigencia del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 con el sistema interno de distribución de competencias.

A este Tribunal no le corresponde establecer cuál sea la interpretación correcta del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, sino resolver el conflicto de competencias que ha suscitado el Real Decreto 239/2013 entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el del Estado. Teniendo en cuenta la regulación del mencionado Reglamento europeo es claro que el Real Decreto controvertido no ha atendido a la obligación de «conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro»; por otra parte «el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado» (STC 20/2014, FJ 3, y las allí citadas). Resulta pues indiscutible que el Reglamento (CE) núm. 1221/2009 no obliga a que el poder central de cada Estado miembro designe una única autoridad de acreditación o autorización; habrá de ser el legislador quien, a la vista del Reglamento europeo, explore la forma de hacer compatible el cumplimiento de las exigencias que éste impone con el régimen de distribución competencial, teniendo en cuenta el principio constitucional de colaboración, implícito en el sistema de las autonomías (entre muchas, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 10). El correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación (por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2).

Por consiguiente ha de concluirse que el art. 11.1 del Real Decreto 239/2013, al atribuir en exclusiva a la Entidad Nacional de Acreditación la acreditación de los verificadores medioambientales, invade las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente y vulnera por tanto el orden constitucional de distribución de competencias (arts. 149.1.23 CE y 144.1 EAC). La inconstitucionalidad del art. 11.1 comporta, por la misma razón, la de la regulación conexas: art. 11.2 (obligación de inscribir a los verificadores medioambientales en un registro estatal de industria); art. 12.1 y 4 (competencia de la Entidad Nacional de Acreditación para supervisar la actividad de los verificadores medioambientales) y disposición transitoria primera (que atribuye la competencia para la renovación de las acreditaciones de los verificadores medioambientales a la Entidad Nacional de Acreditación).

En conclusión, corresponde declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, así como de la disposición transitoria primera, todos del Real Decreto 239/2013.

8. Sentada la conclusión que antecede, pasamos a examinar seguidamente los apartados 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013. Dicho precepto regula el procedimiento de tramitación, suspensión y cancelación de inscripciones de las organizaciones que voluntariamente se adhieren al sistema EMAS.

El art. 9.1 aborda, en concreto, el trámite de subsanación en caso de solicitudes de inscripción que sean defectuosas o incompletas, así como el plazo de resolución y notificación por parte de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, en los siguientes términos:

«1. En caso de que la solicitud fuera defectuosa o incompleta, se requerirá al solicitante para que subsane los defectos advertidos o aporte la documentación complementaria en el plazo de 10 días.

Transcurrido dicho plazo sin que el solicitante subsane dichos defectos o presente la documentación complementaria, se acordará el archivo del expediente notificándose al solicitante. En el caso de que el solicitante subsane los defectos o presente la documentación complementaria en el tiempo previsto, se procederá a continuar con la tramitación.

Una vez valorada la solicitud, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, notificará su decisión de forma motivada al solicitante, en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de recepción de la solicitud en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, poniendo fin a la vía administrativa.»

En el art. 9.2 se prevé el régimen de silencio positivo para las solicitudes de inscripción, y se remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y a la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto al recurso potestativo de reposición y al recurso contencioso administrativo contra la resolución que se dicte:

«2. Transcurrido el plazo máximo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá estimada su inscripción. Conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución podrá ser recurrida potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Los plazos para la interposición del recurso potestativo de reposición serán los establecidos en el artículo 117 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y para el recurso contencioso-administrativo, los establecidos en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.»

