

En Logroño, a 18 de diciembre de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

63/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se establecen los procedimientos de registro y adhesión voluntaria de las organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 17 de junio de 2013, del Director General de Calidad Ambiental.
- Del mismo órgano y fecha, “informe relativo a la propuesta de decreto” en el que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto y se incluye un estudio económico, así como la estructura del Anteproyecto y una tabla de vigencias.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 17 de junio de 2013.
- Trámite de audiencia conferido, el 26 de junio de 2013, a la Federación de Empresarios de La Rioja y a la Cámara de Comercio de La Rioja.

- Diligencia del Secretario General Técnico de la Consejería, que declara formado el expediente, de 13 de agosto de 2013
- De igual fecha y órgano, Memoria inicial, en la que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; el estudio económico; estructura del Anteproyecto, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, así como trámites seguidos y trámites a seguir para su aprobación.
- Diligencia de 13 de agosto de 2013, del Secretario General Técnico, de remisión del expediente al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.
- Informe del SOCE, de 30 de agosto de 2013.
- Remisión del informe del SOCE a la Dirección General de Calidad Ambiental (27 de septiembre de 2013), que da respuesta a las observaciones contenidas en el mismo, introduciendo en el Anteproyecto diversas modificaciones, que dan lugar a un segundo borrador (14 de octubre de 2013).
- Memoria de la Secretaría General Técnica de 18 de octubre de 2013, que, entre otros aspectos, dispone la remisión del expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 5 de noviembre de 2013, que realiza diversas consideraciones generales sobre el Anteproyecto (competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, rango, contenido y finalidad de la norma, y cumplimiento de trámites) y particulares sobre su texto, que informa, en lo esencial, favorablemente.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 7 de noviembre de 2013, con el siguiente contenido: marco normativo y justificación de la oportunidad de la norma, estructura y contenido, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, estudio económico así como *iter* procedimental (trámites seguidos así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).
- Junto a la Memoria justificativa, tercer borrador, sin fecha.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de noviembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 20 de noviembre de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 20 de noviembre de 2013, registrado de salida el día 21 de noviembre de 2013, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración -que se dicta en desarrollo de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del Medio ambiente de La Rioja, y singularmente de sus arts. 30.1 y 30.2- resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado

por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 17 de junio de 2013, por el Director General de Calidad Ambiental del Gobierno de La Rioja, órgano competente de conformidad con el art. 7.2.5 d) y e) del Decreto 44/2012, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Según el precepto citado, corresponde esa Dirección General *“incentivar actuaciones de prevención, uso de productos no contaminantes y utilización de las mejoras técnicas disponibles en los procesos de producción”* y *“la promoción del conocimiento y seguimiento del uso de los distintivos de garantía de calidad ambiental”*.

Adicionalmente, el Director General de Calidad Ambiental es el *“órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* de acuerdo con el art. 8.1 Ley 5/2002.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

La Resolución de inicio del expediente de 17 de junio de 2013 resulta, en lo esencial, conforme a la previsión legal, si bien, en relación con el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”* este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la resolución de inicio sino también a la competencia *estatutaria* de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material (D.98/10), cuestión que, en este caso, la resolución de inicio no aborda de modo expreso.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece de razón –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La omisión señalada carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado – más aún cuando la Memoria inicial, de 13 de agosto de 2013 alude explícitamente al art. 9.1 EAR`99- aunque sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación- de la disposición general de que se trate.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente consta, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, un “informe relativo a la propuesta de Decreto” de 17 de junio de 2013, cuyo contenido satisface las exigencias del artículo transcrito. Aunque no incluye una “*relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente*”, éstos se enumeran en la posterior “Memoria inicial” de 13 de agosto de 2013.

En cuanto al estudio económico, el informe señala que “*el presente Decreto no prevé gasto alguno*”. Sin embargo, resultan muy razonables las observaciones formuladas al respecto por el Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación, que, en su informe de 30 de agosto de 2013, advierte de la existencia de “*productos y tareas administrativas que van a tener que realizarse y, por tanto, conllevarán un coste económico*”, tales como

“aplicación informática que soporte los datos del registro y lo haga visible”, “publicación en el BOR de la resolución de inscripción”, realización de “campañas de difusión”, entre otras. A ello ha de añadirse que el Decreto contempla la posible exacción de una tasa (un ingreso de Derecho público y naturaleza tributaria) a quienes soliciten la inscripción en el Registro administrativo que el Decreto constituye.

