



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Iniciado el expediente el 26 de septiembre de 1996, a propuesta de la Dirección General de Protección Civil y Ambiental, se somete el borrador inicial a un primer informe de la Sección Jurídica II de la Consejería, resultando un segundo borrador que es sometido a informe de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, de las restantes Consejerías y del Consejo Económico y Social.

SEGUNDO.- La Federación de Municipios de la Región de Murcia, trasladó a la Consejería en febrero de 1997 informe con alegaciones de la propia entidad (sin que conste su aprobación por órgano alguno de la misma), e informe del Jefe de Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Murcia (sin que conste su visado por órgano municipal alguno).

El primero de ellos indica la necesidad de referir la actuación de las entidades colaboradoras no sólo respecto a la Administración Regional, sino también en cuanto a las entidades locales y la conveniencia de reflexionar sobre el contenido de las funciones que corresponden a dichas entidades colaboradoras; también se pide mayor precisión o detalle en la regulación dada a algunos artículos.

El informe emitido por el Jefe del Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Murcia destaca que las entidades locales directamente afectadas por la materia regulada por el proyecto de Decreto, quedan marginadas sin embargo en cuanto a las resoluciones sobre inscripción en el Registro, y que debería establecerse un órgano de selección, evaluación y aprobación con representación de los Ayuntamientos; se reclama mayor participación de éstos en cuanto a la obtención de informes y certificaciones de las entidades colaboradoras y su comprobación; finalmente, se sugieren modificaciones en cuanto a tarifas e incompatibilidades.

TERCERO.- El Consejo Económico y Social, en dictamen emitido en sesión de 13 de febrero de 1997, resalta un criterio globalmente favorable sobre la proyectada disposición y vierte diversas opiniones sobre el articulado tendientes a adecuar su contenido a la realidad sobre la que actúan las entidades públicas en materia de calidad ambiental, así como a los límites resultantes de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (suspensión de actividades, régimen sancionador y resolución de discrepancias); finalmente, con apelación al principio de seguridad jurídica, recomienda concretar la naturaleza meramente informativa del Registro de personas y empresas a que se refiere el artículo 13 del proyecto.

CUARTO.- En informe de 26 de febrero de 1997, el Jefe del Servicio de Industria (Dirección General de Industria, Energía y Minas) considera que el proyecto de Decreto debería hacer referencia a la Ley de Industria y tener presente lo en ella dispuesto sobre Organismos de Control y Verificadores Medioambientales (R.D. 2200/1995, de 28 de diciembre) ya que, en esencia, las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental no dejan de ser entidades que inspeccionan y auditan industrias, por lo que no debieran salirse del marco homogeneizador dispuesto por el citado R.D. 200/1995.

QUINTO.- Evacuado nuevo informe por la Sección Jurídica II de la Consejería consultante (de 7 de mayo de 1998), se redacta de nuevo el proyecto incorporando parcialmente observaciones y sugerencias formuladas por los órganos informantes, remitiéndose a la Dirección de los Servicios Jurídicos, la cual, en dictamen de 4 de noviembre de 1997, destaca la adecuación del proyecto al marco competencial autonómico y la suficiencia del procedimiento seguido para su elaboración; realiza diversos comentarios puntuales sobre el articulado, deteniéndose en analizar la procedencia de la exigibilidad del seguro de responsabilidad civil conectada con lo dispuesto en la Ley de Industria y en el R.D. 2200/1995, destacando la trascendencia de la cuestión desde la perspectiva de la posible imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración; destaca la ausencia de plazo y efectos de la resolución presunta en el procedimiento de inscripción en el Registro; indica que la facultad atribuida a la Consejería para determinar la entidad colaboradora que debe realizar la certificación prevista en el

artículo 52.2 de la Ley 1/1995 carece de cobertura legal.

SEXTO.- Reelaborado el texto para incorporar las observaciones formuladas en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos (del extracto de secretaría), se remitió el expediente a este Consejo donde tuvo entrada el 12 de febrero de 1998.

