

4665 *Pleno. Sentencia 33/2005, de 17 de febrero de 2005. Conflicto positivo de competencia 2231/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y frente al Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, 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.*

Competencia sobre medio ambiente y Derecho comunitario europeo: entidades encargadas de la acreditación de verificadores medioambientales en el sistema de ecoauditoría. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2231/96, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la Abogada doña Dolores Feliu i Torrent, frente al Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y frente al Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, 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. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 30 de mayo de 1996, la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, así como contra el art. 51.1 del referido Reglamento, y frente al art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, 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.

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

a) En primer lugar, tras señalar que la formalización del conflicto viene precedida del preceptivo requerimiento de incompetencia, dirigido al Gobierno de la Nación, que al no ser contestado en el plazo legalmente previsto, ha de entenderse formalmente rechazado, la Letrada de la Generalidad efectúa unas consideraciones preliminares acerca del objeto del conflicto.

Así, afirma que se plantea en relación con la designación por norma estatal de la «Entidad Nacional de Acreditación» (ENAC) para acreditar a verificadores medioambientales, y con el procedimiento de designación de dichas entidades con tal fin por las Comunidades Autónomas. Las entidades de acreditación son entidades privadas, que se constituyen con la finalidad de acreditar a otras entidades que actúan en el campo de la calidad y de la seguridad industrial, y a los verificadores medioambientales. Éstos son entidades independientes de la empresa sometida a verificación, que se constituyen con la finalidad de realizar las funciones que se establecen para ellas en el Reglamento CEE 1836/93, de 29 de junio, consistentes básicamente en la comprobación, mediante auditorías, de los datos medioambientales referidos a las empresas adheridas voluntariamente al sistema comunitario de gestión y auditoría sobre el medio ambiente. Es decir, nos encontramos ante la regulación de una cascada de comprobaciones que, no por el hecho de estar encadenadas, mudan su naturaleza de actividades de ejecución o de puesta en práctica de la regulación establecida.

El Reglamento de infraestructura para la calidad y la seguridad industrial incluye una regulación completa del régimen jurídico de las entidades de acreditación que, por su naturaleza básica, será de aplicación por la Administración autonómica competente. Pero el Real Decreto 2200/1995 contempla una sola modalidad de entidades de acreditación, y prevé que éstas sirvan tanto para acreditar a verificadores medioambientales como para los organismos que actúan en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial. De hecho, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera del mismo, la regulación prevista en el referido Real Decreto es regulación dictada «al amparo del artículo 149.1.13 CE», sin mención a la competencia prevista en el art. 149.1.23 CE que, por el contrario, se invoca, y además en solitario, en la disposición final primera del Real Decreto 85/1996.

Teniendo en cuenta las competencias que en su territorio detentan las Comunidades Autónomas, y en concreto la Generalidad de Cataluña, en materia de medio ambiente (art. 10.1.6 EAC), la regulación contenida en las normas objeto del conflicto resulta del todo contraria al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, sin que desde la competencia estatal sobre la seguridad industrial pueda justificarse una incidencia sobre la autonómica del medio ambiente como la que se intenta obtener a través de estas normas.

b) A continuación, procede la Letrada autonómica a determinar el ámbito material y el marco competencial relativos a las normas objeto del conflicto de competencias. Tras referirse a la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y a la competencia de la Generalidad para el desarrollo legislativo y la ejecución en la protección del medio ambiente en Cataluña (art. 10.1.6 EAC), invoca el desarrollo realizado por el Tribunal Constitucional de estos preceptos competenciales, citando la STC 102/1995, en la que se precisó el alcance de la legislación básica en el sentido de admitir la existencia de un deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación

básica medioambiental por la normativa autonómica. Deber que, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia, vaciándolas de contenido.

De ello se desprende que la regulación completa y armónica de mínimos básicos elaborada por el Estado no puede olvidar las competencias autonómicas sobre esta materia, sino que debe permitir el ejercicio de alguna clase de opción política por parte de las Comunidades Autónomas. En el territorio de Cataluña la función de ejecución no es una competencia concurrente, sino exclusiva de la Generalidad, según lo dispuesto en los arts. 10.1.6 y 25 de su Estatuto de Autonomía, y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, estando admitida sólo excepcionalmente la posibilidad de que el Estado realice funciones de ejecución en materia de medio ambiente (STC 329/1993).

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

La disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, 28 de diciembre, vulnera la competencia de la Generalidad porque en él el Estado designa incondicionalmente a ENAC como entidad acreditadora de verificadores ambientales. La designación de una entidad de acreditación que actúe en todo el territorio del Estado en concurrencia con las designadas por las Comunidades Autónomas supone el ejercicio de una actividad de ejecución en materia de medio ambiente por parte de la Administración del Estado sin ningún tipo de justificación que concuerde con lo establecido en la STC 329/1993. El carácter territorial del ejercicio de las competencias, contemplado expresamente en el art. 25 EAC, implica que sea la Generalidad o la entidad de acreditación por ella designada la que realice en Cataluña todas las funciones de gestión referidas a los verificadores medioambientales domiciliados en ese territorio. En este sentido, la acreditación de dichas entidades debe realizarse por la entidad designada por la Generalidad, aunque esta acreditación habilite a los acreditadores para actuar en todos los Estados de la Unión Europea. En su caso, y en razón al carácter de garantía de cumplimiento de Tratados internacionales y de las normas que dimanen de la Unión Europea, para el supuesto excepcional y coyuntural de que una Comunidad Autónoma no hubiera designado una entidad de acreditación para verificadores medioambientales, la Administración del Estado podría designarla sólo con carácter subsidiario. Este principio de subsidiariedad está ya presente en los arts. 1.2 y 3.2 del mismo Real Decreto 85/1996, y variarlo respecto a la designación de entidades de acreditación para verificadores medioambientales vulnera las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas sobre medio ambiente.

En lo referente a la necesidad de dar cumplimiento a las normas dimanantes de la Unión Europea, concretamente en este caso al Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, la jurisprudencia constitucional es constante en el sentido de negar que las obligaciones procedentes de la Unión Europea puedan provocar una alteración del orden competencial constitucional y estatutario (SSTC 258/1986, 80/1993 ó 165/1994). Además, en el referido Reglamento, no se establece un diseño concreto de acreditación que impida a las Comunidades Autónomas asumir la plena gestión en este ámbito, pues en su art. 6 sólo se marcan las pautas de independencia e imparcialidad del sistema de acreditación de verificadores que debe establecerse en cada Estado; criterios y normas perfectamente compatibles con la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas del sistema de acreditación.

En cuanto al art. 51.1 del Reglamento de infraestructuras para la seguridad y la calidad industrial, se señala que es objeto del conflicto porque, por efecto de su remisión al capítulo II del Reglamento, supone que en el proceso de designación de la entidad de acreditación de verificadores medioambientales por parte de la Comunidad Autónoma, deberá intervenir el Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial [arts. 15.1, 16 d) y 17 a)]. Este órgano fue creado en el art. 18 de la Ley 21/1992, 16 de julio, de industria, para impulsar y coordinar los criterios y actuaciones de las Administraciones públicas en materia de seguridad industrial. Es un órgano adscrito al Ministerio de Industria y estará integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma e igual número de representantes de la Administración del Estado. Así pues, la relación de este Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial con la materia de medio ambiente es o debería ser, por su descripción y funciones, nula o, en su caso, muy indirecta. Sin embargo, el precepto objeto del conflicto no realiza distinción alguna entre las entidades que desarrollan su actividad en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial y las que comprueban requisitos referidos a la normativa medioambiental. Las consecuencias de ello son la aplicación de un mismo régimen jurídico y la sumisión al informe preceptivo y positivo del Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial para que una Comunidad Autónoma pueda designar a una entidad de acreditación para verificadores medioambientales (art. 15.1 del Reglamento), y que cualquier cambio en las condiciones que sirvieron de base a la designación de la entidad de acreditación deba ser autorizado por la Administración designante «previo informe del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial» [art. 17 a) del Reglamento]. En estrecha relación con estos preceptos se encuentra el art. 16 d) del Reglamento, en el que se establece que las entidades de acreditación deberán contener en su estructura organizativa una representación de las Administraciones públicas, que será designada por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, paritariamente entre la Administración General del Estado y la Administración Autónoma. De esta forma, en la remisión que realiza el art. 51.1 al capítulo II del Reglamento, al no incluir ninguna salvedad, se olvida que el fundamento constitucional de la competencia que ostenta el Estado para actuar es distinto en el caso de la seguridad industrial (art. 149.1.13 CE, en relación con el art. 12.2 EAC) y del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), incurriendo por ello en inconstitucionalidad la regulación.