En definitiva, la aprobación del Decreto parece susceptible de entrañar *“derechos y obligaciones de contenido económico”*, por lo que resultaría aconsejable integrar el expediente tramitado mediante la inclusión en él de la correspondiente Memoria económica, en cuya importancia hemos insistido en numerosos dictámenes (D.39/09, D.10/10, D.13/10, D.92/10, D.73/11 y D.18/12, entre otros), así como la jurisprudencia que, en ocasiones, ha estimado la falta como vicio invalidante de la disposición (cfr. Sentencia 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja) .

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma, de 13 de agosto de 2013, que es suficiente en su contenido en tanto se completa con las menciones incluidas en la *“Memoria inicial”*, de igual fecha, suscrita por el Jefe de la Sección de normativa y asistencia jurídica, la Jefa del Servicio de planificación y ordenación jurídica y por el Secretario General Técnico, y en la que se indican los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto de reglamento.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8

de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la vigente Ley autonómica 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el procedimiento sometido a dictamen, el trámite de audiencia se ha limitado a la Federación de Empresarios de La Rioja y a la Cámara de Comercio de La Rioja, entidades que fueron consultadas en trámite de “audiencia corporativa” (págs. 17 a 19 del expediente) con anterioridad a la declaración de quedar formado el expediente, acordada, como se ha expuesto, el 13 de agosto de 2013. Al respecto, cabe hacer las siguientes consideraciones:

1ª. El Decreto proyectado pretende ser de aplicación a “*todas las organizaciones de cualquier sector que se propongan mejorar su comportamiento medioambiental global*”, entendiéndose por organización, en términos muy amplios, toda “*compañía, sociedad, firma, empresa, autoridad o institución (...) pública o privada...*”. Entre los propósitos de la norma, se encuentra el de permitir que esas organizaciones, mediante la adhesión voluntaria al sistema de gestión y auditoría “*Eco-management and audit scheme*” (EMAS), aumenten su reputación medioambiental, por ejemplo, ante las Administraciones públicas adjudicadoras de contratos administrativos o ante los consumidores y usuarios de los bienes y servicios producidos o prestados por esas organizaciones.

Por ello, parecería deseable haber ampliado el trámite de audiencia corporativa, a través de sus entidades e instituciones representativas, a otros potenciales afectados por la norma en tramitación. A título de ejemplo, Administraciones locales, organizaciones de consumidores y usuarios o productores del sector agrario.

2ª. Pues bien, en coherencia con este planteamiento, el art. 43 de la Ley 5/2002, de Protección del medio ambiente de La Rioja, prevé la constitución del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja como “*órgano consultivo superior en materia de medio ambiente, que canaliza la participación pública colectiva*”, a la que los ciudadanos tienen derecho en materia medioambiental como dispone el art. 42.1 de la Ley 5/2002. Precepto que, por lo demás, se sitúa en línea con diversas disposiciones del Derecho Comunitario y del Estatal reguladoras del derecho de participación ciudadana en materia medioambiental.

Así pueden citarse, en el ámbito comunitario, la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, sobre acceso del público a la información ambiental; y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, que establece medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

En el ordenamiento estatal, la Ley 27/2006, de 18 de julio, regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, incorporando las citadas Directivas comunitarias. Sus arts. 3.2 y 16 (básicos *ex DF 3ª*) proclaman el derecho de los ciudadanos a participar y formular alegaciones en la tramitación de las disposiciones de carácter general en materia medioambiental, disponiendo que las Administraciones públicas velarán para que se hagan efectivos tales derechos.

3ª. Como se ve, tanto los arts. 42 y 43 de la Ley autonómica 5/2002 como el Decreto 43/2010, de 30 de julio, por el que se desarrollan la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, se inscriben de lleno en el contexto normativo descrito.

Entre los cometidos del Consejo Asesor, el art. 3 del Decreto 43/2010 incluye, además del de “*a) canalizar la participación pública de los sectores representativos de los intereses sociales y medioambientales*”, el de “*e) ser consultado sobre los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en materia de medio ambiente que adopten la forma de decretos...*”

La composición del Consejo Asesor, regulada por el art. 4.1 Decreto 43/2010, lo convierte en un órgano plenamente representativo de la diversidad de sectores (Administraciones autonómica, municipal, corporativa; empresarios, sindicatos, consumidores y usuarios...) que pueden resultar afectados por la aprobación de disposiciones normativas en materia medioambiental.

