

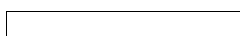


**MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 239/2013, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1221/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA DE ORGANIZACIONES EN UN SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTALES (EMAS), Y POR EL QUE SE DEROGAN EL REGLAMENTO (CE) N.º 761/2001 Y LAS DECISIONES 2001/681/CE Y 2006/193/CE DE LA COMISIÓN.**

## **A. Resumen ejecutivo**

## **B. Memoria**

- I. Justificación de la memoria abreviada
- II. Oportunidad de la norma.
- III. Título competencial prevalente.
- IV. Descripción de la tramitación y consultas realizadas
  - IV.1 Antecedentes
  - IV.2 Tramitación del Proyecto actual
- V. Contenido
- VI. Análisis de impactos
  - VI.1 Impacto económico y presupuestario.
  - VI.2. Impacto sobre la unidad de Mercado
  - VI.3. Impacto de Género
  - VI.4. Otros impactos.
  - VI.5. Impacto por razón del cambio climático.



## A. RESUMEN EJECUTIVO

<b>MINISTERIO/ÓRGANO PROPONENTE</b>	<b>MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO</b>	<b>Fecha</b>	<b>19/10/2021</b>
<b>TÍTULO DE LA NORMA</b>	<b>PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 239/2013, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS PARA LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) N.º 1221/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA DE ORGANIZACIONES EN UN SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTALES (EMAS), Y POR EL QUE SE DEROGAN EL REGLAMENTO (CE) N.º 761/2001 Y LAS DECISIONES 2001/681/CE Y 2006/193/CE DE LA COMISIÓN</b>		
<b>TIPO DE MEMORIA</b>	Abreviada <input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Se da nueva redacción a los artículos anulados del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (Reglamento EMAS).		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Solventar el vacío jurídico existente como consecuencia de la anulación de determinados preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril.		

<b>Principales alternativas Consideradas</b>	<p>Se han considerado dos alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un nuevo real decreto que derogue y sustituya el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril</li> <li>• Modificar el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril</li> </ul> <p>Se ha optado por la segunda alternativa, dado que las modificaciones que se introducen solamente afectan a tres preceptos del real decreto.</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto
<b>Estructura de la Norma</b>	<p>El proyecto consta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una exposición de motivos.</li> <li>- Un artículo único y</li> <li>- Una disposición final única.</li> </ul>

<p><b>Informes a recabar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).</li> <li>- Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). <b>Recibido el 21 de septiembre de 2021.</b> Se han introducido los cambios en el RD que nos indicaba el Ministerio.</li> <li>- Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). Informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN).</li> <li>- Informe no preceptivo a MINCOTUR (Mº de Industria, Comercio y Turismo). <b>Recibido el 11 de octubre de 2021.</b> Se han introducido los cambios en el RD que nos indicaba el Ministerio.</li> <li>- Dictamen del Consejo de Estado, previsto en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</li> </ul>
<p><b>Tramite de audiencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trámite de audiencia e información pública a través del portal web del Ministerio, y trámite de consulta a las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto, de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.</li> <li>- Trámite de audiencia a las Comunidades Autónomas.</li> <li>- Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, previsto en el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Se presentó en el <b>CAMA del 8 de octubre.</b></li> </ul>

ANALISIS DE IMPACTOS		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.</b>	La norma se dicta al amparo del art. 149.1.23ª de la Constitución que establece que el Estado tiene atribuida la competencia en exclusiva sobre la legislación básica sobre la protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía engeneral.	La norma no tiene efectos significativos sobre la economía
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia La norma tiene efectos negativos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos,</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones territoriales.</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto.</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------

**IMPACTO DE GÉNERO**

La norma tiene un  
impacto de género

Negativo

Nulo

Positivo

<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	- Impacto en la familia (nulo) - Impacto en la infancia y en la adolescencia (nulo)
<b>IMPACTO POR RAZÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO</b>	Negativo <input type="checkbox"/>  Nulo <input type="checkbox"/>  Positivo <b>X</b>  El sistema de auditoria y gestión ambiental (EMAS) redundaría en un impacto positivo en el cambio climático, ya que las organizaciones que implanten el EMAS reducen sus impactos ambientales negativos y por tanto, favorecen la mitigación del cambio climático.
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	



## **B. MEMORIA**

### **I. Justificación de la memoria abreviada.**

La memoria se presenta en forma abreviada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, establece que *“Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada.”*

El proyecto de real decreto no produce impactos significativos en ninguno de los ámbitos que deben tomarse en consideración en la Memoria de Impacto de Análisis Normativo. Desde un punto de vista normativo, se trata de la modificación de un aspecto puntual del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril.