Finalmente, el art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996 son objeto de conflicto por contener la habilitación para que la Administración del Estado pueda designar entidades de acreditación para verificadores medioambientales, incluyendo asimismo la propia designación de ENAC como tal, en régimen de concurrencia con las designadas para la misma finalidad por las Comunidades Autónomas competentes. Estas medidas son meras actuaciones administrativas tendentes a la comprobación de que las empresas cumplen los requisitos medioambientales a que se han comprometido, por lo que se produce la vulneración de la competencia de la Generalidad para la ejecución en materia de medio ambiente, al no otorgarle el papel competencial que le corresponde según el art. 10.1.6 EAC.

La Abogada de la Generalidad termina su escrito de alegaciones solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que los preceptos impugnados no son de aplicación en dicha Comunidad Autónoma.

2. Mediante providencia de 11 de junio de 1996, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y docu-

mentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aportara los documentos y formulase las alegaciones que considerara oportunos. Asimismo, se acordó comunicar el planteamiento del conflicto a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por si ante la misma se impugnaran los Reales Decretos 2200/1995, de 28 de diciembre, y 85/1996, de 26 de enero, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El 24 de junio de 1996 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que se resume en los siguientes términos:

a) En relación con el alcance del conflicto planteado, afirma que hay que precisar el concepto de bases en materia de legislación sobre medio ambiente y determinar la forma en la que el Estado, con arreglo al art. 149.1.13 CE, puede ordenar la actividad económica en el sector de los verificadores ambientales. Para ello alude a la doctrina de este Tribunal acerca de las competencias del Estado en materia de seguridad industrial y su deslinde con las propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, refiriéndose a la STC 313/1994, de 24 de noviembre, en la cual se dice, con referencia al art. 12.1.2 EAC, que «el Estado se reserva la potestad de dictar las normas relativas a la seguridad industrial, es decir, a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados en los mismos, en tanto que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de esta normativa y de la que pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales, así como, en su caso, la que emane de la CEE (STC 236/1991)».

En el supuesto presente, tal distribución de funciones significa que corresponde al Estado establecer las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España. Dentro de esta potestad normativa deben incluirse las disposiciones que establecen, con carácter general, la equivalencia entre las normas de seguridad extranjeras y las españolas: determinar de forma general y abstracta que una reglamentación extranjera garantiza un nivel de seguridad industrial similar a la española y que, en consecuencia, su cumplimiento permite la importación, comercialización e instalación en el mercado interior, supone materialmente un acto de determinación de la normativa técnica de seguridad aplicable.

b) Por lo que se refiere a las normas a las que afecta al conflicto, considera el Abogado del Estado que todas ellas tienen el carácter de normativa básica, pues regulan los requisitos que deben cumplir determinados aparatos destinados a la verificación medioambiental y las entidades que, siguiendo las pautas de la normativa comunitaria, se han de encargar de su acreditación. Su cobertura se halla, además de en las competencias que el Estado tiene en materia de seguridad industrial, en el contenido del art. 149.1.13 y 23 CE.

La disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 diciembre, y el art. 51.1 del Reglamento de infraestructura para la seguridad y la calidad industrial, aprobado por el citado Real Decreto, encuentran su amparo en las competencias del Estado sobre seguridad industrial y en el art. 149.1.13 y 23 CE. La exposición de motivos de dicho Real Decreto señala que éste responde «a la necesidad de reordenar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, el conjunto de entidades y organismos que conforman la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial que, atendiendo a los criterios comunitarios al respecto, interrelaciona cada vez más ambos campos, utilizando las normas voluntarias de la

calidad para garantizar el cumplimiento de los reglamentos de seguridad industrial y recomienda la integración de la acreditación en un solo sistema o entidad por país. Así, se desarrolla una infraestructura común para la calidad y la seguridad industrial, encargada de las actividades de normalización y acreditación, frente a las infraestructuras acreditables en las que se diferencian las relativas a la calidad o del ámbito voluntario y a la seguridad industrial o del ámbito obligatorio».

Por otra parte, se desea la salvaguarda del medio ambiente con unos medidores de características uniformes para toda España que garanticen la calidad de aquél. Se prevé un mínimo común denominador para todo el Estado (art. 149.1.23 CE) sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan prever fórmulas adicionales de protección.

Mediante el reconocimiento de la ENAC como entidad de acreditación de las establecidas en el capítulo II del Reglamento, no se está impidiendo a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus propias competencias en materia de medio ambiente; sólo se está fijando un parámetro, de carácter técnico, para ajustar las entidades que actúen en España (que eventualmente puedan reconocer las Comunidades Autónomas) a los requisitos precisos para ser reconocidas en el ámbito de la Unión Europea e incluso en terceros países. En definitiva, lo que se persigue es el cabal desarrollo de la Ley 21/1992, de 26 de julio, de industria, respecto de los organismos y entidades que operan en el ámbito de la calidad y de la seguridad industrial (lo que encuentra un claro encaje en el art. 149.1.13 CE).

En particular, lo que se pretende con el art. 51.1 del Reglamento es el establecimiento por el Estado de unos estándares mínimos para los verificadores medioambientales, en ejecución de la legislación comunitaria, con una doble finalidad: garantizar unos mínimos de eficacia y fiabilidad para la defensa y protección del medio ambiente en toda España (art. 149.1.23 CE) y desarrollar unas pautas básicas de calidad y seguridad de estos productos de carácter uniforme (art. 149.1.13 CE). Además, con tal norma se está permitiendo al Estado fijar la equivalencia entre las normas de seguridad industrial extranjeras y españolas.

En cuanto al art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, afirma el Abogado del Estado que no reciben una crítica distinta de las disposiciones contenidas en el Real Decreto 2200/1995, y que el fundamento de la competencia del Estado para dictarlos es el mismo. Ambas normas se dictan con arreglo al art. 149.1.23 CE (disposición final primera del Real Decreto) y 149.1.13 CE, y a las competencias del Estado en materia de seguridad industrial. Como se ha dicho, la definición por el Estado de entidades de acreditación de verificadores medioambientales no impide que las Comunidades Autónomas puedan designar las que estimen oportunas. Simplemente, la norma estatal pretende establecer un modelo que sirva de pauta o parámetro del tipo de entidades de acreditación que cumplen la normativa comunitaria. Por tanto no hay quebranto para las competencias propias de la Generalidad de Cataluña.

Concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte sentencia rechazando el conflicto positivo de competencia y determinando que corresponde al Estado la competencia controvertida, con declaración de la plena constitucionalidad de las normas objeto de aquél.