Por tanto, estimamos que, en cumplimiento del art. 3 e) del Decreto 43/2010, el Anteproyecto deberá ser preceptivamente sometido a consulta del referido Consejo Asesor, lo que, además, permitiría considerar adecuadamente satisfecho el trámite de audiencia corporativa, pues éste se entendería conferido a todas las entidades representadas en él, como dispone el art. 36.2 Ley 4/2005 y ya hemos señalado en otros dictámenes (D.7/08 o D.56/13, entre otros).

4ª. En cuanto al momento en el que se ha de verificar tal audiencia corporativa, según los arts. 35 y 36.1 Ley 4/2005, lo que ha de someterse a ese trámite es *el anteproyecto*, que, en rigor, no existe hasta tanto no se dicta la Resolución a que se refiere el art. 35.1 Ley 4/2005. De este modo, la audiencia debe tener lugar *con posterioridad a* dicha Resolución; y con carácter previo a la emisión de los informes preceptivos (en este caso, del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos).

Como hemos indicado en otros Dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11 y D.46/11, por todos) el espíritu que anima el art. 39 Ley 4/2005 es que la intervención de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (no sólo preceptiva, sino también *última*) se produzca en la fase final, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final y del Anteproyecto que se someterá -cuando proceda- a dictamen del Consejo Consultivo. Se trata con ello de que la Dirección General pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros servicios o entidades.

Y así, de someterse el Anteproyecto a consulta del Consejo Asesor, sería preferible que, con posterioridad, y a la vista de su resultado, se recabara nuevo informe del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y que se redactara una nueva Memoria final. En este sentido y como hemos hecho en otros Dictámenes, debemos recordar la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada (por todos, D.22/07).

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que dweterminen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso

de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, con la salvedad formulada en el apartado anterior, constan, tanto el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, como el del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 7 de noviembre de de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición, tras las modificaciones operadas a la vista del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja de 5 de noviembre de 2013.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, en los trámites seguidos en el proceso de elaboración, por lo demás sustancialmente correctos, se advierte la omisión de la previa y preceptiva consulta al Consejo Asesor de medio ambiente, cuya subsanación

consideramos necesaria para la adecuada conformación del expediente de elaboración de la disposición general proyectada.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

A) En el caso presente, la competencia autonómica es inequívoca en tanto que el art. 9.1 EAR '99, en coherencia con el art. 148.1.9ª CE, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente...*”.

La parte expositiva de la norma reglamentaria proyectada señala acertadamente que ésta se dicta al amparo de dicha competencia.

B) El Estado, titular de la competencia en materia de “*legislación básica sobre protección del medio ambiente*” (art. 149.1 23ª CE), ha ejercido ésta, en lo que afecta al caso, mediante el RD 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). La D.F.3ª del RD 239/2013 explicita el carácter básico de la norma, “*sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.23ª CE*”.

De esta suerte, el RD 239/2013 constituye normativa básica que la Comunidad Autónoma ha de respetar y en cuyo seno ha de ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia medioambiental.

Entre otros aspectos, el RD 239/2013 prevé que las Comunidades Autónomas, en un plazo máximo de seis meses, designarán el órgano competente a que se refiere el Reglamento 1221/2009 (art. 2.1 y DF1ª); establece las funciones y cometidos de esos órganos (arts. 3 a 7); regula los puntos de conexión para delimitar su ámbito territorial de competencias (art. 8) y determina que las Comunidades Autónomas regularán el procedimiento para la tramitación, suspensión y cancelación de la inscripción en el

Registro de las organizaciones “*de conformidad con los artículos 12, 13, 14 y 15 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre*” y con el propio RD 239/2013, resultando de aplicación, en lo no previsto por ambas disposiciones, la Ley 30/1992 (art. 9.4 y DA1ª).

En sus arts. 10 y 11, la norma estatal regula también el ejercicio de la actividad de los verificadores medioambientales, que habrán de obtener acreditación de la Enridad Nacional de Acreditación (ENAC), que es el organismo nacional de acreditación designado por el RD 1715/2010, de 17 de diciembre, en cumplimiento de lo establecido por el Reglamento comunitario nº 765/2008, de 9 de julio.

C) Como es de ver, tanto la normativa básica estatal, como la que en su desarrollo proyecta la CAR, se dictan en aplicación del ya citado Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre.

Entre otras cuestiones, el Reglamento dispone que los Estados miembros designarán órganos competentes, que serán responsables de los Registros de centros adheridos al EMAS (art. 11), delimita los criterios de competencia territorial entre éstos (art. 3), establece normas –sustantivas y de procedimiento- relativas al registro de organizaciones (arts. 5, 12 y 13), a la renovación, suspensión y cancelación de inscripciones (arts. 6, 14, 15 y 16), regula el uso del logotipo EMAS (art. 10) y describe el régimen jurídico y funciones de los verificadores medioambientales (arts. 18 y ss).