CONSIDERACIONES

I. Sobre el procedimiento.

1. Conforme recoge el expediente, la legislación aplicable al procedimiento de elaboración seguido es la contenida en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, resultando suficientes las actuaciones practicadas, constanding los estudios e informes previos, el parecer de los órganos consultivos respecto a los cuales la consulta es preceptiva, no existiendo normas previas a derogar.

2. El dictamen que a este Consejo Jurídico corresponde emitir tiene carácter preceptivo, según lo establecido en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, artículo 12.5.

II. Sobre la habilitación legal.

1. El proyecto normativo sometido a consulta lleva a cabo un desarrollo de lo dispuesto en la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (en adelante Ley 1/1995) sobre entidades colaboradoras de la Administración en materia de calidad ambiental. En particular de su artículo 37, cuyo número 1 permite a las Administraciones servirse de la asistencia técnica de entidades colaboradoras para determinados fines o actividades, señalando el número 2, primer inciso que "el funcionamiento de las entidades colaboradoras se regulará por Decreto del Consejo de Gobierno".

Contiene, además, una referencia explícita a dichas entidades el artículo 52.2 de la misma Ley 1/1995, al indicar que la declaración anual de medio ambiente a la que resultan sujetas determinadas actividades potencialmente contaminantes, contendrá un certificado expedido por entidad colaboradora con la Administración.

Se completan las referencias de la habilitación legal con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 1/1995, en cuanto que, por la misma, "se autoriza al Consejo de Gobierno y a la Consejería de Medio Ambiente a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de esta Ley".

Existen, pues, fundamentos legales suficientes para que por la Consejería consultante pueda elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno un proyecto de disposición como el remitido.

Se ha aludido por el Servicio de Industria en su informe que la Ley de Industria contempla el respeto por el medio ambiente como una parte de la seguridad industrial, y que ello establece como pauta la de seguir en materia de entidades colaboradoras, los criterios homogeneizadores dispuestos por el RD 2200/1995, de 28 de diciembre en lo que atañe a verificadores medioambientales.

Siendo, como es, cierta la primera afirmación, no se deriva de ella la necesidad de seguir los criterios indicados, ya que la competencia que se ejerce por la Comunidad Autónoma tiene su fundamento en el artículo 11.11 del Estatuto de Autonomía, tratándose, pues, de una norma adicional de protección del medio ambiente que nada resta a las competencias estatales en materia de industria y de legislación básica en medio ambiente.

Así parece entenderlo el citado RD 2200/1995, cuando en su artículo 49, al referirse a las actuaciones de ecogestión y ecoauditoría derivadas de la normativa europea, indica expresamente que ello se entiende "sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas", a lo que cabe añadir que los verificadores medioambientales regulados por dicho Real Decreto son los que se insertan en el ámbito del Reglamento (CEE) 1836/1993, que establece un sistema comunitario de auditoría medioambiental de carácter voluntario para las empresas, que nada resta a las respectivas competencias autonómicas en la materia.

2. Teniendo en cuenta cuales son los límites que el Ordenamiento ha establecido para la potestad reglamentaria de la Administración, principalmente los derivados del principio de jerarquía normativa y de sumisión, por tanto, del reglamento a los contenidos materiales de las normas con rango de ley, cuya extralimitación engendra la

sanción de nulidad de pleno derecho (art. 62.2 Ley 30/1992, de RJAP y PAC), se hace necesario, en todo caso, examinar desde esta perspectiva el proyecto remitido, resultando lo que sigue.

Un grupo de preceptos del proyecto se encarga de establecer el primer requisito de funcionamiento de las entidades colaboradoras, que es figurar inscritas en un registro que al efecto se crea y regula, señalando los requisitos de acceso al mismo, el procedimiento de inscripción y la extinción de la misma.

Encuentran así adecuada ubicación en el contexto legal los artículos 1 a 12, sin perjuicio de las observaciones concretas a su redacción que más adelante se dirán, y con la necesaria precisión al artículo 2 derivada directamente de las indicadas habilitaciones previas, y es que la colaboración legalmente establecida se ciñe a la comprobación y vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en las actas de puesta en marcha, al seguimiento de los programas de vigilancia ambiental y a la expedición de las certificaciones referidas en el artículo 52.2 de la Ley 1/1995.