### **II. Oportunidad de la norma.**

La aprobación del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) permitió consolidar la eficacia de este sistema en la mejora del comportamiento ambiental de las organizaciones e incorporó importantes novedades con respecto a la normativa anterior, entre las que cabe destacar la posibilidad de que una organización que cuente con varios centros situados en uno o en varios Estados miembros o en terceros países, pudiera solicitar una única inscripción en el sistema EMAS; la posibilidad de que los Estados miembros puedan inscribir en el registro EMAS a organizaciones situadas fuera de la Unión Europea; o el nuevo régimen jurídico de actuación y supervisión de los verificadores medioambientales, que se adapta a lo previsto en el Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia de mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 339/93.

Todos estos cambios normativos hicieron necesaria la aprobación de un nuevo real decreto, adaptando así la regulación estatal en la materia a las novedades introducidas a nivel comunitario, y dotando de mayor claridad y coherencia a la normativa sobre el sistema EMAS.

Con dicho fin, se aprobó el Real Decreto 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 de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión.

La regulación llevada a cabo mediante el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, se limitó a aquellos aspectos del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, que precisaban de una concreción en la normativa estatal, sin transcribir aquellas otras cuestiones reguladas en el mismo que resultan de directa aplicación.

Dentro del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, el Capítulo III se dedicó a los verificadores medioambientales siguiendo lo previsto en el Capítulo V del Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, disponiendo que los verificadores

medioambientales serían acreditados por ENAC. También se reconoce una validez equivalente a las acreditaciones realizadas en nuestro país para las acreditaciones o autorizaciones emitidas por los organismos de acreditación o autorización designados en los Estados miembros de la Unión Europea. Asimismo, se delimita el órgano al que corresponde llevar a cabo la supervisión de las actividades de verificación y validación efectuadas por los verificadores.

Sin embargo, la Generalitat de Cataluña planteó el conflicto positivo de competencia 4911-2013, respecto de diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril.

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

Dicho conflicto positivo de competencias fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2016, de 21 de julio de 2016, el cual declara que el artículo 11, apartados 1 y 2, y el artículo 12, apartados 1 y 4, así como la disposición transitoria primera y el segundo inciso de la disposición final tercera del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos, y desestima el conflicto positivo de competencia en lo restante.

Por ello, el presente real decreto tiene por objeto dar una nueva redacción a los artículos anulados por el Tribunal Constitucional, con el fin de colmar el vacío jurídico existente, y dotar así de seguridad jurídica a la participación voluntaria de las organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), de manera coherente con el Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 y el orden constitucional de distribución de competencia en materia de protección del medio ambiente.

### **III. Título competencial prevalente.**

El presente real decreto se dicta al amparo del art. 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en exclusiva 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.

Sobre esta cuestión, se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/2016, de 21 de julio, afirmando que el título competencial prevalente para la adopción de las disposiciones objeto de esta norma es el previsto en el art. 149.1.23ª CE.

- El Estado español ostenta la competencia exclusiva sobre la **legislación básica en materia de protección del medio ambiente**, resultando que es en el ejercicio de dicha competencia y basándose en la habitación que a tal efecto le otorga la normativa comunitaria en virtud de la que opta por la adopción del modelo de acreditación, fundamentándose tal decisión en las consideraciones que se detallan en el apartado IV.1 de esta memoria.
- De conformidad con el artículo 28.1 del Reglamento (CE) nº 1221/2009 “**Los organismos de acreditación designados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 765/2008 serán responsables de la acreditación de verificadores medioambientales y de la supervisión de las actividades realizadas por los verificadores medioambientales con arreglo al presente Reglamento.**”
- Por su parte, el artículo 4.1 del Reglamento (CE) nº 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, dispone que “**Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación**”.
- Como consecuencia de dicha habilitación, el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la **Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)** como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93, procedió, en su artículo único a la **designación de dicha entidad como único organismo nacional de acreditación, dotado de potestad pública para otorgar acreditaciones**, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de Julio de 2008. Sobre este precepto, cabe destacar que la Sentencia del TC 20/2014, de 10 de febrero declaró que el mismo no invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El sistema de acreditación es, por otro lado, el establecido con carácter general por el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008 y el establecido por el legislador estatal, a través del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por lo que es también el aplicable a los verificadores ambientales en virtud del artículo 28.1 del Reglamento (CE) nº 1221/2009.