En relación con estas disposiciones, la Abogada de la Generalitat de Cataluña alega que son inconstitucionales en cuanto establecen normas para llevar a cabo una función ejecutiva que corresponde a la Generalitat; a menos que de forma expresa se precise que los apartados 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013 solo son de aplicación a los supuestos previstos en el art. 8.2 d) del propio Real Decreto 239/2013, que son aquellos que corresponden resolver a la Administración General del Estado. Por su parte, el Abogado del Estado argumenta que estas disposiciones se limitan a reiterar normas de procedimiento establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 71, 116 y 117), aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia para establecer el procedimiento administrativo común en virtud del art. 149.1.18 CE y de aplicación por todas las Administraciones públicas. Además, el apartado 1 del art. 9 del Real Decreto 239/2013 claramente especifica que serán de aplicación a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y el inciso 4 del art. 9 dispone que las Comunidades Autónomas establecerán el procedimiento para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el registro de organizaciones, por lo que no existe vulneración de las competencias autonómicas.

Del tenor de los apartados 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013 se deriva sin dificultad que sus previsiones son de aplicación a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en su ámbito de competencias y no a las Comunidades Autónomas. Así se evidencia, además, de la interpretación sistemática de dichos apartados en relación con el apartado 4 del mismo art. 9, que dispone que las Comunidades Autónomas establecerán el procedimiento para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el registro de organizaciones; así como del art. 8, que establece las reglas a las que deben atenerse las solicitudes presentadas en España, precisando su apartado 2 d) los casos en que dichas solicitudes deben dirigirse a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. En conclusión, los apartados 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013, que regulan determinados aspectos del procedimiento de tramitación, suspensión y cancelación de inscripciones de las organizaciones que voluntariamente se adhieren al sistema EMAS, no vulneran el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat de Cataluña.

9. Hemos de examinar, en fin, la impugnación del art. 13.2 del Real Decreto 239/2013, que regula el régimen sancionador relativo al incumplimiento de los verificadores medioambientales en sus actuaciones derivadas del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 en los siguientes términos:

«2. Los incumplimientos de los verificadores medioambientales en sus actuaciones derivadas del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 25 de noviembre de 2009, y de este real decreto, así como en su acreditación serán sancionados de conformidad con la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y las normas de desarrollo que les sean de aplicación.»

En relación con esta disposición la Letrada de la Generalitat de Cataluña argumenta que no se ajusta a los fundamentos de la STC 33/2005 ni al título competencial de la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, ya que en definitiva encuadra esta regulación en la materia de industria, en lugar de la de medio ambiente, siendo «obvio que el Estado carece de competencia para establecer las normas que regulan el incumplimiento de la acreditación de los verificadores medioambientales, porque se trata de una función ejecutiva».

Conviene advertir en este punto que, conforme al esquema constitucional de distribución de competencias ya expuesto, el Estado puede apoyar en el art. 149.1.23 CE una regulación básica de las infracciones y sanciones que se deriven del incumplimiento por los verificadores medioambientales de las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 1221/2009 y del Real Decreto 239/2013. Regulación que es precisa, por otra parte, para dar cumplimiento a lo establecido con carácter general en el art. 40 del mismo Reglamento (CE) núm. 1221/2009, según el cual «los Estados miembros adoptarán las medidas legales o administrativas adecuadas en caso de incumplimiento del presente Reglamento». Nótese, por otra parte, que el art. 29 del mismo Reglamento atribuye al organismo de acreditación o autorización que designe cada Estado miembro la competencia para acordar medidas tales como la suspensión o retirada de la acreditación o autorización otorgada por el mismo.

Por consiguiente, no puede estimarse que la remisión que hace el art. 13.2 del Real Decreto 239/2013 a las disposiciones de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, en la que se regula con carácter general las infracciones y sanciones de los organismos de acreditación y de los organismos de control de la calidad, así como a otras normas de desarrollo que le sean de aplicación, conculque per se las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente, por lo que debe rechazarse también la tacha que se dirige al art. 13.2 del Real Decreto 239/2013.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, así como la disposición transitoria primera y el segundo inciso de la disposición final tercera («No obstante el artículo 11.1 que determina el sistema de acreditación de verificadores y conexos, se dictan, además, al amparo del artículo 149.1 13, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), todos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en lo restante.

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

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