La adopción de las medidas normativas y organizativas tendentes a aplicar el Reglamento 1221/2009 ha de verificarse, en el interior de cada Estado miembro, por las instancias territoriales que en cada caso sean competentes de acuerdo a las normas internas (constitucionales y estatutarias) de distribución de competencias, que son, en lo que afecta el Reino de España, las referidas en los anteriores apartados. Como ya dijimos en nuestro dictamen D.35/10, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien el plano normativo bien el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas (SSTC 236/1991, 13/1998 y 21/1999, entre otras).

Dada la primacía del Derecho Comunitario sobre el de los Estados miembros, las disposiciones contenidas en el Reglamento 1221/2009 han de ser rigurosamente respetadas, tanto por la normativa del Estado, como por la de las Comunidades Autónomas, y operan como un condicionamiento ineludible para el ejercicio de las competencias de aquél y de éstas.

Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2013, emitido con ocasión del que luego sería el RD 239/2013, contiene, entre otras consideraciones, una ilustrativa exposición de la evolución de la normativa comunitaria de la que traen causa, tanto el RD 239/2013, como, ahora, el Decreto autonómico objeto de consulta:

“Respecto al fondo del proyecto objeto de consulta, supone el mismo una innovación regulatoria inscrita en una evolución normativa que, para ser correctamente apreciada, exige comprender la motivación a la que responde.

Fue el Reglamento (CEE) 1836/93 del Consejo, de 29 de junio, el que estableció las normas para que las empresas del sector industrial pudieran adherirse, con carácter voluntario, a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. El sistema contenido en el referido Reglamento comunitario básicamente consistía en que, para participar en el mismo (de forma voluntaria), las empresas interesadas debían aplicar en sus centros una política medioambiental que estableciera los objetivos generales y los principios de acción de la empresa con respecto al medio ambiente, proceder a una evaluación medioambiental del centro interesado en adherirse al sistema, introducir en el mismo un programa y un sistema de gestión medioambientales, realizar, o hacer que se realicen, auditorías medioambientales y hacer una declaración medioambiental que tendrá un carácter público y que, en su caso, sería validada por un verificador medioambiental acreditado, lo que permitía el acceso del centro al Registro oficial.

El Reglamento comunitario citado exigía a los Estados miembros la designación de los organismos competentes ante los que debían presentarse las declaraciones medioambientales validadas, y que habrían de ser los que decidirían la inclusión de dichos centros en el sistema, tras comprobar que reunían los requisitos exigidos en el reiterado Reglamento (CEE) 1836/93.

Por otro lado, el Reglamento (CEE) 1836/93 determinaba que cada uno de los Estados miembros establecería un sistema destinado a acreditar verificadores medioambientales independientes y a supervisar sus actividades, al tiempo que imponía la obligación de velar para que la composición de estos sistemas garantizase su independencia e imparcialidad en la ejecución de sus cometidos.

Haciéndose, por todo ello, preciso dictar normas internas para cumplir en España las exigencias anteriores se publicó el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero (...).

Con posterioridad, será la Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, la que recoge -entre los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos en materia de medio ambiente (artículo 3)- la necesidad de fomentar un planteamiento integrado de las políticas en materia de productos en la totalidad del Programa que facilite que se tengan en cuenta las exigencias medioambientales a lo largo del ciclo de vida de los productos, así como una aplicación más extensa de los procesos y productos respetuosos con el medio ambiente, lo que exige "alentar una mayor asimilación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y poner en marcha iniciativas para estimular que las empresas publiquen informes sobre su comportamiento en relación con el desarrollo sostenible o el medio ambiente, que sean rigurosos y estén verificados de manera independiente".

Surgió así el Reglamento (CE) nº 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

Anclado en la regulación descrita, el EMAS constituye un mecanismo voluntario de gestión medioambiental de empresas y organizaciones que se ha revelado como una gran ayuda a éstas a la hora de optimizar sus procesos de producción reduciendo el impacto ambiental.