Por lo tanto, en virtud de la aplicación directa del artículo 28.1 Reglamento (CE) nº 1221/2009, el sistema de acreditación previsto en el artículo 4.1 Reglamento (CE) nº 765/2008 será el aplicable en España a los verificadores medioambientales.

Finalmente, hay que tener en cuenta que el ejercicio de esta competencia de opción por un modelo determinado, por parte del Estado, no vulnera en ningún caso el orden competencial constitucionalmente establecido, en tanto en cuanto, **nada impide que las CCAA puedan establecer regímenes adicionales de protección**. El propio TC reconoce en su STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, que “*la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, (...) no pone en riesgo la garantía del nivel de protección de determinados objetivos legítimos a través de otras modalidades de intervención (...)*”.

En lo que al rango de la norma se refiere, real decreto, es el mismo que el de la norma que modifica.

## IV. Descripción de la tramitación y consultas realizadas

### IV.1 Antecedentes

Como consecuencia de la **Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2016, de 21 de julio de 2016**, que declarara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, de la disposición transitoria primera, y segundo inciso de la Disposición final tercera, todos del Real Decreto 239/2013, el Ministerio inició la tramitación de un nuevo proyecto normativo, en el que se barajaron varias alternativas para dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

a) Una **primera versión tramitada en 2017** reconocía la **doble vía de la acreditación y de la autorización de los verificadores medioambientales**, siendo las comunidades autónomas las que debían establecer si los verificadores debían obtener la acreditación por parte de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), o bien una autorización por parte de las entidades autonómicas competentes.

Tras la tramitación preceptiva, se recibió en mayo de 2017, Comunicación del Consejo de Estado (expediente 411/2017), poniendo de relieve la necesidad de revisar la redacción del proyectado de conformidad con la nueva jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la Ley de garantía de unidad de mercado, que anulaba los preceptos de dicha ley que regulaban la eficacia en todo el territorio nacional de las autorizaciones y acreditaciones otorgadas en una comunidad autónoma.

Por otro lado, el Consejo de Estado solicita que se formule una consulta a la Comisión sobre si es conforme con el Reglamento (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 y con el Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, **la coexistencia, en un Estado miembro, de una entidad nacional de acreditación y de 17 organismos de autorización**, cada uno con un alcance territorial limitado.

Formulada la consulta a la COM, el 24 de julio de 2018, se recibe respuesta que concluye lo siguiente:

- 1) El Reglamento (CE) 765/2008 establece la acreditación como la principal opción y la autorización como la excepción.
- 2) La acreditación y la autorización pueden coexistir siempre y cuando se refieran a distintas categorías de verificadores.
- 3) Sólo para los verificadores que no puedan ser acreditados, se pueden establecer organismos de autorización (sólo un organismo de autorización por nivel regional).
- 4) Tanto la entidad nacional de acreditación como los organismos de autorización deben cumplir con lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento EMAS.

b) Atendiendo a la petición del Consejo de Estado y teniendo en cuenta la respuesta dada por la Comisión, se elaboró **nueva versión del proyecto de real decreto** en cuyo artículo 11 se establecía que:

*“3. Los verificadores medioambientales, debidamente acreditados o autorizados conforme a lo que determine la comunidad autónoma en cuyo territorio esté situado el domicilio social de la organización, o el centro de gestión designado por la organización a tal efecto, de conformidad con lo establecido en los apartados anteriores, **podrán ejercer su actividad en el respectivo territorio autonómico. En el caso de la acreditación ésta***

***tendrá validez en todas las comunidades autónomas que hayan optado por dicho sistema.”***

Ante esta nueva versión del Proyecto de real decreto, con fecha de **8 de abril de 2019 (expediente 849/2018/411/2017)**, se recibe nueva **Comunicación de la Sección 8ª del Consejo de Estado**, en la que, en resumen, se solicita un informe sobre las razones por las que se opta por un modelo en el que **compiten las autorizaciones de la Comunidades Autónomas con la acreditación** cuando la respuesta de la Comisión a la consulta era contraria a dicha posibilidad.

