

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Iniciado el expediente el 26 de septiembre de 1996, a propuesta de la Direcci?n General de Protecci?n Civil y Ambiental, se somete el borrador inicial a un primer informe de la Secci?n Jur?dica II de la Consejer?a, resultando un segundo borrador que es sometido a informe de la Federaci?n de Municipios de la Regi?n de Murcia, de las restantes Consejer?as y del Consejo Econ?mico y Social.

SEGUNDO.- La Federaci?n de Municipios de la Regi?n de Murcia, traslad? a la Consejer?a en febrero de 1997 informe con alegaciones de la propia entidad (sin que conste su aprobaci?n por ?rgano alguno de la misma), e informe del Jefe de Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Murcia (sin que conste su visado por ?rgano municipal alguno).

El primero de ellos indica la necesidad de referir la actuaci?n de las entidades colaboradoras no s?lo respecto a la Administraci?n Regional, sino tambi?n en cuanto a las entidades locales y la conveniencia de reflexionar sobre el contenido de las funciones que corresponden a dichas entidades colaboradoras; tambi?n se pide mayor precisi?n o detalle en la regulaci?n dada a algunos art?culos.

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 inscripci?n en el Registro, y que deber?a establecerse un ?rgano de selecci?n, evaluaci?n y aprobaci?n con representaci?n de los Ayuntamientos; se reclama mayor participaci?n de ?stos en cuanto a la obtenci?n de informes y certificaciones de las entidades colaboradoras y su comprobaci?n; finalmente, se sugieren modificaciones en cuanto a tarifas e incompatibilidades.

TERCERO.- El Consejo Econ?mico y Social, en dictamen emitido en sesi?n de 13 de febrero de 1997, resalta un criterio globalmente favorable sobre la proyectada sobre disposici?n y vierte diversas opiniones sobre el articulado tendentes a adecuar su contenido a la realidad sobre la que act?an las entidades p?blicas en materia de calidad ambiental, as? como a los l?mites resultantes de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protecci?n del Medio Ambiente de la Regi?n de Murcia (suspensi?n de actividades, r?gimen sancionador y resoluci?n de discrepancias); finalmente, con apelaci?n al principio de seguridad jur?dica, recomienda concretar la naturaleza meramente informativa del Registro de personas y empresas a que se refiere el art?culo 13 del proyecto.

CUARTO.- En informe de 26 de febrero de 1997, el Jefe del Servicio de Industria (Direcci?n General de Industria, Energ?a y Minas) considera que el proyecto de Decreto deber?a 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 inspeccionar?n y auditar?n industrias, por lo que no debieran salirse del marco homogeneizador dispuesto por el citado R.D. 200/1995.

QUINTO.- Evacuado nuevo informe por la Secci?n Jur?dica II de la Consejer?a consultante (de 7 de mayo de 1998), se redacta de nuevo el proyecto incorporando parcialmente observaciones y sugerencias formuladas por los ?rganos informantes, remiti?ndose a la Direcci?n de los Servicios Jur?dicos, la cual, en dictamen de 4 de noviembre de 1997, destaca la adecuaci?n del proyecto al marco competencial auton?mico y la suficiencia del procedimiento seguido para su elaboraci?n; realiza diversos comentarios puntuales sobre el articulado, deteni?ndose en analizar la procedencia de la exigibilidad del seguro de responsabilidad civil conect?ndola con lo dispuesto en la Ley de Industria y en el R.D. 2200/1995, destacando la trascendencia de la cuesti?n desde la perspectiva de la posible imputaci?n de responsabilidad patrimonial a la Administraci?n; destaca la ausencia de plazo y efectos de la resoluci?n presunta en el procedimiento de inscripci?n en el Registro; indica que la facultad atribu?da a la Consejer?a para determinar la entidad colaboradora que debe realizar la certificaci?n prevista en el

art?culo 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 Direcci?n de los Servicios Jur?dicos (del extracto de secretar?a), se remiti? 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 legislaci?n aplicable al procedimiento de elaboraci?n seguido es la contenido en los art?culos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, resultando suficientes las actuaciones practicadas, constando los estudios e informes previos, el parecer del ?rganos consultivos respecto a los cuales la consulta es preceptiva, no existiendo normas previas a derogar.
- 2. El dictamen que a este Consejo Jur?dico corresponde emitir tiene car?cter preceptivo, seg?n lo establecido en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, art?culo 12.5.
- II. Sobre la habilitaci?n 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 Protecci?n del Medio Ambiente de la Regi?n de Murcia (en adelante Ley 1/1995) sobre entidades colaboradoras de la Administraci?n en materia de calidad ambiental. En particular de su art?culo 37, cuyo n?mero 1 permite a las Administraciones servirse de la asistencia t?cnica de entidades colaboradoras para determinados fines o actividades, se?alando el n?mero 2, primer inciso que "el funcionamiento de las entidades colaboradoras se regular? por Decreto del Consejo de Gobierno".

Contiene, adem?s, una referencia expl?cita a dichas entidades el art?culo 52.2 de la misma Ley 1/1995, al indicar que la declaraci?n anual de medio ambiente a la que resultan sujetas determinadas actividades potencialmente contaminantes, contendr? un certificado expedido por entidad colaboradora con la Administraci?n.

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

Existen, pues, fundamentos legales suficientes para que por la Consejer?a consultante pueda elevarse a la consideraci?n del Consejo de Gobierno un proyecto de disposici?n 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 ata? e a verificadores medioambientales.

Siendo, como es, cierta la primera afirmaci?n, no se deriva de ella la necesidad de seguir los criterios indicados, ya que la competencia que se ejerce por la Comunidad Aut?noma tiene su fundamento en el art?culo 11.11 del Estatuto de Autonom?a, trat?ndose, pues, de una norma adicional de protecci?n del medio ambiente que nada resta a las competencias estatales en materia de industria y de legislaci?n b?sica en medio ambiente.

As? parece entenderlo el citado RD 2200/1995, cuando en su art?culo 49, al referirse a las actuaciones de ecogesti?n y ecoauditor?a derivadas de la normativa europea, indica expresamente que ello se entiende "sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Aut?nomas", a lo que cabe a?adir que los verificadores medioambientales regulados por dicho Real Decreto son los que se insertan en el ?mbito del Reglamento (CEE) 1836/1993, que establece un sistema comunitario de auditor?a medioambiental de car?cter voluntario para las empresas, que nada resta a las rese?adas competencias auton?micas en la materia.

2. Teniendo en cuenta cuales son los l?mites que el Ordenamiento ha establecido para la potestad reglamentaria de la Administraci?n, principalmente los derivados del principio de jerarqu?a normativa y de sumisi?n, por tanto, del reglamento a los contenidos materiales de las normas con rango de ley, cuya extralimitaci?n engendra la

sanci?n 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, se?alando los requisitos de acceso al mismo, el procedimiento de inscripci?n y la extinci?n de la misma.

Encuentran as? adecuada ubicaci?n en el contexto legal los art?culos 1 a 12, sin perjuicio de las observaciones concretas a su redacci?n que m?s adelante se dir?n, y con la necesaria precisi?n al art?culo 2 derivada directamente de las indicadas habilitaciones previas, y es que la colaboraci?n legalmente establecida se ci?e a la comprobaci?n 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 expedici?n de las certificaciones referidas en el art?culo 52.2 de la Ley 1/1995.

Por tanto, parece excederse de tal ?mbito funcional remitir la asistencia de las colaboradoras al total n?cleo de funciones p?blicas de "inspecci?n y control" en materia de calidad ambiental, como hace el art?culo 2, el cual deber?a resultar matizado con arreglo a lo aqu? expuesto.

No por ello queda impedida la Administraci?n para obtener esa asistencia t?cnica en ?mbitos distintos a los se?alados, pero deber? recabarla por la v?a de la contrataci?n administrativa con arreglo a lo dispuesto en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones P?blicas.

De otro lado, ofrece dudas de estar protegido por la habilitaci?n legal el art?culo 13, titulado "registro de profesionales y empresas"; duda que proviene no tanto por la posibilidad de establecer medidas de "disponibilidad de informaci?n sobre titulados", sino de la intervenci?n que la Consejer?a 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 informaci?n 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 inter?s en ser inscritos. Se establece as? una suerte de categor?as dentro de colectivos profesionales cuando, en virtud de las normas reguladoras de sus atribuciones, est?n capacitados para ejercer, todos, la totalidad de atribuciones inherentes a su titulaci?n, debiendo situarse las preferencias de los usuarios en el marco del principio de la libertad de ejercicio profesional, algo que, desde luego, es predicable tambi?n respecto a las empresas.

Pues bien, la introducci?n de tal precepto estableciendo un rango o determinaci?n de capacidad de profesionales titulados a efectos de terceros y no para el mero consumo interno de las necesidades de la Administraci?n, produce, por ese efecto, una intromisi?n en la actividad de los Colegios Profesionales, a los que compete "la ordenaci?n del ejercicio de las profesiones" (art. 1.3 Ley 2/1974), que, adem?s, no puede ser competencia de la Comunidad Aut?noma, ya que sobre Corporaciones de derecho p?blico s?lo permite el Estatuto de Autonom?a el desarrollo legislativo y la ejecuci?n "en el marco de la legislaci?n b?sica del Estado" (art.11.9), y menos a?n puede introducirse tal regulaci?n por la v?a del reglamento.

No queda privada la Administraci?n Regional de obtener el efecto informativo buscado, pero, a tenor de lo expuesto y de lo establecido en el art?culo 5.b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, el cauce para conseguirlo ha de ser el de la colaboraci?n de las Corporaciones afectadas, quedando excluida de la habilitaci?n legal la intervenci?n administrativa propuesta.

Y sin que necesite mayor aclaraci?n, tambi?n 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 podr?a suponer dar carta de naturaleza al intrusismo profesional.

As? pues, respecto al ?mbito de cobertura de la potestad reglamentaria, el conjunto normativo es h?bil para convertirse en disposici?n salvo su art?culo 13, que, de mantenerse, deber?a replantearse sobre los criterios expuestos, as? mismo la redacci?n del art?culo 2.1 debe adecuarse en el sentido antes indicado.

- III. Cuestiones generales suscitadas por el conjunto normativo.
- 1. La regulaci?n establecida en los art?culos 1 a 12 se descompone, a efectos de su an?lisis, en dos sectores diferenciados, que son, de una parte, el procedimiento de acceso y exclusi?n del registro de entidades colaboradoras (arts. 4, 5, 6, 7 y 12) y, de otra parte, el r?gimen al que se someten para su funcionamiento,

integrado por los preceptos relativos a su definici?n, atribuci?n de funciones y campos de actuaci?n (arts. 1 a 3), su responsabilidad administrativa (art.8), incompatibilidades (art.9), informes, certificaciones, responsabilidad y resoluci?n de discrepancias (arts. 10 y 11).

2. Se construye un procedimiento que s?lo cabe iniciar a instancia de parte (art. 6.1), que tiene una escueta fase de instrucci?n integrada por actividades de comprobaci?n, informaci?n complementaria y ejercicios de intercalibraci?n (art. 6.2), que culmina con una resoluci?n de inscripci?n o denegaci?n de la misma contra la que cabe recurso ordinario (al ser competencia del Director General.- art 7) y que puede ser finalizada mediante resoluci?n presunta de contenido desestimatorio por el transcurso del plazo de 6 meses (art. 7.4). Finalmente se establece una extinci?n del t?tulo (art. 12).

De ello pueden derivarse las siguientes consideraciones:

- A) La creaci?n del Registro como ?nico no debe ofrecer duda sobre la habilitaci?n de las entidades en ?l inscritas para ejercer sus actividades respecto a las competencias que correspondan a las entidades locales. Ahora bien, esa indudable competencia auton?mica afecta a otros sujetos administrativos de competencias relevantes en materia ambiental como son las Corporaciones Locales. Corresponde a la competencia del ?rgano que tiene que aprobar el Decreto "ponderar en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de intereses p?blicos implicados, y en concreto, aquellos cuya gesti?n est? encomendada a las otras administraciones p?blicas" (art. 4.1,b) Ley 30/1992, de RJAP y PAC), lo cual es una m?xima legal que debe aquilatar el ejercicio de la competencia regional teniendo en cuenta, en los casos en que as? se manifieste de inter?s, el criterio de la Corporaci?n Local afectada.
- B) El art?culo 7 establece la resoluci?n presunta de contenido desestimatorio por el transcurso de 6 meses. A pesar del escueto contenido de la remisi?n al reglamento que efect?a la Ley 1/1995 en el art?culo 37.2, puede impl?citamente entenderse que el funcionamiento de dichas entidades, en cuanto requiere una acto de habilitaci?n implica un procedimiento y que, por lo tanto, el reglamento est? habilitado para regularlo.

Es coherente que el sentido de la resoluci?n presunta sea desestimatorio, porque las facultades de las entidades colaboradoras se acercan al servicio p?blico, lo que determina la aplicaci?n del art?culo 43.2.b), segundo inciso, de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC.

Se establece excepci?n del plazo de 3 meses que con car?cter general fij? la Ley 30/1992 en su articulo 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 uni?n de la remisi?n reglamentaria de la Ley 1/1995, pueden sustentar la excepci?n establecida, que, sin embargo, hubiera sido deseable se motivase en la memoria del proyecto.

C) Con los art?culos 5.e), 6.1g), 8 y 10.4 se construye un r?gimen de responsabilidad de las entidades colaboradoras por los da?os causados en el ejercicio de su funci?n, que se remite al T?tulo V de la Ley 1/1995, y fija, como presupuesto de la exigencia de indemnizaci?n para restaurar el medio ambiental, la comisi?n de una infracci?n. En consecuencia, la responsabilidad administrativa indemnizatoria por tales hechos ser? exigible a las entidades colaboradoras que incurran en infracci?n, por lo que la construcci?n 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 dimanar? de la aplicaci?n de las normas del derecho com?n.

Ambas tratan de ser cubiertas mediante la suscripci?n de una p?liza de seguros a cargo de las entidades colaboradoras (art. 10.4), con un capital m?nimo garantizado de cincuenta millones de pesetas.

Tal sistema es coherente con el fin que se persigue, pero cabe formular la cuesti?n planteada por la Direcci?n de los Servicios Jur?dicos en su informe, y tratar de determinar qu? 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 condici?n de colaboradora de la Administraci?n en el ejercicio de competencias administrativas que corresponde a las entidades reguladas por el proyecto. Sin perjuicio de la salvedad del propio art?culo 37.2 de la Ley 1/1995, el que no se produzca una sustituci?n de posiciones entre la entidad colaboradora y la Administraci?n P?blica, no deja de situar a aquella en un estatuto parcial de ejercicio de facultades desgajadas de las potestades administrativas mismas. La Administraci?n puede ejercer esa potestad legal por s?

misma, o mediante el auxilio de estas entidades, como deja ver claramente el repetido art?culo 37.1 con la expresi?n "en su caso", idea recogida por el proyecto en el art?culo 2 mediante el facultativo "podr?n".

As?, por tanto, esa ambivalencia hace que ejercitada la opci?n en el sentido de hacer actuar a una colaboradora en la posici?n de la Administraci?n como forma de funcionamiento del servicio p?blico, los da?os causados como consecuencia del mismo puedan resultar imputables a la Administraci?n pudiendo ?sta 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 garant?a que tiene, adem?s, su fundamento en el T?tulo X de la citada Ley 30/1992.

Pero para la verdadera eficacia de la medida cabr?a puntualizar:

- Si esa cantidad garantizada es m?nima deber?an indicarse los criterios que permitan exigir una cobertura de superior cuant?a.
- La actualizaci?n de las coberturas no deber?a limitarse al IPC, sino que tambi?n habr?a de acoger otros criterios relativos a la particularidad de los riesgos.
- La presentaci?n de la p?liza deber?a acompa?arse del recibo que acreditase el pago de la prima del a?o en curso.
- D) Ese r?gimen de responsabilidad que afecta a las entidades colaboradoras en cuanto complementarias en sentido t?cnico de las Administraciones, hace que ?stas deban desplegar una especial vigilancia en la comprobaci?n de las condiciones exigidas para el acceso al Registro y su mantenimiento, lo que justifica medidas como las establecidas en el art?culo 10.5 del proyecto.

No obstante, entre la comprobaci?n que este ?ltimo art?culo permite y la extinci?n del t?tulo del art?culo 12, transcurre una fase intermedia en la que no es descartable como hip?tesis que exista "riesgo grave e inminente para el medio ambiente", en expresi?n del art?culo 71 de la Ley 1/1995, lo que aconsejar?a, con el fin de evitar la posible producci?n de da?os, prever la suspensi?n de la inscripci?n, en aplicaci?n de ese mismo art?culo 71, cuesti?n ?sta que el proyecto informado ha omitido y sin cuya expresa previsi?n resultar?a de dif?cil pr?ctica. Ello ser?a, por otra parte, una concreci?n al supuesto espec?fico del art?culo 72 de la Ley 30/1992.

- III. Observaciones a la exposici?n de motivos y al articulado.
- El t?tulo 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 exposici?n de motivos para estar en sinton?a con la previa habilitaci?n legal, debiera mencionar el art?culo 52.2 de la Ley 1/1995.
- Igualmente en su ?ltimo p?rrafo debe recoger la f?rmula que corresponda de las establecidas en el art?culo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jur?dico.
- Art?culo 1.- Para mayor claridad, tras "Regi?n de Murcia" en su l?nea tercera, deber?a incluirse la expresi?n "en el ?mbito de sus respectivas competencias".
- Art?culo 2.- Tambi?n para mayor claridad, deber?a a?adirse al final del mismo, "en el Registro que se crea y regula por el presente Decreto".
- Art?culo 5.- En la segunda l?nea, detr?s de "que" y antes de "cumplan...", deber?a a?adirse "lo soliciten y...". El apartado f) de este art?culo est? realmente comprendido en el c), por lo que, en aras de la claridad de la norma, deber?a considerarse su posible eliminaci?n.
- -Art?culo 7.- La expresi?n "y acrediten adecuado conocimiento t?cnico en materia de calidad ambiental de su personal", no tiene raz?n de ser porque corresponde a la fase descrita en el art?culo 6. Por otra parte, el calificativo de "colaboradoras" empleado en la primera l?nea tampoco es congruente antes de la inscripci?n.
- Art?culo 9.4.- La conjunci?n disyuntiva "o" ser?a ventajosamente sustitu?da por la copulativa "y".
- Art?culo 10.6.- El ar?bigo "1" de la l?nea primera podr?a ser sustitu?do por el ordinal "primero", a?adiendo despu?s de "marzo", la expresi?n "...de cada a?o".

En la ?ltima l?nea, tras la palabra "seguro", debe precisarse, "de responsabilidad civil".

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jur?dico 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.