Por tanto, parece excederse de tal ámbito funcional remitir la asistencia de las colaboradoras al total núcleo de funciones públicas de "inspección y control" en materia de calidad ambiental, como hace el artículo 2, el cual debería resultar matizado con arreglo a lo aquí expuesto.

No por ello queda impedida la Administración para obtener esa asistencia técnica en ámbitos distintos a los señalados, pero debería recabarla por la vía de la contratación administrativa con arreglo a lo dispuesto en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

De otro lado, ofrece dudas de estar protegido por la habilitación legal el artículo 13, titulado "registro de profesionales y empresas"; duda que proviene no tanto por la posibilidad de establecer medidas de "disponibilidad de información sobre titulados", sino de la intervención que la Consejería se reserva al efecto y el alcance de la actividad de tales titulados registrados.

A la vista del sentido y finalidad que se pretende, que es facilitar información a los promotores de actividades, administraciones, instituciones y empresas en general, no se compagina con tal deseo el intervenir baremando y calificando la capacidad y experiencia personal de quienes puedan tener interés en ser inscritos. Se establece así una suerte de categorías dentro de colectivos profesionales cuando, en virtud de las normas reguladoras de sus atribuciones, están capacitados para ejercer, todos, la totalidad de atribuciones inherentes a su titulación, debiendo situarse las preferencias de los usuarios en el marco del principio de la libertad de ejercicio profesional, algo que, desde luego, es predicable también respecto a las empresas.

Pues bien, la introducción de tal precepto estableciendo un rango o determinación de capacidad de profesionales titulados a efectos de terceros y no para el mero consumo interno de las necesidades de la Administración, produce, por ese efecto, una intromisión en la actividad de los Colegios Profesionales, a los que compete "la ordenación del ejercicio de las profesiones" (art. 1.3 Ley 2/1974), que, además, no puede ser competencia de la Comunidad Autónoma, ya que sobre Corporaciones de derecho público sólo permite el Estatuto de Autonomía el desarrollo legislativo y la ejecución "en el marco de la legislación básica del Estado" (art. 11.9), y menos aún puede introducirse tal regulación por la vía del reglamento.

No queda privada la Administración Regional de obtener el efecto informativo buscado, pero, a tenor de lo expuesto y de lo establecido en el artículo 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, el cauce para conseguirlo ha de ser el de la colaboración de las Corporaciones afectadas, quedando excluida de la habilitación legal la intervención administrativa propuesta.

Y sin que necesite mayor aclaración, también ha de concluirse que queda excluida de la potestad administrativa regional la posibilidad de acreditar para el ejercicio de profesiones a "no titulados de reconocido prestigio" (art. 13.4 del proyecto), lo que podría suponer dar carta de naturaleza al intrusismo profesional.

Así pues, respecto al ámbito de cobertura de la potestad reglamentaria, el conjunto normativo es hábil para convertirse en disposición salvo su artículo 13, que, de mantenerse, debería replantearse sobre los criterios expuestos, así mismo la redacción del artículo 2.1 debe adecuarse en el sentido antes indicado.

III. Cuestiones generales suscitadas por el conjunto normativo.

1. La regulación establecida en los artículos 1 a 12 se descompone, a efectos de su análisis, en dos sectores diferenciados, que son, de una parte, el procedimiento de acceso y exclusión del registro de entidades colaboradoras (arts. 4, 5, 6, 7 y 12) y, de otra parte, el régimen al que se someten para su funcionamiento,

integrado por los preceptos relativos a su definición, atribución de funciones y campos de actuación (arts. 1 a 3), su responsabilidad administrativa (art.8), incompatibilidades (art.9), informes, certificaciones, responsabilidad y resolución de discrepancias (arts. 10 y 11).

2. Se construye un procedimiento que sólo cabe iniciar a instancia de parte (art. 6.1), que tiene una escueta fase de instrucción integrada por actividades de comprobación, información complementaria y ejercicios de intercalibración (art. 6.2), que culmina con una resolución de inscripción o denegación de la misma contra la que cabe recurso ordinario (al ser competencia del Director General.- art 7) y que puede ser finalizada mediante resolución presunta de contenido desestimatorio por el transcurso del plazo de 6 meses (art. 7.4). Finalmente se establece una extinción del título (art. 12).

De ello pueden derivarse las siguientes consideraciones:

A) La creación del Registro como único no debe ofrecer duda sobre la habilitación de las entidades en sí inscritas para ejercer sus actividades respecto a las competencias que correspondan a las entidades locales. Ahora bien, esa indudable competencia autonómica afecta a otros sujetos administrativos de competencias relevantes en materia ambiental como son las Corporaciones Locales. Corresponde a la competencia del órgano que tiene que aprobar el Decreto "ponderar en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de intereses públicos implicados, y en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones públicas" (art. 4.1,b) Ley 30/1992, de RJAP y PAC), lo cual es una máxima legal que debe aquilatar el ejercicio de la competencia regional teniendo en cuenta, en los casos en que así se manifieste de interés, el criterio de la Corporación Local afectada.

B) El artículo 7 establece la resolución presunta de contenido desestimatorio por el transcurso de 6 meses. A pesar del escueto contenido de la remisión al reglamento que efectúa la Ley 1/1995 en el artículo 37.2, puede implícitamente entenderse que el funcionamiento de dichas entidades, en cuanto requiere un acto de habilitación implica un procedimiento y que, por lo tanto, el reglamento está habilitado para regularlo.

Es coherente que el sentido de la resolución presunta sea desestimatorio, porque las facultades de las entidades colaboradoras se acercan al servicio público, lo que determina la aplicación del artículo 43.2.b), segundo inciso, de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

Se establece excepción del plazo de 3 meses que con carácter general fija la Ley 30/1992 en su artículo 42.2 para resolver las solicitudes de los interesados. El amparo normativo de la propia Ley 30/1992, al remitir a las normas de cada procedimiento, en unión de la remisión reglamentaria de la Ley 1/1995, pueden sustentar la excepción establecida, que, sin embargo, hubiera sido deseable se motivase en la memoria del proyecto.

C) Con los artículos 5.e), 6.1g), 8 y 10.4 se construye un régimen de responsabilidad de las entidades colaboradoras por los daños causados en el ejercicio de su función, que se remite al Título V de la Ley 1/1995, y fija, como presupuesto de la exigencia de indemnización para restaurar el medio ambiental, la comisión de una infracción. En consecuencia, la responsabilidad administrativa indemnizatoria por tales hechos será exigible a las entidades colaboradoras que incurran en infracción, por lo que la construcción legal habilita a la exigencia de la cobertura de responsabilidades.

Diferente es la responsabilidad civil, en sentido estricto, de tales entidades respecto a los sujetos sobre los que desarrollen su actividad; responsabilidad cuya exigencia dimanará de la aplicación de las normas del derecho común.

Ambas tratan de ser cubiertas mediante la suscripción de una póliza de seguros a cargo de las entidades colaboradoras (art. 10.4), con un capital mínimo garantizado de cincuenta millones de pesetas.

Tal sistema es coherente con el fin que se persigue, pero cabe formular la cuestión planteada por la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, y tratar de determinar qué otros fundamentos legales habilitan a este reglamento para originar el requisito de la cobertura de responsabilidades mediante un seguro.

El dato de partida es la propia condición de colaboradora de la Administración en el ejercicio de competencias administrativas que corresponde a las entidades reguladas por el proyecto. Sin perjuicio de la salvedad del propio artículo 37.2 de la Ley 1/1995, el que no se produzca una sustitución de posiciones entre la entidad colaboradora y la Administración Pública, no deja de situar a aquella en un estatuto parcial de ejercicio de facultades desgajadas de las potestades administrativas mismas. La Administración puede ejercer esa potestad legal por sí

misma, o mediante el auxilio de estas entidades, como deja ver claramente el repetido artículo 37.1 con la expresión "en su caso", idea recogida por el proyecto en el artículo 2 mediante el facultativo "podrá".

Así, por tanto, esa ambivalencia hace que ejercitada la opción en el sentido de hacer actuar a una colaboradora en la posición de la Administración como forma de funcionamiento del servicio público, los daños causados como consecuencia del mismo puedan resultar imputables a la Administración pudiendo ésta resarcirse en determinados casos con cargo al personal a su servicio (art. 145.2 Ley 30/1992, de RJAP y PAC).

Se trata, por tanto, de una garantía que tiene, además, su fundamento en el Título X de la citada Ley 30/1992.

Pero para la verdadera eficacia de la medida cabe puntualizar:

- Si esa cantidad garantizada es mínima deberá indicarse los criterios que permitan exigir una cobertura de superior cuantía.
- La actualización de las coberturas no deberá limitarse al IPC, sino que también habrá de acoger otros criterios relativos a la particularidad de los riesgos.
- La presentación de la póliza deberá acompañarse del recibo que acredite el pago de la prima del año en curso.

D) Ese régimen de responsabilidad que afecta a las entidades colaboradoras en cuanto complementarias en sentido técnico de las Administraciones, hace que éstas deban desplegar una especial vigilancia en la comprobación de las condiciones exigidas para el acceso al Registro y su mantenimiento, lo que justifica medidas como las establecidas en el artículo 10.5 del proyecto.

No obstante, entre la comprobación que este último artículo permite y la extinción del título del artículo 12, transcurre una fase intermedia en la que no es descartable como hipótesis que exista "riesgo grave e inminente para el medio ambiente", en expresión del artículo 71 de la Ley 1/1995, lo que aconsejará, con el fin de evitar la posible producción de daños, prever la suspensión de la inscripción, en aplicación de ese mismo artículo 71, cuestión ésta que el proyecto informado ha omitido y sin cuya expresa previsión resultará de difícil práctica. Ello será, por otra parte, una concreción al supuesto específico del artículo 72 de la Ley 30/1992.

III. Observaciones a la exposición de motivos y al articulado.

- El título de la norma no se corresponde con su contenido, en cuanto que las entidades colaboradoras no se "crean" por el Decreto, sino que se "regulan".
 - La escueta exposición de motivos para estar en sintonía con la previa habilitación legal, debiera mencionar el artículo 52.2 de la Ley 1/1995. Igualmente en su último párrafo debe recoger la fórmula que corresponda de las establecidas en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico.
 - Artículo 1.- Para mayor claridad, tras "Región de Murcia" en su línea tercera, deberá incluirse la expresión "en el ámbito de sus respectivas competencias".
 - Artículo 2.- También para mayor claridad, deberá añadirse al final del mismo, "en el Registro que se crea y regula por el presente Decreto".
 - Artículo 5.- En la segunda línea, detrás de "que" y antes de "cumplan...", deberá añadirse "lo soliciten y...". El apartado f) de este artículo está realmente comprendido en el c), por lo que, en aras de la claridad de la norma, deberá considerarse su posible eliminación.
 - Artículo 7.- La expresión "y acrediten adecuado conocimiento técnico en materia de calidad ambiental de su personal", no tiene razón de ser porque corresponde a la fase descrita en el artículo 6. Por otra parte, el calificativo de "colaboradoras" empleado en la primera línea tampoco es congruente antes de la inscripción.
 - Artículo 9.4.- La conjunción disyuntiva "o" será ventajosamente sustituida por la copulativa "y".
 - Artículo 10.6.- El artículo "1" de la línea primera podrá ser sustituido por el ordinal "primero", añadiendo después de "marzo", la expresión "...de cada año".
- En la última línea, tras la palabra "seguro", debe precisarse, "de responsabilidad civil".

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico dictamina la siguiente

CONCLUSION

Que puede elevarse a la consideraci?n del Consejo de Gobierno el proyecto de Decreto sobre entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, con la reformulaci?n de los art?culos 2.1 y 13 seg?n lo expresado en las precedentes consideraciones".

No obstante, VV.EE. resolver?n.