Así, pues, la acreditación y la autorización pueden coexistir según el Reglamento EMAS sólo en la medida en que cada una de ellas se refiera a una de las dos mutuamente excluyentes categorías de verificadores. Aunque las dos tienen por función comprobar la competencia en un área específica, el EMAS, se refieren a diferentes categorías de verificadores ambientales.

En conclusión, ***allí donde un Estado miembro ha designado una entidad nacional de acreditación de verificadores ambientales no pueden existir esquemas de autorización que “compitan” para dicha autorización de los verificadores ambientales con los que pueden ser acreditados por la entidad nacional de acreditación.***

En el caso probable de que el análisis y reflexión de ambos extremos en orden a decantar una opción acorde con el Derecho de la Unión y que al propio tiempo se compadezca con sistema interno de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, llevasen a una reformulación de los términos del proyecto de Real Decreto, considera el Consejo de Estado que, **una vez formulado el nuevo texto, deberá comunicarse en primer término a la Comisión Europea, a fin de someterlo a su consideración antes de iniciar nuevamente su tramitación en el ámbito interno.**

**c)** Como consecuencia de dicha Comunicación del Consejo de Estado, se realiza una nueva consulta a la Comisión Europea.

Con fecha de **17 de diciembre de 2020 se recibe respuesta a la última consulta remitida a la Comisión Europea**, por indicación del Consejo de Estado, donde señala que si bien puede coexistir la “autorización” y la “acreditación”, el **organismo de acreditación siempre es único por país**; de hecho, en su 3ª carta la Comisión señala que:

***“El artículo 28 (1) del Reglamento EMAS menciona “Organismos de acreditación” en plural, aunque se desprende del art. 4 (1) del Reglamento de vigilancia de mercado, que sólo puede haber un organismo de acreditación de este tipo .....De hecho el organismo de acreditación va seguido de la palabra "nacional" mientras que los organismos de autorización esdefinido simplemente como "un organismo".***

A la luz del informe recibido por el Consejo de Estado, y una vez analizadas nuevamente las distintas opciones, se ha reformulado el texto del real decreto proyectado y se ha decidido iniciar de nuevo su tramitación.

El tercer borrador de Real Decreto que ahora se somete a tramitación realiza una remisión expresa a lo dispuesto en el artículo 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009, que resulta de aplicación directa en nuestro país y que a su vez establece que **“Los organismos de acreditación designados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 765/2008 serán**

*responsables de la acreditación de verificadores medioambientales y de la supervisión de las actividades realizadas por los verificadores medioambientales con arreglo al presente Reglamento.”*

Las razones justificativas de la opción de un modelo de acreditación por parte del legislador estatal, se resumen a continuación:

### **1.- Modelo de acreditación como primera opción en la normativa de la Unión.**

Del **Reglamento (CE) 765/2008 (“Reglamento de acreditación y vigilancia del mercado”)** se infiere que el modelo de la acreditación ha de ser la regla general para los estados miembros y el sistema de autorización, la excepción. Así lo establece su Artículo 4: **“Principios generales. 1. Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación.”**

A mayor abundamiento, su apartado 2 añade que **“Si un Estado miembro no considera económicamente justificado o viable disponer de un organismo nacional de acreditación u ofrecer determinados servicios de acreditación, deberá recurrir en la medida de lo posible a un organismo nacional de acreditación de otro Estado miembro”.**

El mismo espíritu es compartido por el **Reglamento EMAS**, que **establece la acreditación como la opción más deseable** -artículo 2 (apartado 30) y el artículo 28 (apartado 1)-.

Por otra parte, en la práctica, la **mayoría de los estados miembros han optado por el establecimiento de un sistema de acreditación**, mediante un único órgano de acreditación nacional.

El propio Reglamento EMAS establece (considerando 20) la **“necesidad de garantizar un elevado grado de credibilidad entre los interesados”** así como de **“garantizar y mejorar la competencia de los verificadores medioambientales mediante un sistema de acreditación o de autorización independiente y neutral, una formación permanente y una supervisión adecuada (...) para garantizar la transparencia y credibilidad de las organizaciones que participen en EMAS”.**

Resulta evidente que el modelo de acreditación dota de una homogeneidad a todo el sistema de acreditación, garantizando de este modo, el respeto de los **mismos criterios** para la **obtención de la acreditación en todo el territorio nacional evitando, adicionalmente, divergencias de criterio** en la determinación de los requisitos y procedimientos que podrían perjudicar tanto la seguridad jurídica como la unidad de mercado (el Consejo de Estado y el TC insisten en que las competencias ejercidas por las CCAA tienen limitada su eficacia a su respectivo ámbito territorial).

En este sentido, es posible afirmar que el sistema de acreditación mediante una única entidad nacional de acreditación constituye una garantía de seguridad ambiental debido a un estricto sistema de acreditación de las empresas verificadoras, que viene avalado por una entidad de reconocido prestigio, con un **nivel profesional técnico muy elevado.**

La acreditación es una herramienta al servicio no sólo de los evaluadores de la conformidad a los que acredita, reconociendo formalmente su competencia técnica, sino que, además, ofrece una valiosa garantía tanto a la Administración Pública como al mercado en general, ya que es una manera segura de identificar a aquellos evaluadores de la conformidad que ofrecen máxima fiabilidad en sus servicios.

El modelo de acreditación español **está reconocido y aceptado en más de 100 países** de todo el mundo, lo que permite que los resultados de los evaluadores acreditados sean aceptados más fácilmente por los mercados extranjeros.

También existe una **considerable reducción de costes**: al proporcionar un sistema de vigilancia y control sin impacto en el contribuyente y por último, se mantendría el actual sistema de oferta/demanda, ya que a fecha de hoy únicamente existen en España **12 verificadores EMAS**, todos ellos entidades jurídicas y cuyo domicilio fiscal radica mayoritariamente en Madrid (8 verificadores), 3 en Barcelona y 1 en Valencia. Si se optara por el sistema de “autorización” se daría la paradoja que existirían 17 organismos autonómicos para validar únicamente a 12 verificadores.

## **2.- Principio de aplicación directa de los Reglamentos de la UE**

En virtud del principio de **aplicación directa de los Reglamentos de la Unión europea**, el Reglamento (CE) 1221/2009 es directamente aplicable en nuestro estado y se considera integrado de manera directa y automática- sin necesidad de norma de transposición alguna- en nuestro ordenamiento jurídico interno, resultando en consecuencia, directamente aplicable, por lo que el Estado debe dar cumplimiento inmediato a las prescripciones contenidas en el mismo.

Conviene precisar, no obstante, que la aplicabilidad directa del reglamento comunitario no impide «per se» que puedan dictarse normas internas que complementen el contenido normativo de dicho reglamento. Es más, podría decirse que, en muchas ocasiones, este complemento es necesario con el fin de evitar la incertidumbre jurídica que puede producir la aplicabilidad directa, tal y como ocurre en el presente caso.

Precisamente, en su calidad de único sujeto con responsabilidad internacional en cuanto al cumplimiento de las normas comunitarias, y en el ejercicio de su competencia exclusiva en relación con el establecimiento de la legislación básica, **el Estado opta por el modelo de acreditación**, lo que no impide, como ya se ha dicho que, en su caso, las CCAA puedan desarrollar plenamente las atribuciones que les correspondan dentro del marco competencial, constitucional y estatutariamente establecido.

## **3.-Competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art.149.23CE)**

El Estado español ostenta la competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, resultando que es en el ejercicio de dicha competencia y basándose en la habilitación que a tal efecto le otorga la normativa comunitaria (Reglamento (CE) 1221/2009) en virtud de lo que opta por la adopción del modelo de acreditación fundamentándose tal decisión en las consideraciones que más abajo se detallan.

El sistema de acreditación respeta la distribución de las competencias de las CCAA ya que el Estado no ejerce ninguna competencia ejecutivas o de gestión que pudiera corresponder a las CCAA, limitándose a optar por un sistema de acreditación, que es el régimen preferentemente establecido por el reglamento de la UE que resulta de aplicabilidad directa en nuestro país.

## **4.- Principio de seguridad jurídica**

En la actualidad como se ha señalado anteriormente, existen 12 verificadores jurídicos que llevan operando en el mercado con un sistema establecido desde hace más de diez años.

Por otro lado, el Consejo de Estado ha señalado que la STC 141/2016, en el párrafo quinto de su FJ 7, parte de la literalidad del artículo 4.9 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 que, por entonces y debido a una mala traducción al castellano disponía lo siguiente:

*«Cada Estado miembro garantizará que **sus organismos nacionales de acreditación** tengan los recursos financieros y humanos adecuados para cumplir bien sus funciones, incluida la realización de tareas especiales, como actividades en el ámbito de la cooperación europea e internacional en materia de acreditación y actividades que sean requeridas para respaldar políticas públicas y que no se auto financien»*

Tal literalidad resultaba compatible con la interpretación de que cada Estado miembro, podía tener varios organismos de acreditación.

Sin embargo, el texto del Reglamento no dice eso sino exactamente que: *«Cada Estado miembro garantizará que **su organismo nacional de acreditación** tenga los recursos [...] y que no se autofinancien»*.

El texto de la versión española fue objeto de una **corrección de errores para adecuarlo a la literalidad del texto del Reglamento**, que se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 13.10.2017 (corrección de errores del 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) 339/93), es decir, después de emitida la citada STC, lo que puede estar en el origen de esta confusión, según ha señalado el propio **Consejo de Estado**<sup>[1]</sup> quien califica este error por parte de la STC como “**obvio y patente**”. Así pues, el texto de la versión española se modificó sustituyendo *«Cada Estado miembro garantizará que **sus organismos nacionales de acreditación** [...]»* por *«Cada Estado miembro garantizará que **su organismo nacional de acreditación** [...]»*.

#### **IV.2 Tramitación del Proyecto actual**

Por lo que se refiere a la tramitación del proyecto de real decreto actual, **no se ha considerado necesario sustanciar la consulta pública previa**, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según la redacción dada al mismo por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, ya que sólo se regulan aspectos parciales del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril y en particular, la modificación sólo afecta a tres preceptos de la norma, para dar una nueva redacción a los artículos declarados nulos por la STC 141/2016 de 21 de julio de 2016.

El proyecto de real decreto se verá sometido a los siguientes trámites:

➤ **Trámites de audiencia:**

- Trámite de **audiencia e información pública** a través del portal web del Ministerio, y trámite de consulta a las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto, de conformidad con el artículo 26.2 y 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se

---

[1]Dictamen del Consejo de Estado de 8 de abril de 2019.



regulan los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, cuyas observaciones serán objeto de análisis y consideración en el anexo que acompañan a esta MAIN.

- Trámite de **audiencia a las Comunidades Autónomas**.

- Se sometió a consulta del **Consejo Asesor de Medio Ambiente**, previsto en el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Fecha de **8 de octubre de 2021**.

➤ **Informes a recabar:**

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). **Recibido el 21 de septiembre de 2021**. Se han introducido los cambios en el RD EMAS que nos indicaba el Ministerio y por tanto, se ha eliminado del RD la disposición final tercera (título competencial).

- Informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). Informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN).

- Informe no preceptivo a MINCOTUR (M<sup>o</sup> de Industria, Comercio y Turismo). **Recibido el 11 de octubre de 2021**. Se han introducido los cambios en el RD que nos indicaba el Ministerio.

- Dictamen del Consejo de Estado, previsto en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Finalmente será sometido al Consejo de Ministros para su aprobación.

## **V. Contenido**

El proyecto de orden tiene la siguiente estructura:

- Una parte expositiva.
- Un artículo único
- Una disposición final única.

El nuevo real decreto tiene como objetivo dar una nueva redacción a los artículos anulados por la STC 141/2016, de 21 de julio de 2016 con el fin de colmar el vacío jurídico existente por la anulación de dichos preceptos:

- Por lo que respecta a los verificadores medioambientales, la nueva redacción del **artículo 11.1** mantiene el sistema de acreditación, reconociendo dicho modelo y realizando una remisión directa a la norma comunitaria que lo regula, a saber, el Reglamento EMAS anteriormente citado. En dicho Reglamento se establecen, además, los requisitos que se han de cumplir los verificadores con el fin de poder obtener la correspondiente acreditación.

De esta manera se da cumplimiento a un doble objetivo:

1.- por un lado, se elimina la designación directa mediante la norma estatal de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como entidad acreditadora única de los verificadores medioambientales, dado que el TC considera que ello resulta inconstitucional por cuanto invade las competencias ejecutivas correspondientes a las CCAA.

2.- y por otro, mantiene el modelo de acreditación de verificadores medioambientales remitiéndose para ello, de manera directa a su norma reguladora, el Reglamento EMAS, que lo contempla como sistema preferente frente a otros modelos, y prescribe, al mismo tiempo, la existencia de una única entidad de acreditación por cada Estado miembro.

- En el mismo sentido se modifica el **apartado 2 del art.11**, con el objeto de cumplir la STC. En dicho apartado se elimina la obligación de inscripción en el Registro Integrado Industrial, declarada inconstitucional, y se reconoce la posibilidad de que los verificadores medioambientales, debidamente acreditados, puedan ejercer su actividad en cualquier parte del territorio nacional, en cualquier otro estado miembro de la Unión Europea o en un tercer país siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos para ello en el capítulo V del Reglamento EMAS.
- Consecuentemente, con esta nueva regulación, se modifican los **apartados 1 y 4 del artículo 12**, que atribuían a la ENAC la competencia para supervisar la actividad de los verificadores medioambientales.

El **apartado 1** designaba a la ENAC como entidad supervisora de las actividades de verificación y validación realizadas en el territorio nacional por los verificadores medioambientales, ya estuviesen acreditados en España o en otros Estados miembros.

Según la nueva redacción, se elimina esa designación directa, indicándose que la supervisión de tales actividades realizadas en el territorio nacional, se realizará en los términos establecidos del Reglamento EMAS.

Por otra parte, se modifica el **apartado 4** eliminándose de nuevo la referencia a la ENAC en tanto “organismo responsable de la supervisión” para remitirse una vez más al Reglamento regulador, dando con ello cumplimiento al mandato del TC. De este modo, las comunicaciones a los organismos de acreditación o autorización, previas a las verificaciones y validaciones que realizan los verificadores medioambientales, así como la supervisión de las verificaciones y validaciones, previstas en los artículos 23, 24 y 27 del Reglamento (CE) n.º 221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, se llevará a cabo conforme a las previsiones de los citados artículos.

- La **Disposición final tercera** (incluida en el apartado tres del artículo único) atribuye a este real decreto el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades para establecer normas adicionales de protección. Sin embargo, **esta Disposición se ha eliminado** del RD siguiendo las recomendaciones del informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, recibido el 21 de septiembre de 2021, ya que consideran que es repetitivo.

- Por último, **la Disposición final única** establece que este real decreto entrará en vigor según lo establecido en el artículo 23 de la Ley del Gobierno, a los veinte días de su publicación en el BOE. En la medida en que no se imponen nuevas obligaciones a los verificadores medioambientales, no es necesario prever el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

## **VI. Análisis de impactos.**

### **VI.1. Impacto económico y presupuestario.**

Los cambios introducidos por el proyecto no supondrán ningún incremento del gasto público ni en las dotaciones de personal existentes en la Administración General del Estado.

### **VI.2. Impacto sobre la unidad de Mercado**

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el modelo de acreditación de los verificadores medioambientales garantiza plenamente los principios derivados de esta ley.

Tal y como ya se ha apuntado antes, resulta evidente que el modelo de acreditación dota de una homogeneidad a todo el sistema de acreditación, garantizando de este modo, el respeto de los mismos criterios para la obtención de la acreditación en todo el territorio nacional evitando, adicionalmente, divergencias de criterio en la determinación de los requisitos y procedimientos que podrían perjudicar tanto la seguridad jurídica como la unidad de mercado.

### **VI. 3. Impacto por razón de género.**

A los efectos de lo dispuesto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, se informa que el presente proyecto de real decreto no contiene ninguna medida discriminatoria por razón de género.

La valoración del impacto de género en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres, así como en relación con el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad es nula, toda vez que no se deducen del propio objeto de la norma ni tampoco de su aplicación desigualdades en la citada materia.

El proyecto de real decreto parte de una situación en la que no existen desigualdades de oportunidades ni de trato entre hombres y mujeres en este ámbito y no se prevé una modificación de esta situación, por lo que el informe de impacto por razón de género es nulo.

### **VI. 4. Otros impactos.**

#### **VI.4.- a) Impacto en la familia**

No se prevé ningún impacto en la familia de acuerdo con lo exigido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

#### VI.4.- b) Impacto en la infancia y en la adolescencia.

No se prevé ningún impacto en la infancia y la adolescencia, derivado del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, igualmente introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio.

#### **VI.5. Impacto por razón del cambio climático.**

El sistema de auditoría y gestión ambiental (EMAS) redundaría en un impacto positivo en el cambio climático, ya que las organizaciones que implanten el EMAS reducen sus impactos ambientales negativos y por tanto, favorecen la mitigación del cambio climático.