4. Por providencia de 15 de febrero de 2005, se señaló para deliberación y votación del presente conflicto positivo de competencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña,

conciene a la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, así como al art. 51.1 de dicho Reglamento, y al art. 2 y a la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, 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 disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995 establece:

«Se reconoce y designa a la Entidad Nacional de Acreditación, en adelante ENAC, como entidad de acreditación de las establecidas en el capítulo II del Reglamento que se aprueba por este Real Decreto, la cual deberá adecuar su configuración y estatutos a lo aquí establecido y a los requisitos de este Reglamento en el plazo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente disposición.»

Por su parte, el art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial dispone:

«Los verificadores medioambientales precisarán de su acreditación por parte de una entidad de acreditación de las establecidas en el capítulo II del presente Reglamento y deberán cumplir, en su caso, las disposiciones que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea.»

El art. 2 del Real Decreto 85/1996, que responde al epígrafe «Acreditación de verificadores medioambientales», previene:

«La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, que deberán cumplir las condiciones y requisitos establecidos para las entidades de acreditación en la sección 2 del capítulo II del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre.»

Y, en línea con la determinación de este último precepto, la disposición adicional segunda del mismo Real Decreto 85/1996, designa la entidad estatal de acreditación, estableciendo al efecto lo siguiente:

«A efectos de lo establecido en el artículo 2 y sin perjuicio de las que designen las Comunidades Autónomas, se designa como entidad de acreditación de verificadores medioambientales a la asociación "Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)».

La Letrada de la Generalidad considera vulnerada la competencia que ostenta la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente, prevista en el art. 10.1.6 del Estatuto de Autonomía (EAC en adelante), porque se reconoce al Estado una actividad de gestión, como es la designación de entidades de acreditación de verificadores medioambientales y se designa incondicionadamente a la Entidad Nacional de Acreditación (en adelante ENAC) como entidad acreditadora de verificadores medioambientales que actúa en todo el territorio estatal, en concurrencia con las designadas por las Comunidades Autónomas, al tiempo que se somete a todas las entidades de acreditación a los requisitos del capítulo II del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, equiparando su régimen con el de los organismos de control que actúan en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial, con olvido del distinto fundamento de la actuación del Estado en el caso de la seguridad industrial y del medio ambiente.

Por su parte, el Abogado del Estado se opone al planteamiento del Gobierno de la Generalidad, afirmando que ambas disposiciones tienen carácter básico y que encuentran cobertura en las competencias estatales en materia de seguridad industrial y en las que le atribuye el art. 149.1.13 y 23 CE, pero con especial incidencia de la primera, conforme a la cual, queda reservada al Estado la potestad de dictar normas relativas a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados en los mismos y a la Comunidad Autónoma la ejecución de esa normativa y de la que pueda dictar la propia Comunidad completando las disposiciones estatales. Esta distribución significa, a juicio del Abogado del Estado, que corresponde al Estado el establecimiento de las reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España.

En suma, el conflicto suscitado gira en torno al alcance de las competencias del Estado en la regulación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales, previstas en el Derecho comunitario europeo y, más concretamente, sobre si puede llegar a designarlas en concurrencia con las Comunidades Autónomas.

2. Antes de entrar en el análisis del conflicto planteado debemos ponderar los efectos que pueda tener sobre la controversia el hecho de que el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, haya sido modificado por el Real Decreto 411/1997, de 21 de marzo, y que el Reglamento (CEE) 1836/1993, de 29 de junio, del Consejo, 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 –para cuya aplicación estableció normas el Real Decreto 85/1986, objeto del presente conflicto–, haya sido derogado y sustituido por el Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo.

Como hemos manifestado en otras ocasiones (por todas, STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1), este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, pero debe inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada.

En efecto, la controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada. Por tanto, hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (entre otras, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3).

En tal sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior no tiene por qué llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes –como aquí ocurre– sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, de 13 de octubre,

FJ 1). De otro lado, también hemos dicho que si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996)» (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 4).

En el presente caso, la modificación que introduce el Real Decreto 411/1997 (art. 1) en el Real Decreto 2200/1995, en lo que aquí nos interesa, se limita a prorrogar por doce meses el plazo que la disposición adicional tercera de este último establecía para que la ENAC adaptara su configuración y estatutos a los requisitos del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, que el propio Real Decreto aprobó. Resulta evidente, por tanto, que esta modificación en nada afecta a los términos en que fue planteado el conflicto.

En cuanto a la normativa comunitaria, el Reglamento (CE) 761/2001 no difiere sustancialmente del régimen contenido en el Reglamento (CEE) 1836/1993, por cuanto, a partir de la eficacia demostrada por el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales implantado por éste, el Reglamento de 2001 se limita a complementar su regulación en un intento por incrementar la capacidad del sistema de mejorar el comportamiento medioambiental general de las organizaciones. En el aspecto que aquí interesa, la nueva regulación sigue contemplando la existencia de verificadores medioambientales independientes, que deben ser previamente acreditados mediante un sistema establecido por los Estados miembros. Como quiera que el conflicto surge, precisamente, al discutirse la competencia en relación con la designación de las entidades de acreditación, podemos concluir que la alteración de la normativa comunitaria reseñada no incide en modo alguno en la pervivencia de la reivindicación competencial.

3. Todavía con carácter previo debemos considerar la posible repercusión que pueda tener sobre el presente conflicto competencial el hecho de que las disposiciones cuestionadas se hayan dictado en el marco de normativas comunitarias, en concreto, como ya se ha dicho, del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo. En relación con este extremo se ha de tener presente que es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre; 117/1992, de 16 de septiembre; 80/1993, de 8 de marzo; y 13/1998, de 22 de enero, entre otras) que 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. 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 entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9).

Dicho lo cual, es también doctrina de este Tribunal, que «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 esta-

tutarios puede obstaculizar». De ahí, continúa la misma Sentencia, 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), sin perjuicio de que corresponda «al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria» (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 8).

En relación aún con la incidencia en este proceso del origen comunitario de la regulación de la actividad de que se trata, hay que señalar 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.

4. En efecto, dado que ambas partes asumen que las normas sobre las que se traba el conflicto se han dictado en aplicación de la normativa europea, a la que las disposiciones impugnadas se remiten, resulta adecuado tomarla como punto de referencia, ya que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el Derecho interno (STC 13/1998, de 28 de junio, FJ 3), como ocurre en el presente caso con el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

En este sentido, se aprecia que el Reglamento (CEE) 1836/1993, de 29 de junio, estableció un sistema comunitario de ecogestión o ecoauditoría, que permitía la participación voluntaria de las empresas que desarrollaran actividades industriales, para la evaluación y mejora de los resultados de las mismas en relación con el medio ambiente y la facilitación de la correspondiente información al público (art. 1.1).

En la parte expositiva del Reglamento se indicaba que los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la Comunidad, establecidos en el Tratado y detallados en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (sobre una política y un programa de acción de la Comunidad en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible), así como en las Resoluciones precedentes sobre una política y un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, de 1973, 1977, 1983 y 1987, «consisten, en particular, en prevenir, reducir y, en la medida en lo posible, eliminar la contaminación, particularmente en su origen, tomando como base el principio de “quien contamina paga”, y garantizar una gestión adecuada de los recursos y utilizar tecnología limpia o más limpia». Asimismo, se pone de relieve que el programa «Hacia un desarrollo sostenible», aprobado en su enfoque general por la Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993, «subraya el papel y la responsabilidad de las empresas en el fortalecimiento de la economía y en la protección del medio ambiente en toda la Comunidad», afirmando que «la industria tiene una responsabilidad propia en relación con la gestión de la repercusión medioambiental de sus actividades y que, por consiguiente, debe desempeñar un papel activo en este ámbito». Dicha responsabilidad «exige que las empresas establezcan y pon-

gan en práctica políticas, objetivos y programas en materia de medio ambiente y sistemas eficaces de gestión medioambiental», siendo preciso que adopten «una política medioambiental que, además de contemplar el cumplimiento de todos los requisitos normativos correspondientes al medio ambiente, deberá contener compromisos destinados a la mejora continua y razonable de su actuación medioambiental».