Con el actual Reglamento (CE) nº 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, se pretenden registrar todas las mejoras y las modificaciones que han ido surgiendo desde la publicación del Reglamento EMAS anterior (761/2001, que se viene a derogar simultáneamente). Entre las novedades de este nuevo Reglamento, figura el extremo de que, tanto organizaciones de la UE, como las que no lo son, podrán adherirse a EMAS, unido a la posibilidad de que una organización que cuente con varios centros situados en uno o en varios Estados miembros o en terceros países, podrá solicitar una única inscripción en el sistema EMAS. También figura una nueva regulación de los verificadores medioambientales, de su régimen de supervisión y la adaptación de la acreditación a lo previsto en otra norma de la Unión, el Reglamento (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93.

En definitiva, la aprobación de este Real Decreto resulta necesaria para transponer efectivamente el citado Reglamento 1221/2009 (...), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, incorporando al Derecho interno todas las nuevas posibilidades que ofrece este sistema voluntario de adhesión a un sistema de gestión ambiental para organizaciones y empresas (...)

2. La Comunidad Autónoma goza de cobertura legal para aprobar la norma sometida a examen, que se halla en los arts. 30 y ss de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del medio ambiente de La Rioja.

La citada Ley autonómica dispone que *“las empresas de la Comunidad Autónoma de La Rioja podrán adherirse, con carácter voluntario, a sistemas de gestión y auditorías medioambientales que tengan como objetivo promover la mejora continua de los resultados de las actividades industriales en relación con el medio ambiente”* (art. 30.1), atribuye la competencia *“para velar por la correcta aplicación del sistema”* al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma (art. 30.2), prevé la creación de un *“Registro de Centros adheridos, o que hayan implantado algún sistema de gestión ambiental reconocido* (art. 33); y determina que *“la Comunidad Autónoma de La Rioja fomentará la implantación de sistemas de gestión medioambiental en las empresas”*(art. 34.1).

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

El Anteproyecto de Decreto se considera, en líneas generales, ajustado a Derecho, y, por su contenido, satisface cumplidamente las finalidades previstas por el art. 11 del

Reglamento nº 1221/2009 y por el RD 239/2013, en cuanto regula adecuadamente los procedimientos de inscripción en el Registro de centros adheridos al EMAS, así como de renovación, suspensión y cancelación, designa al órgano competente, describe sus funciones y precisa las condiciones de uso del logotipo EMAS.

Con todo, procede formular ciertas observaciones en relación con los preceptos que siguen:

-El **art. 2.1** (*“El presente Decreto será de aplicación a todas las organizaciones (...) que realicen su actividad, total o parcialmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*) establece un ámbito territorial de aplicación que, en lo que afecta al órgano administrativo competente para el registro de las organizaciones, no coincide con el criterio de delimitación fijado por el art. 3.2 Reglamento 1221/09 y por el art. 8 RD 239/2013.

A la hora de determinar los puntos de conexión, el art. 3.2 Reglamento comunitario 1221/2009 atiende, no tanto al criterio del lugar de ejercicio de la actividad, sino al de la sede o centro efectivo de gestión de la organización que pretenda el registro. Y, en su desarrollo, el art. 8.2 RD 239/2013 prevé que, cuando una organización tenga varios centros en distintas Comunidades Autónomas y pretenda un único registro corporativo para todos ellos, habrá de solicitarlo ante el órgano competente en el lugar donde radique *“el domicilio social de la organización o el centro de gestión designado por la organización a tal efecto”*.

Criterios que, por lo demás, se cohonestan nítidamente con el que puede inferirse del art. 30.1 de la Ley 5/2002, que se refiere a las *“empresas de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

-El **art. 6.2** enumera los lugares en los que podrán ser presentadas las solicitudes de inscripción en el Registro de centros adheridos al EMAS. Parece razonable completar el precepto añadiendo, como cláusula más general, la posibilidad de presentar esas solicitudes en cualquiera de los Registros contemplados por el art. 38.4 de la Ley 30/1992 (así, art. 8.1 del RD 239/2013, que añade los mecanismos previstos por la Ley 11/2007, de 22 de junio).

Debe advertirse, en todo caso, que la mera falta de mención de esa posibilidad en la norma reglamentaria no convertiría en ineficaz una solicitud presentada, por ejemplo, ante un Registro de la Administración General del Estado y dirigida al órgano competente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como consideración común a los **arts. 6.4 y 8.1**, es de recordar que, en el curso de la tramitación de un procedimiento administrativo, no toda solicitud de informe “*a otros organismos o autoridades*” suspende el cómputo del plazo máximo para su resolución. De acuerdo con los apartados b) y c) del art. 42.5 Ley 30/1992 (LPAC), ello sólo sucederá cuando estos informes sean “*preceptivos y determinantes*”, o cuando sea preciso un pronunciamiento “*previo y preceptivo de un organo de las Comunidades Europeas*”.