De esta forma, el objetivo que se persigue es promover la mejora continua de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente, mediante el establecimiento y aplicación, por parte de las empresas, de políticas, programas y sistemas de gestión medioambientales en relación con sus centros de producción, la evaluación sistemática, objetiva y periódica del rendimiento de dichos elementos, y la información al público acerca del comportamiento en materia de medio ambiente (art. 1.2). Además el sistema se aplica «sin perjuicio de las actuales normas y requisitos técnicos nacionales o comunitarios en materia de controles medioambientales, y sin perjuicio de las obligaciones a que están sujetas las empresas en virtud de dichas normas y requisitos» (art. 1.3) y, aunque estaba inicialmente previsto tan sólo para el sector industrial, el art. 14 del Reglamento permitía a los Estados miembros aplicar, experimentalmente, en sectores distintos de los industriales, como por ejemplo, en el sector del comercio y en el de los servicios públicos, disposiciones análogas al sistema de ecogestión y ecoauditoría. Avanzando en este planteamiento, el Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo, que deroga y sustituye al anterior, extiende la gestión y auditoría medioambientales (EMAS) a todas las organizaciones que produzcan efectos sobre el medio ambiente, al disponer en su art. 3.1 que el sistema estará «abierto a la participación de cualquier organización que se proponga mejorar su comportamiento medioambiental global», entendiéndose por organización «la compañía, sociedad, firma, empresa, autoridad o institución, o parte o combinación de ellas, tenga o no personalidad jurídica, sea pública o privada, que tiene sus propias funciones y administración» [art. 2 s)].

Dentro del sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría cumplen una función esencial los verificadores medioambientales acreditados, definidos en el art. 2 m) del Reglamento (CEE) 1836/1993 como «toda persona u organización independiente de la empresa sometida a verificación que haya obtenido una acreditación, en las condiciones y con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 6». De acuerdo con el apartado B) del anexo III del citado Reglamento, corresponde a los verificadores medioambientales el examen de las políticas, programas, sistemas de gestión, procedimientos de evaluación y de auditoría y declaraciones en materia medio ambiente, así como la validación de estas últimas. En concreto, su función será la de certificar, sin perjuicio de las facultades de los Estados miembros en relación con la supervisión de las disposiciones normativas, el cumplimiento de todos los requisitos del Reglamento en materia de política y programa medioambiental, evaluación medioambiental, funcionamiento del sistema de gestión medioambiental, procedimientos de auditoría medioambiental y declaraciones medioambientales, así como la fiabilidad de los datos y de la información incluidos en la declaración medioambiental, y el tratamiento adecuado en la declaración de todos los temas de importancia medioambiental relacionados con las actividades del centro [funciones que se enuncian en términos similares en el punto 5.4 del anexo V del Reglamento (CE) 761/2001].

Por otra parte, y como ya se ha apuntado, los verificadores medioambientales deben encontrarse acreditados mediante un sistema establecido por cada uno de los Estados miembros (sistema que se encargará también de supervisar sus actividades), que pueden valerse de las

instituciones existentes en materia de acreditación, de los organismos competentes contemplados en el art. 18 del Reglamento 1836/1993 o bien crear otros organismos con un estatuto apropiado, velando siempre para que la composición del sistema garantice la independencia e imparcialidad en la ejecución de su cometido (art. 6 del Reglamento). Básicamente, la operación de acreditación queda sujeta a los requisitos previstos en el apartado A) del anexo III del Reglamento (actualmente, los del punto 5.2 del anexo V del Reglamento 761/2001), entre los que figuran los criterios o requisitos mínimos que habrán de cumplir los verificadores medioambientales en cuanto a cualificación del personal, independencia y objetividad, procedimientos de actuación y organización.

5. Llegados a este punto, hemos de recordar que las normas que se cuestionan se integran en dos Reales Decretos distintos (el 2200/1995 y el 85/1996) que, a su vez, invocan diferentes títulos competenciales del Estado. En efecto, mientras que el primero, cronológicamente hablando, se dicta en ejecución de la Ley de industria al amparo del art. 149.1.13 CE, el segundo, que establece normas para la aplicación del Reglamento 1836/1993 (CEE), se ampara de manera explícita en la competencia que en materia de medio ambiente atribuye al Estado el art. 149.1.23 CE. Invocación inicial que en nada impide la eventual inclusión en el articulado de uno y otro de disposiciones que respondan a otros títulos competenciales; por ello se impone el análisis individualizado de las normas controvertidas, una labor que, como hemos afirmado reiteradamente, corresponde realizar a este Tribunal.

En puridad, el debate en torno a la materia concernida se centra en el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que incorpora el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, ya que la regulación contenida en el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, [que establece normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993], de acuerdo con su disposición final primera, se ampara explícitamente en la competencia que, para el establecimiento de la legislación básica en materia de medio ambiente, atribuye al Estado el art. 149.1.23 CE. Así se sostiene por la Generalidad, sin que en este punto sea contradictoria por el Abogado del Estado.

Por el contrario, como acabamos de recordar, el Real Decreto 2200/1995 se dicta por el Estado al amparo de sus competencias en materia de industria, a la que, en términos generales, parece obedecer su contenido. En tal contexto, la disposición adicional tercera del citado Real Decreto y el art. 51.1 del Reglamento –que son las concretas disposiciones impugnadas por la Generalidad de Cataluña– se refieren a las entidades de acreditación de verificadores medioambientales, reguladas por el Reglamento CEE 1836/93, de 29 de junio, que se invoca en el mismo preámbulo del Real Decreto.

En tales circunstancias, podría entenderse (y así lo hace el Abogado del Estado) que la regulación de los verificadores medioambientales, y de las entidades que han de acreditarlos, contenida en el citado Real Decreto se dicta bajo la cobertura genérica de los títulos competenciales de «industria» y «seguridad industrial» que son los habilitadores del Reglamento, que invoca en exclusiva el título del art. 149.1.13 CE, sin añadir en este punto concreto ninguna otra competencia, como podría ser la del art. 149.1.23 CE, en la que se apoya, como ya se avanzó, el Real Decreto 85/1996. Así lo corroboraría el art. 1 del propio Reglamento, al disponer que se dicta en desarrollo del título III de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y que tiene por objeto «establecer los requisitos de organización y funcionamiento que deberán cumplir los agentes, públicos o privados, que constituyen la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial», sin establecer excepción alguna.

No obstante, un análisis del alcance material de la normativa cuestionada conduce a descartar, en primer lugar, el encuadre de la regulación concernida en la materia relativa a la seguridad industrial. En efecto, como dijimos en las SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2, y 243/1994, de 21 de julio, FJ 2 (doctrina reiterada, entre otras, en la STC 179/1998, de 19 de septiembre, FJ 3), en la submateria de seguridad industrial se incardinan las actividades públicas, principalmente de ordenación y de policía, relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas, entendiendo incluidas también, en cuanto a éstos, las actividades de normalización y homologación, esto es, la determinación de las características técnicas de seguridad de los productos industriales y el control de su ejecución, así como el régimen de seguimiento de la producción (SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, FFJJ 2 y 8; y 21/1999, de 25 de febrero, FJ 9).

Pues bien, atendiendo a tal caracterización, el sistema de ecoauditoría diseñado por la reglamentación europea no tiene encaje en el marco de la seguridad industrial, por varios motivos. Por una parte, porque el sistema, aunque dirigido en principio a disminuir las incidencias negativas de las actividades industriales (tal vez por su mayor potencial contaminador) sobre el medio ambiente, no incluye componentes que lo conecten directamente con la seguridad de instalaciones y establecimientos industriales o de los procesos que en ellos se desarrollan o de sus productos. De otro lado, la misma evolución de su ámbito de aplicación que, a partir del Reglamento (CE) 761/2001, se extiende eventualmente a cualquier organización que quiera someterse al mismo. Por último, la naturaleza imperativa propia de las normas de seguridad industrial se compadece mal con el carácter dispositivo que para las empresas y otras entidades tiene la aplicación del sistema de ecoauditoría: en efecto, son las entidades cuyo comportamiento medioambiental se pretende controlar las que, voluntariamente, deciden someterse o no al sistema. De hecho el propio preámbulo del Real Decreto 2200/1995 recurre a este criterio para diferenciar las actividades pertenecientes a la calidad de las atinentes a la seguridad industriales, afirmando que, dentro de las infraestructuras acreditables, «se diferencian las relativas a la calidad o del ámbito voluntario y a la seguridad industrial o del ámbito obligatorio».

Por lo que se refiere a la materia «industria», su relación con la normativa examinada, puede explicar la ubicación de las concretas normas cuestionadas en el Real Decreto dictado al amparo del título competencial del art. 149.1.13 CE, habida cuenta de que, de acuerdo con el art. 1.1 del Reglamento (CEE) 1836/1993, de 29 de junio, los sujetos que podían someterse inicialmente al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales eran las empresas que desarrollaran actividades industriales, aunque este ámbito subjetivo ha sido ampliado de forma notable actualmente, merced a la nueva regulación introducida por el Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo, que admite la participación en el mismo de cualquier organización que se proponga mejorar su comportamiento medioambiental global (art. 3.1).

Ahora bien, para que pudiéramos entender incluida la cuestión en el ámbito de la «industria», sería preciso, de acuerdo con nuestra doctrina, que se tratase de actividades encaminadas a la «ordenación de los sectores industriales» y a la regulación de los procesos industriales o de fabricación (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2; 243/1994, de 21 de julio, FJ 2; 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 3; y 190/2000, de 13 de julio, FJ 6). Sin embargo, parece evidente que las disposiciones controvertidas no tienen encaje preciso en dicha definición y no pueden ser situadas dentro de la materia «industria», a pesar de la relación que, como hemos apuntado, pueden tener con

ella. Sin embargo, esta relación no puede implicar una mutación de su naturaleza sustantiva, plano en el que resulta evidente la conexión de las concretas normas discutidas con el «medio ambiente», cuya mejor protección es la finalidad que preside el sistema comunitario de ecoauditoría.

Esta idea de protección subyace también en la configuración que de la materia medio ambiente ha realizado este Tribunal. Así, en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7, declaramos que «[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas». En concreto, hemos señalado que la protección del medio ambiente «consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva», pudiendo caracterizarse también como «una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos».

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

No afecta a esta conclusión el carácter transversal que, por la naturaleza compleja y polifacética que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente, hemos anudado a las competencias sobre el mismo en su configuración constitucional, ya que el medio ambiente incide en otras materias incluidas también, con diversos títulos, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1, números 1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE), siendo lo ambiental un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 6; y 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 3). No obstante, en el caso que nos ocupa, la política medioambiental que se plasma en el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría no se halla subordinada al desarrollo de otra, bien sea industrial o económica, sino que tiene sustantividad y especificidad propias.

6. Partiendo del anterior encuadramiento material, es preciso examinar a continuación el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de «medio ambiente». En este punto, el esquema constitucional de distribución de competencias se concreta, por un lado, en el 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, por otro, en el art. 10.1.6 EAC, que asigna a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, competencia que habrá de desarrollarse «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la

misma establezca» y «sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección».

Siendo ello así, es obvio que la solución del conflicto pasa por determinar si la regulación cuestionada puede merecer o no la consideración de legislación básica dictada por el Estado al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.23 CE, pues sólo si se le reconoce tal condición resultaría constitucionalmente admisible la actuación que, según afirma el Abogado del Estado, llevan a cabo las disposiciones objeto del conflicto. Para ello, es necesario examinar si éstas satisfacen o no las exigencias de orden formal y material que este Tribunal viene imponiendo a la normativa básica, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, que aparece sintetizada en el fundamento jurídico 4 de la STC 109/2003, de 5 de junio, en los siguientes términos:

«En cuanto a los requisitos materiales, como dijimos en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, “la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente; y que si bien las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución” (SSTC 32/1981, FJ 6, y 1/1982, FJ 1). Y en este sentido material y no formal de las bases se ha insistido en la doctrina posterior (SSTC 48/1988, 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992 y 225/1993, entre otras)”

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

“Por lo que a los requisitos formales respecta, afirmamos también entonces que este Tribunal no ha dejado de prestar atención a una exigencia que puede calificarse de formal de la noción de bases y cuya finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, «cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango y estructura» (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley” (STC 1/1982, FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamenta-

rias autonómicas”. De suerte que «la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica» (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989)”

“Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que «excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1988, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una «dispensa excepcional». Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario “ajustar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional”, como ya se dijo en la STC 69/1988”

En el presente caso, la Generalidad de Cataluña no pone en tela de juicio el cumplimiento de la garantía formal, sino que su argumentación se circunscribe al incumplimiento de la garantía material por parte de la normativa básica estatal.

Pues bien, en cuanto a esta garantía 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 las que 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)».

Teniendo en cuenta esta distribución competencial, podemos ya entrar en el análisis de los preceptos reglamentarios concretamente impugnados por la Generalidad de Cataluña, para dilucidar si, como ésta sostiene, vulneran sus competencias en materia de medio ambiente. Como ya se ha dicho anteriormente, el conflicto se dirige, por una parte, contra la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995 y contra el art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, aprobado por aquél, y, por otra, contra el art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993. Examinaremos separadamente ambos grupos normativos.

7. Los preceptos cuestionados, transcritos en el FJ 1, responden a la obligación impuesta a los Estados miembros en el art. 6 del Reglamento (CEE) 1836/1993 –y, actualmente, en el art. 4 del Reglamento (CE) 761/2001– de establecer un sistema de acreditación de verificadores medioambientales independientes y de supervisión de sus actividades. La consecución de este objetivo se arbitra en el Reglamento anexo al Real Decreto 2200/1995, el cual determina en su art. 51.1 que las entidades encargadas de la acreditación de los verificadores medioambientales serán de las previstas en el capítulo II del propio Reglamento, debiendo cumplir, «en su caso, las disposiciones que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea»

Pues bien, abstracción hecha de su ubicación en el Reglamento de desarrollo de la Ley de industria, es lo cierto que estamos ante una disposición de carácter básico en materia de medio ambiente, por la que las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales deberán cumplir las condiciones y requisitos establecidos en capítulo II del propio Reglamento, además de las otras que se dicten para facilitar la aplicación de la normativa comunitaria.

Precisamente esta remisión a la totalidad de la regulación de dicho capítulo, sin distinción alguna entre las normas dictadas en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial, y las que comprueban requisitos referidos a la normativa medioambiental, es la que produce, según entiende la Letrada de la Generalidad, una vulneración de sus competencias. En coherencia con este planteamiento, en el *petitum* de la demanda se solicita que se declare que el precepto mencionado no se aplique en el territorio de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal efecto resultaría desmesurado, puesto que determinaría que la remisión misma efectuada por el art. 51.1 no sería operativa en dicho territorio, con la consecuencia de que las entidades de acreditación designadas por la Generalidad no habrían de someterse a ninguno de los requisitos establecidos en el capítulo II del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, con independencia del contenido concreto de los preceptos que componen dicho capítulo, de los que no se discute en el presente conflicto positivo de competencia que, en su conjunto, satisfagan las exigencias formales y materiales de lo básico en la materia.

En efecto, en la demanda sólo se argumenta sobre la posible vulneración de las competencias autonómicas en relación con tres preceptos que son, además, los mismos que la Generalidad de Cataluña adujo en el requerimiento de incompetencia. Dado que es doctrina de este Tribunal que el contenido de la demanda de planteamiento de un conflicto positivo de competencia viene condicionado por lo solicitado previamente en el escrito de requerimiento, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado el conflicto (SSTC 80/1998, de 2 de abril, FJ 2; y 128/1999, de 1 de julio, FJ 3). Por consiguiente, el examen de la queja referida al art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y

la seguridad industrial ha de circunscribirse a los términos fijados, en este punto, tanto en el requerimiento de incompetencia como en la demanda. En este sentido, comprobamos cómo, de forma coincidente, tanto uno como otra anudan tal vulneración al hecho de que la remisión supone la sumisión de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales designadas por las Comunidades Autónomas a los requisitos previstos en los arts. 15.1, 16 d) y 17 a) del referido Reglamento, que la Generalidad considera extraños a la actividad de aquéllas.

Por su parte, el Abogado del Estado entiende que los reproches al art. 51.1 se concretan en la previsión de que sean las disposiciones estatales las que establezcan las condiciones que han de cumplir los verificadores medioambientales para su reconocimiento en la Unión Europea, ya que, en su opinión, lo único que se pretende con la regla del mencionado precepto del Reglamento es el establecimiento por el Estado de unos estándares en ejecución de legislación comunitaria, con la finalidad de garantizar unos mínimos de eficacia y fiabilidad para la defensa y protección del medio ambiente en toda España, al tiempo que se desarrollan unas pautas básicas, de carácter uniforme, de calidad y seguridad de los productos, y se permite al Estado fijar la equivalencia entre las normas de seguridad industrial extranjeras y españolas. Pues bien, basta examinar el escrito de planteamiento del conflicto para constatar que la Generalidad de Cataluña en ningún momento ha puesto en tela de juicio las facultades normativas del Estado para el establecimiento, en ejercicio de las competencias que le asigna el art. 149.1.23 CE, de los requisitos que han de cumplir tanto los verificadores medioambientales como las entidades de acreditación para su adecuación a la legislación comunitaria.

8. Lo que la Comunidad Autónoma discute es la asignación de determinadas funciones ejecutivas al Estado y, más concretamente, en el caso del art. 51.1 del Reglamento, según ha quedado claramente expuesto, la incidencia negativa que sobre el ejercicio de las funciones autonómicas de gestión en la materia tiene la aplicación de ciertos preceptos del propio Reglamento –especificados más atrás– a los que aquél se remite incondicionalmente. Remisión que, según entiende la Letrada de la Generalidad de Cataluña, supone que las Comunidades Autónomas, para designar una entidad de acreditación medioambiental, deben obtener el previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (art. 15.1), informe previo que deberán obtener también para autorizar cualquier cambio en las condiciones que sirvieran de base para la designación de las entidades [art. 17 a)]. Asimismo, se contempla que sea el citado Consejo el que designe la representación de las Administraciones públicas en los órganos de gobierno y representación de las entidades de acreditación [art. 16 d)].

Ahora bien, del tenor literal de lo dispuesto en los arts. 15.1 y 17 a) resulta evidente que su alcance se restringe a las entidades competentes en materia de calidad y seguridad industriales; de ahí que la consecuencia no puede ser, como pretende la Generalidad, su inconstitucionalidad por invadir las competencias autonómica en una materia distinta –en concreto, la de medio ambiente–, sino la de su inaplicación a las entidades de acreditación que se establezcan en relación con esta última. En efecto, no cabe olvidar que el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial se dicta en ejecución de la Ley de industria que, en este punto concreto, responde al «nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades, con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos». En tales condiciones entender que la remisión al capítulo II que realiza el art. 51.1 en cuestión supone la necesaria

aplicación de todas sus disposiciones (incluso aquéllas que se refieren a entidades de acreditación llamadas a actuar en otros ámbitos) supone una interpretación apegada a la letra del precepto pero ajena a la lógica del sistema, la cual nos obliga a entender que los preceptos del capítulo II del Reglamento, a los que se remite su art. 51.1, serán aplicables a las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales en tanto sean acordes con su naturaleza y con la incardinación material de sus funciones. Ello implica que los dos preceptos aludidos, que se refieren a las Administraciones públicas competentes «en materia de calidad y seguridad industrial», y que exigen la intervención del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial para la designación de las entidades de acreditación en este ámbito y para autorizar la modificación de sus condiciones, no resultan aplicables a las Comunidades Autónomas cuando actúen en ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente.

Similar respuesta se ha de dar en relación con el segundo inciso del art. 16 d), que dispone que «[l]a representación de las Administraciones públicas será designada por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, paritariamente entre la Administración General del Estado y la Administración Autónoma.» En efecto, restringir la aplicabilidad del precepto a las entidades de acreditación en el ámbito de la seguridad industrial es la única interpretación congruente con el art. 18.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, según el cual, el Consejo de Coordinación se crea para impulsar y coordinar los criterios y actuaciones de las Administraciones públicas en materia de seguridad industrial, y con el art. 17.4 de la misma Ley, a cuyo tenor «[ú]nicamente podrán actuar en el ámbito de la seguridad industrial aquellas Entidades de Acreditación que hayan sido informadas positivamente por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, por una mayoría de tres quintos de sus miembros». Por el contrario, extender las funciones atribuidas al Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial a las entidades de acreditación de verificadores medioambientales supondría una desvirtuación del sentido de las normas que no resulta autorizado por ningún criterio hermenéutico.

En suma, el art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial no viola las competencias autonómicas en materia de medio ambiente al remitir el régimen de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales a la regulación del capítulo II del mismo Reglamento, ya que aunque se trate de una remisión *in totum*, una interpretación de sus preceptos respetuosa con las competencias de ejecución de las Comunidades Autónoma en materia de medio ambiente permite entender excluidos de tal remisión aquellos preceptos que, como los impugnados por la Generalidad de Cataluña, tienen un ámbito de aplicación restringido a las entidades de verificación con competencia en materia de seguridad industrial.

9. A igual conclusión se ha de llegar en cuanto a la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, que reconoce y designa, igualmente, a ENAC como entidad de acreditación de las establecidas en el capítulo II del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. En efecto, hay que entender que las funciones que en tal condición se le asignan corresponden a ámbitos diversos al medioambiental –que es el único en el que se plantea la controversia competencial–, sin que la remisión que se realiza al capítulo II del Reglamento implique subversión del orden competencial, por más que el art. 14 (tanto en su redacción originaria como en la introducida por el Real Decreto 411/1997, de 21 de marzo), incluido en dicho capítulo, al definir a las entidades de acreditación, previene que son entidades privadas, sin ánimo de lucro, que se constituyen con la finalidad de

acreditar en el ámbito estatal, entre otros, a los verificadores medioambientales. Y es que de la relación entre la definición genérica de qué sean las entidades de acreditación, contenida en el artículo citado, y la disposición adicional tercera que designa a la ENAC como una de tales entidades, no puede deducirse que, al no diferenciar los posibles ámbitos de actuación, se le otorga una competencia universal, en relación con todas las posibles actividades contempladas en el capítulo II.

Por el contrario, el contenido y finalidad del Real Decreto en que se inserta la disposición adicional tercera cuestionada permiten entender que lo dispuesto en ella no tiene efectos en relación con la esfera medioambiental, por lo que no incurre en el exceso competencial que se le achaca. Tal entendimiento del precepto en cuestión resultaría también avalado por el hecho de que, cumpliendo con las previsiones anunciadas en el último inciso del art. 51.1 del Reglamento examinado –sobre el dictado de otras disposiciones con carácter estatal en la materia–, el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, designa a la ENAC como entidad de acreditación de verificadores medioambientales. Ahora bien, tal modo de proceder, en un lapso temporal de menos de un mes, carecería de sentido si el primero de los Reales Decretos hubiera procedido a la designación controvertida.

En suma, así entendidas, las disposiciones impugnadas del Real Decreto 2200/1995 no vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña en relación con las entidades de acreditación de verificadores medioambientales, en cuanto su disposición adicional tercera y los preceptos traídos al proceso como consecuencia de la remisión que realiza el artículo 51.1 del Reglamento no les resultan aplicables, debiendo en lo demás entenderse que este último tiene carácter de norma básica.

10. A continuación, procede abordar el enjuiciamiento del segundo bloque de preceptos, esto es, si el art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996 constituyen normas básicas en materia de medio ambiente o si, por el contrario, carecen de esta naturaleza e invaden las competencias de la Generalidad de Cataluña.

La representación procesal de la Generalidad de Cataluña considera que dichos preceptos vulneran la competencia autonómica, porque la normativa controvertida habilita al Estado para designar entidades de acreditación que actúen en todo el territorio nacional, en concurrencia con las designadas por las Comunidades Autónomas. De hecho, la citada disposición adicional segunda designa a tal fin a la ENAC, lo que supone el ejercicio por el Estado de una actividad de ejecución sin que exista una justificación para ello.

Frente a esta alegación, el Abogado del Estado afirma que no se impide a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus propias competencias en materia de medio ambiente, ni siquiera el establecimiento de las normas adicionales de protección que consideren necesarias, sino que solamente se está fijando un parámetro, de carácter técnico, para ajustar las entidades que actúen en España y que eventualmente puedan reconocer las Comunidades Autónomas, a los requisitos precisos para ser reconocidas en el ámbito de la Unión Europea e, incluso, en terceros países; en definitiva, se trata de establecer un modelo (la ENAC) que sirva de pauta del tipo de entidades de acreditación que cumplen la normativa comunitaria.

Para enjuiciar la cuestión planteada hay que tener en cuenta que la función de las entidades de acreditación consiste, en lo que aquí interesa, en acreditar en el ámbito estatal a los verificadores medioambientales, constando el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para su funcionamiento (art. 14 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la segu-

ridad industrial). Pues bien, dichas entidades de acreditación, para adquirir la condición de tales, deben satisfacer una serie de requisitos, de manera que su cumplimiento determina su reconocimiento y designación por la Administración competente (art. 15.2, 3 y 4 del mismo Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial).

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

11. Centrada así la cuestión objeto de debate se constata que la misma ha sido ya resuelta en nuestra STC 243/1994, de 21 de julio que, por lo demás, contiene una doctrina que responde plenamente al canon de enjuiciamiento que hemos expuesto en el precedente FJ 7. En dicha STC 243/1994 también se discutía qué Administración resultaba competente para reconocer a las entidades de acreditación que actuaban en el ámbito de la seguridad industrial, y, a tal efecto, declaramos entonces:

«La primera cuestión que debemos dilucidar es la de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las Comunidades Autónomas han asumido las funciones ejecutivas. La respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias – fenómeno cada vez más común en el mundo actual– es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6).

Este planteamiento, que determinó que declararíamos la vulneración de las competencias autonómicas, debe extenderse también a este caso, por la absoluta asimilación con el objeto que ahora se debate.

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

puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

Por otra parte, carece de relevancia a los efectos de justificar la asunción por el Estado de la competencia ejecutiva de designación de una entidad de acreditación, la preocupación manifestada por el Abogado del Estado ante el hecho de que la acreditación realizada por las entidades designadas por las Comunidades Autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo. Ya hemos dicho que la ejecución de la normativa comunitaria habrá de ajustarse en todo caso a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 10, refiriéndonos a la consolidada doctrina constitucional sobre este aspecto, «el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias». De modo similar a lo que en aquel caso acontecía (en el que consideramos que la actividad ejecutiva de expedir certificados oficiales de los materiales forestales de reproducción debía encuadrarse en la potestad ejecutiva que correspondía a la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, sin que tal atribución pudiese alterarse por el hecho de que estuvieran destinados al comercio exterior), en el presente supuesto son las Comunidades Autónomas, y no el Estado, quienes pueden designar, con independencia de su posterior proyección en el ámbito comunitario, estas entidades cuya función es acreditar a los verificadores medioambientales.

Por último, debemos también rechazar el criterio del Abogado del Estado de que la designación de ENAC pueda responder a la finalidad de fijar un parámetro de carácter técnico al que deban ajustarse las entidades de acreditación designadas por las Comunidades Autónomas, pues el establecimiento de tal parámetro técnico no precisa de la reserva de funciones ejecutivas, pudiéndose alcanzar a través del ejercicio de las facultades legislativas que ostenta el Estado. En efecto, el Estado cuenta con unas amplias facultades normativas, a través de las cuales puede establecer las características que deben poseer las entidades de acreditación, al objeto de garantizar su independencia y neutralidad, así como su solvencia, y los requisitos que han de cumplir los verificadores medioambientales para poder ser acreditados, con plena satisfacción de los criterios previstos en la normativa comunitaria.

De lo expuesto hasta aquí puede colegirse, sin mayor esfuerzo, que la atribución que hace el art. 2 del Real Decreto 85/1996 a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de ENAC como entidad de acreditación efectuada en la disposición adicional segunda de la misma norma, vulneran el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia:

1.º Declarar que el art. 2 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, vulneran las compe-

tencias de la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente.

2.º Declarar que la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, y el art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (aprobado por dicho Real Decreto), en la interpretación que se realiza en los fundamentos jurídicos 8 y 9 de la presente Sentencia, no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez. Manuel Aragón Reyes.— Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez sobre la Sentencia del Pleno de 17 de febrero de 2005, dictada en el conflicto positivo de competencia número 2231/96, sobre normas de aplicación de un reglamento comunitario, al que se adhiere el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel

1. En uso de la facultad que nos concede el apartado 2 del art. 90 LOTC formulo en este Voto particular mi opinión discrepante, defendida en el acto de deliberación del recurso, expresando mi máximo aprecio y respeto al criterio de mis colegas del Pleno.

Mi oposición afecta más al fallo de la Sentencia que a los fundamentos jurídicos que lo nutren. No me aparto, en realidad, de la cuidada exposición de fundamentos jurídicos (FFJJ 3 a 11) considerados en sí mismos, ya que son una clara exposición de doctrina anterior de este Tribunal. Mi disenso surge de la selección y combinación de esos fundamentos, en cuanto conduce a una conclusión que no comparto. En este caso, como voy a exponer, no creo necesario apartarse de la doctrina que se invoca en la Sentencia para fundamentar el fallo declarando la competencia del Estado que defiendo, siempre que los mismos precedentes se seleccionen y combinen en una forma distinta.

2. Conviene prescindir de tecnicismos que puedan oscurecer la comprensión del caso. El conflicto que nos ocupa se ha trabado sobre dos Reales Decretos que dictan normas para la simple aplicación en España de un Reglamento comunitario. La conclusión a la que llega la Sentencia se puede condensar en la siguiente afirmación: Mientras que el Estado español no puede designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales que operen en el territorio de todas las Comunidades Autónomas y en el territorio de todos los Estados que componen la Unión Europea, la Generalidad de Cataluña sí puede.

Esta conclusión se apoya en la doctrina de este Tribunal que sostiene que el Estado carece de facultades de ejecución en materia de medio ambiente salvo supuestos muy excepcionales, que recoge cuidadosamente el penúltimo párrafo del fundamento jurídico 6. Según la tesis de la Sentencia mayoritaria el cumplimiento de nuestras obligaciones comunitarias como Estado miembro de la Unión Europea no resulta ser uno de ellos.

3. Aunque es obvio que cuando entra en juego la ejecución del Derecho comunitario no se alteran las reglas constitucionales de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como expone (FJ 3, primer párrafo) y repite (FJ 11, cuarto párrafo) la Sentencia

mayoritaria, la existencia de lo que hemos llamado en alguna ocasión conexión comunitaria (STC 79/1992, de 28 de mayo FJ 1) obliga a efectuar una precisión que hubiera sido esencial para la solución del presente conflicto.

En virtud de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 93 CE, en relación con el art. 149.1.3 CE, debe matizarse que el Estado debe conservar, por regla general, competencias de ejecución o, al menos, un ámbito de facultades supervisión y garantía que se deben diferenciar dentro del bloque de competencias de ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas.

4. La precisión que he enunciado se fundamenta en la atribución constitucional al Estado (*ex art. 149.1.3 CE*) de lo que se ha denominado responsabilidad o respuesta última (*Gesammtverantwortung*) en materia de relaciones internacionales, a la que se reconduce, en definitiva, la aplicación del Derecho comunitario europeo aunque sea, desde luego, un supuesto específico. También se basa en la misma naturaleza de las competencias de ejecución.

En este conflicto la materia se encuentra cubierta por Reglamentos comunitarios (1863/93, del Consejo, de 29 de junio, y 761/2001, del Consejo, de 19 de marzo) que van a ocupar, en una medida muy considerable, el espacio que en el ordenamiento interno corresponde a la Ley, a la que está sujeta toda Administración pública (art. 103.1 CE). El Reglamento comunitario es norma de autoejecución y resulta obligatorio en todos sus términos en forma directa e inmediata en el Derecho interno, salvo en lo que explícitamente remita —como ocurre en este caso— a la aplicación de los Estados miembros de la Unión Europea. En cuanto dicha aplicación es normativa, y la Sentencia acepta que estamos ante normas básicas del Estado, las mismas sujetan también a las Comunidades Autónomas (FJ 7) aunque, en el presente caso, las dejen muy libres en la medida en que la Sentencia razona —con argumentos que no comparto— que los verificadores medioambientales son ajenos, pese a lo que entendió el Estado al aplicar el Reglamento comunitario de 1993, a la materia de seguridad industrial (FJ 8 y fallo). En cualquier caso es obvio que cuando la Generalidad de Cataluña ostenta competencias de ejecución en materia de medio ambiente asume y organiza medios personales y materiales propios que dependen políticamente de ella para gestionar de acuerdo con su propia política. La experiencia del Derecho comparado muestra que no es fácil que un Estado garantice una ejecución eficaz y uniforme del Reglamento comunitario en todo su territorio si esa ejecución, y la dirección política ínsita en ella, se asume por todos y cada uno de los Estados miembros o, en nuestro caso, de las Comunidades Autónomas. Ya al margen del Derecho comunitario, las competencias de ejecución han planteado problemas de coordinación en ordenamientos como el alemán o el austriaco, con una experiencia muy dilatada en el denominado federalismo de ejecución. La naturaleza de las cosas o acontecimientos como la catástrofe de Chernobyl han conducido, en la década de 1990, a la denominada cooperación vertical (*Bund-Länder*) a la reforma del artículo 91 de la Ley Fundamental alemana así como a mecanismos inevitables de federalismo cooperativo.

A pesar de ello, y siguiendo nuestra doctrina constitucional, en el conflicto que examinamos el Estado ha reconocido plenamente competencias de ejecución a las Comunidades Autónomas para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales. A diferencia de lo resuelto en la STC 21/1999, de 25 de febrero (que se invoca en el FJ 11) no se han discutido aquí las competencias de ejecución de la Generalidad en la materia —que están ampliamente reconocidas (*cf.* FJ 1)— o la competencia de establecer normas adicionales de protección sino la licitud de que el Estado haya retenido para sí

también, en concurrencia con las Comunidades Autónomas, una competencia de ejecución mínima justificada en la necesidad de fijar un parámetro común de carácter técnico y establecer un modelo (el de la ENAC) que sirva de pauta del tipo de entidades de acreditación que cumplen la directiva comunitaria. La presencia de esta conexión comunitaria también diferencia este caso del resuelto en la STC 243/1994, que se invoca en el fundamento jurídico 11. La Sentencia de la mayoría niega al Estado dicha facultad con una conclusión que, a mi entender, resulta insólita en Derecho comparado.

5. La doctrina que expresamos en los fundamentos jurídicos 8 y 9 de la STC 102/1995, de 26 de junio, y que hemos reiterado en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, sobre Parques Nacionales, habría permitido, sin esfuerzo, considerar competencia del Estado la retención de las facultades extraordinarias de ejecución que se han discutido en este caso.

Voy a transcribir literalmente el fragmento del fundamento jurídico 8 de la primera de las Sentencias citadas, que justifica, a mi entender, la competencia que el Estado ha ejercido en este caso:

«En consecuencia, la “legislación básica” ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la CE encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas. Ahora bien, el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente 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 solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad.»

Me he permitido destacar y subrayar como texto autónomo el fragmento de nuestra doctrina que, sin necesidad de más justificaciones, permite considerar respetuosa del orden constitucional de competencias la mínima facultad de ejecución que ha retenido el Estado en este caso.

Y es que, como declara el segundo párrafo del fundamento jurídico 3 de la Sentencia, no 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.

En este sentido, reiterando mi respeto a la mayoría emito mi Voto particular en Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil cinco.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Firmado y rubricado.

4666

Pleno. Sentencia 34/2005, de 17 de febrero de 2005. Cuestiones de inconstitucionalidad 2851/1996, 2477/1997 y 3995/1999 (acumuladas). Planteadas por las Audiencias Provinciales de Zaragoza y de Sevilla, en causa penal por boletos y cupones para participar en sorteos no autorizados, respecto al apartado uno de la disposición adicional decimoctava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986.

Supuesta vulneración de la reserva de ley orgánica, de los límites materiales a los decretos-leyes y del principio de seguridad jurídica: delito de contrabando en relación con géneros prohibidos por ley de presupuestos, propios de juegos de azar. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2851/96, 2477/97 y 3995/99, planteadas, respectivamente, por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla y por la Sección Séptima de dicha Audiencia Provincial de Sevilla en relación con el apartado uno de la disposición adicional decimoctava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986. Han comparecido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Zaragoza, por Auto de 10 de julio de 1996, dictado en rollo de Sala núm. 119/95, dimanante de diligencias previas 1329/90 del Juzgado de Instrucción núm. 8 de dicha capital, procedimiento seguido por los delitos de contrabando y estafa contra Eduardo Uriz Uriarte y dos más, que tuvo su entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el 12 de julio de 1996, plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional decimoctava, apartado uno, de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1986, por considerar que podrían vulnerar los arts. 9.3, 81 y 134 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de tal cuestión son los siguientes:

a) El 15 de junio de 1990, en virtud de atestado instruido por funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera, fue detenido don Eduardo Uriz Uriarte, a quien le fue intervenida cierta cantidad de boletos, por valor superior a un millón de pesetas, que daban derecho al comprador a participar en determinado sorteo que utilizaba como