Y así, si los informes a que se refieren los arts. 6.4 y 8.1 no son preceptivos (como parece inferirse de la expresión “*podrá*” y “*podrían*”), su solicitud no ha de producir el efecto suspensivo que, sin embargo, los preceptos contemplan.

Los informes que se recaban en los procedimientos administrativos son “*salvo disposición expresa en contrario*”, “*facultativos y no vinculantes*” (art. 83.1 LPAC). De este modo, si se pretende introducir en el procedimiento de inscripción y cancelación algún trámite de informe preceptivo (algo que la Comunidad Autónoma puede hacer, en tanto es la competente para regular esos procedimientos de acuerdo con el art. 9.1 EAR’99 y como explicita el art. 9.4 RD 239/2013), la norma proyectada debería indicar con precisión de qué informe se trata, con mención del órgano al que solicitarse y de la materia o cuestión sobre la que verse.

Alternativamente, se sugiere la posibilidad de introducir en los apartados objeto de examen la cláusula “*en su caso*”, que atemperaría el rigor de la redacción actual y permitiría integrar sin dificultad el reglamento proyectado con cualesquiera disposiciones normativas que eventualmente pudieran prever la emisión de informes preceptivos en este tipo de procedimientos.

-En relación con el **art. 7.1** (“*el organismo competente podrá denegar la inscripción de una organización en el Registro...*”), ha de ponerse de manifiesto que, para el caso de que concurran las circunstancias por él contempladas, el art. 13.3 y 13.4 del Reglamento comunitario 1221/2009 prevé que la denegación habrá de ser automática (“*denegará*” la inscripción), por lo que, a fin de evitar dudas interpretativas y armonizar la normativa autonómica con la comunitaria, resulta necesario sustituir la dicción “*podrá denegar*” por la de “*denegará*”.

-El **art. 9** regula la “Renovación en el Registro EMAS” en aplicación de los arts. 6 y 7 del Reglamento europeo 1221/2009, que establecen un marco general según el cual las organizaciones han de renovar sus inscripciones, “*como mínimo*”, cada tres años (art. 6.1) y cumplir una serie de obligaciones en los años intermedios (art. 6.2).

El art. 7.1 prevé ampliar esos plazos para las denominadas “*organizaciones pequeñas*”, que son las definidas en el art. 2.28 del Reglamento comunitario. Y así, el plazo del art. 6.1 puede extenderse hasta llegar a cuatro años; y el plazo fijado por el art. 6.2, hasta llegar a dos.

Atendido lo anterior, el proyectado art. 9 debe constituir una concretización del marco general conformado por los preceptos comunitarios, por lo que la expresión “*como mínimo*” contenida en el art. 9.1 habría de suprimirse, ya que la norma autonómica debe, precisamente, tasar el plazo en el que ha de interesarse la renovación. Si es intención del Centro Directivo que elabora el Anteproyecto fijar ese plazo, lo que es plenamente conforme al Derecho Comunitario, ha de hacerse constar así.

El art. 9 no hace referencia a las obligaciones que pesan en los años intermedios sobre las organizaciones registradas, y que enumera el art. 6.2 del Reglamento 1221/2009, omisión que resulta aconsejable suplir.

Las posibilidades de aumentar en un año más, hasta cuatro, el plazo de vigencia de la inscripción, y de incrementar en hasta dos años el plazo de cumplimiento de las obligaciones intermedias, no se limitan solamente a las micro empresas y a las PYMES, como indica el **art. 9.2** del Anteproyecto, sino que se aplican por igual, según el art. 7 del Reglamento comunitario, a todas las organizaciones pequeñas descritas por él en su art. 2.28 (v.gr, Administraciones públicas de reducida dimensión).

Por los mismos motivos señalados, la redacción “*se podría ver incrementado en un año más*”, que figura en el art. 9.2, resultaría conveniente sustituirla por la de “*se verá incrementado en un año más*”.

- Como consideraciones de mera técnica y redacción, nos permitimos indicar que los arts. 7.1 b) y 8.1 del tercer borrador parecen contener dos erratas (“*incumpliendo*”, y “*tramitación contradictorio*”).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto, se observa el vicio advertido en el Fundamento Jurídico Segundo D), cuya subsanación se considera necesaria.

Tercera

Hecha la salvedad anterior, el contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, por lo que este Consejo lo dictaminan favorablemente, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico Cuarto, en relación con los preceptos que en él se indican.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero