

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2644** *Sala Segunda. Sentencia 20/2014, de 10 de febrero de 2014. Conflicto positivo de competencia 2511-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 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) núm. 339/1993. Competencias sobre ordenación general de la economía y medio ambiente: nulidad de la invocación de la competencia relativa a la legislación básica sobre protección del medio ambiente; interpretación conforme de diversos preceptos reglamentarios estatales (STC 33/2005).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2511-2011, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 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) núm. 339/1993. Ha formulado alegaciones la Abogada del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 3 de mayo de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promovió conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 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) núm. 339/1993. La demanda se fundamenta, en síntesis, en los siguientes motivos:

a) El conflicto se interpone contra el artículo único del Real Decreto 1715/2010 y, por conexión, contra el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final primera, en la referencia que hace al título competencial del art. 149.1.23 CE, la

disposición final segunda y la disposición final tercera. De este conjunto de preceptos resulta la invasión de la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente (arts. 144 y 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), al designar a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales.

El precedente directo es el conflicto trabado en relación con el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales. La STC 33/2005, de 17 de febrero, declaró que la atribución al Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, así como la efectiva designación de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), vulneraban las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente. En cuanto al Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de infraestructura para la calidad y seguridad industrial, la misma Sentencia declaró que sus disposiciones no invaden las competencias de la Generalitat, siempre que se interprete que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación sólo es de aplicación a las entidades que operan en materia de calidad y seguridad industrial, y no a las entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

Con posterioridad a la STC 33/2005, se han aprobado tres disposiciones comunitarias: (i) el Reglamento (CE) 765/2008, 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) 339/1993, (ii) la Decisión 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos y por la que se deroga la Decisión 93/465/CEE del Consejo, y (iii) el 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.

Según su disposición final tercera, el Real Decreto 1715/2010 pretende dar cumplimiento al mandato contenido el art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008. En el preámbulo se justifica que esta designación responde a la obligación, impuesta por la norma comunitaria, de que no exista más de un organismo nacional de acreditación, y se expresa asimismo que la interpretación conjunta del art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008 y del art. 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009 (no citado en la disposición final tercera) implica que la obligación de designar un único organismo nacional de acreditación se extiende también a los verificadores medioambientales.

b) Como se expuso en el requerimiento de incompetencia, es doctrina constitucional reiterada que los criterios constitucionales de reparto interno de competencias no resultan alterados por el ingreso de España en las entonces comunidades europeas ni por la promulgación de normas comunitarias (STC 235/1999, de 20 de diciembre). El hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación del ente público al que corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias afectadas (STC 236/1991, de 12 de diciembre), sobre todo cuando se trate de competencias compartidas o concurrentes (STC 79/1992, de 28 de mayo). Todo ello, sin perjuicio de que corresponda al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria.

El requerimiento invocaba la STC 33/2005, de cuya aplicación se deduce: (i) que el cumplimiento de la normativa comunitaria no puede servir de justificación para eludir la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat en materia de medio ambiente; (ii) que se trata de una norma de ejecución que tiene conexión directa con el medio ambiente, dado que se designa un organismo nacional que puede acreditar verificadores medioambientales. Este caso es aún más grave que el precedente allí enjuiciado, porque no se establece la potestad estatal de designación en concurrencia con la de las Comunidades Autónomas, sino que al designar a la Entidad Nacional de Acreditación se le otorga con carácter exclusivo la función de acreditación, reduciendo la actividad autonómica a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con dicha entidad (artículo único, apartado 2). Por ello, la designación de la ENAC como único organismo nacional con la facultad de acreditar verificadores medioambientales vulnera el orden de competencias de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.23 CE y los arts. 144 y 111 EAC.

De acuerdo con el fundamento jurídico 4 de la STC 33/2005, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no solo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente el esquema interno de distribución competencial. Desde la perspectiva de cumplimiento de la normativa comunitaria, el requerimiento concluía que ésta no impone a los Estados miembros la obligación de designar una única entidad nacional de acreditación de verificadores ambientales, como pretende justificar la exposición de motivos del Real Decreto, ya que este planteamiento parte de una interpretación parcial y sesgada de dicha normativa y saca fuera de contexto los arts. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008 y 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009. Del estudio conjunto de las disposiciones comunitarias, se puede deducir que, para los verificadores medioambientales se establecen dos sistemas alternativos de selección de los organismos de evaluación: la creación de un único organismo nacional que acredite entidades de evaluación, designado por el Estado, o la autorización de las entidades de evaluación por las autoridades públicas nacionales. La previsión de este último sistema sí es respetuosa con las competencias de la Generalitat de Cataluña. No se cuestiona que, una vez que un Estado miembro ha optado por el sistema de acreditación, sólo se podrá designar a un único organismo nacional; lo que se cuestiona es la elección misma del sistema de acreditación, porque no es respetuoso con las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente, cuando la normativa comunitaria de constante cita prevé un sistema alternativo que sí lo es.

c) Los argumentos recogidos en la contestación del Gobierno de la Nación al requerimiento de incompetencia no permiten entender subsanada la extralimitación competencial, porque la falta de valor normativo del preámbulo no equivale a una carencia de valor jurídico (STC 31/2010, de 28 de junio). Es más, la voluntad de extender los efectos del Real Decreto 1715/2010 a los verificadores medioambientales, también deriva de forma indiscutible de la disposición final primera, cuando cita como títulos competenciales las reglas 13 y 23 del art. 149.1 CE. Si, como sostiene la contestación al requerimiento de incompetencia, la designación de la Entidad Nacional de Acreditación no afecta a los verificadores medioambientales, no se ha conseguido el objetivo pretendido, porque el contenido del Real Decreto, tanto en su parte expositiva como dispositiva, es confuso y ambiguo, y por tanto también vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, (ATC 72/2008, de 26 de febrero, FJ 3, y STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). A la luz de la doctrina constitucional, la única solución jurídica válida para que el operador jurídico sepa a qué atenerse pasa por modificar el Real Decreto, sobre todo teniendo en cuenta que la respuesta al requerimiento del Consejo de Ministros no recibe ningún tipo de difusión y no es objeto de publicación oficial. Por ello, subsiste la vulneración competencial denunciada en el requerimiento de incompetencia.

2. Mediante providencia de 7 de junio de 2011, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia; atribuir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a la Sala Segunda, a la que por turno

objetivo le ha correspondido; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito presentado el 17 de junio de 2011, la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia de la Sala Segunda de 21 de junio de 2011.

4. La Abogada del Estado presentó su escrito de alegaciones el 27 de julio de 2011, instando la desestimación del conflicto en atención a los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) Como en el previo requerimiento de incompetencia, la parte promotora del conflicto centra exclusivamente la demanda en lo referente a la acreditación de verificadores medioambientales. Con ello omite lo manifestado por el Gobierno en su contestación a dicho requerimiento, pues no resulta posible imputar al Real Decreto 1715/2010 el vicio competencial que se denuncia, en atención precisamente a su objeto: la declaración de la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación, de conformidad con lo establecido taxativamente por el art. 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008. La designación posibilita que se acuda a la Entidad Nacional de Acreditación en aquellos ámbitos en los que se aplique el sistema de acreditación, sin que ello implique prejuzgar el alcance de la aplicación de este sistema, pues será la legislación sectorial la que determine el sistema de la evaluación de conformidad que proceda en cada caso. La contestación admite expresamente la no regulación por el Real Decreto 1715/2010 de la acreditación de verificadores medioambientales, ofreciendo al respecto un razonamiento coherente, suficiente y absolutamente acorde con el tenor del texto reglamentario, que priva de todo fundamento a las alegaciones contrarias con las que se trata de justificar la extralimitación competencial denunciada.

Con el ulterior planteamiento del presente conflicto, se ignora asimismo el dictamen 3/2011 del propio consejo de garantías estatutarias, que condiciona la inconstitucionalidad advertida en dichos preceptos reglamentarios a «su aplicación a la función evaluadora de los verificadores medioambientales».

b) La circunstancia de que las previsiones normativas impugnadas se hayan dictado en desarrollo de otras de Derecho comunitario derivado demanda una clarificación previa a propósito de su incidencia en el proceso. Si bien es doctrina constitucional reiterada que no existe título competencial específico a favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 147/1996, de 19 de septiembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 13/1998, de 22 de enero, y 147/1998, de 2 de julio), ello no supone que el Tribunal no pueda tomar en consideración la normativa comunitaria, ya sea para concluir que la controvertida es una cuestión que «cae dentro de la esfera del Derecho comunitario, y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional» (STC 236/1991, de 12 de diciembre), ya sea «para aplicar correctamente el esquema interno de distribución de competencias» (STC 128/1999, de 1 de julio), «mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, que ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial» (STC 13/1998).

Como expresa su preámbulo, el Real Decreto impugnado responde a la necesidad de adecuar nuestro sistema normativo interno a la exigencia comunitaria [Reglamento (CE) 765/2008] de que cada Estado miembro designe un único organismo nacional de acreditación. Nada impide pensar que con ello se limita a dar exacto cumplimiento al art. 4.1 de dicho Reglamento comunitario, sin que a ello obste la mención del párrafo undécimo del preámbulo al art. 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009. No puede hacerse derivar vulneración competencial alguna de la designación de la Entidad Nacional de

Acreditación como único organismo nacional de acreditación por el artículo único del Real Decreto 1715/2010, al no predeterminarse con dicha designación si, en materia medioambiental, se acudiría a un sistema de acreditación o de autorización.

Respecto de la invocación del art. 149.1.23 CE en la disposición final primera, dada la indisponibilidad de las propias competencias, los eventuales errores u omisiones que, en la correcta delimitación de los títulos competenciales prevalentes, hubiera podido cometer el legislador estatal, carecerían de toda relevancia en este proceso constitucional (STC 233/1999, de 16 de diciembre). En todo caso, de acuerdo con el contenido y finalidad del Real Decreto 1715/2010, si se optara por el sistema de acreditación y procediera por tanto la extensión a los verificadores medioambientales de la designación de un único organismo nacional de acreditación, no podría tacharse de incorrecta la invocación del título competencial del Estado en materia de medio ambiente.

c) El presente conflicto debe en parte su planteamiento a no haberse suprimido en la contestación al requerimiento la mención que del art. 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009 contiene el párrafo undécimo del preámbulo del Real Decreto 1715/2010. Teniendo en cuenta la carencia de valor normativo, que no interpretativo, de los preámbulos y exposiciones de motivos, así como la constante doctrina constitucional que niega que gocen de aptitud para ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (STC 31/2010, FJ 7), para justificar la corrección de este párrafo basta una adecuada lectura del mismo. El precepto impugnado se limita a señalar que, en los supuestos de aplicación del artículo 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009, se acudiría, como no puede ser de otra manera, al único organismo de acreditación que prevé el ordenamiento español en cualquier materia: Entidad Nacional de Acreditación. Es decir, en el preámbulo se afirma únicamente que, cuando se opte por la acreditación de verificadores medioambientales en aplicación del art. 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009, dicha acreditación se realizará por la ENAC. La redacción de este párrafo no predetermina en ningún caso la aplicación del art. 28.1 (acreditación) o del art. 28.2 (autorización) del Reglamento (CE) 1221/2009, ya que la opción por uno de los dos sistemas previstos en tales preceptos no constituye el objeto del Real Decreto impugnado. Será la norma reglamentaria que desarrolle dicho precepto comunitario, optando por determinado sistema de control de la conformidad y supervisión de los verificadores medioambientales, la que, en su caso, haya de someterse al correspondiente enjuiciamiento constitucional. Si bien podría discutirse la conveniencia de que en el preámbulo del Real Decreto 1715/2010 se cite el art. 28.1 del Reglamento (CE) 1221/2009, lo que sin duda no puede sostenerse es que reflejar el tenor de un precepto que se halla vigente y que, en su caso, resultará de aplicación, sea contrario a la Constitución por interferir en el sistema constitucional de distribución de competencias.

Conforme a la STC 33/2005, la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación no supone vulneración de las competencias autonómicas si se limita a desplegar su virtualidad en el ámbito de la seguridad industrial. Teniendo en cuenta que la redacción de la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, cuya constitucionalidad declaró esta Sentencia, es sustancialmente idéntica a la contenida en el artículo único del Real Decreto 1715/2010, los argumentos que avalaron la constitucionalidad de aquélla sirven para hacerlo con ésta.

La inaplicación de la designación de la ENAC por el Real Decreto impugnado a los verificadores medioambientales, en tanto no se opte por el sistema de acreditación, es una circunstancia que claramente impregna la entera redacción de la norma reglamentaria cuestionada: (i) el propio tenor literal del título del Real Decreto 1715/2010 revela que el alcance del texto reglamentario que rotula se restringe a dar exacto cumplimiento al Reglamento (CE) 765/2008, pero no al Reglamento (CE) 1221/2009; (ii) la redacción literal del artículo único.1, objeto de impugnación directa, también expresa claramente que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación se lleva a cabo en cumplimiento del Reglamento (CE) 765/2008; (iii) la disposición derogatoria única se limita a derogar los preceptos del Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial aprobado por el Real Decreto 2200/1995, reguladores de las entidades de acreditación,

dictados al amparo del art. 149.1.13 CE, incluida la disposición adicional tercera, cuya constitucionalidad declaró la STC 33/2005, y (iv) la disposición final tercera de la norma impugnada reitera una vez más que mediante la misma se procede a dar cumplimiento al mandato contenido en el art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008, que exige a cada Estado miembro designar a un único organismo nacional de acreditación, sin mencionar al Reglamento (CE) 1221/2009.

d) Constituyendo objeto de impugnación directa del presente procedimiento competencial sólo el artículo único del Real Decreto 1715/2010, y planteándose el conflicto respecto al resto de disposiciones únicamente por su conexión con aquél, sin que más allá de este argumento de mera conexión se aporte ningún razonamiento específico respecto de cada una de aquéllas, los argumentos señalados para avalar la constitucionalidad del precepto directamente impugnado sirven igualmente para demostrar la adecuación al orden competencial de las disposiciones impugnadas por conexión.

5. Por providencia de 6 de febrero de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Cataluña interpone conflicto positivo de competencia contra el artículo único y, por conexión, contra el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final primera, en la referencia que hace al título competencial del art. 149.1.23 CE, la disposición final segunda y la disposición final tercera, del 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) núm. 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) núm. 339/1993.

La parte promotora del conflicto considera que este conjunto de preceptos incurren en invasión de la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente (arts. 144 y 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), al designar a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales.

La Abogada del Estado solicita la desestimación del conflicto. Sostiene que la norma impugnada no regula el objeto de esta controversia —la acreditación de verificadores medioambientales—, por lo que la demanda está privada de fundamento al tratar de justificar la extralimitación competencial denunciada.

2. El objeto de este conflicto de competencia es sustancialmente idéntico al que fue resuelto mediante la STC 33/2005, de 17 de febrero. Hasta tal punto es así, que hubiera resultado plausible que las partes hubieran resuelto sus discrepancias, de acentuada índole interpretativa, en la fase previa a la interposición del conflicto. Para ello hubiera bastado con tener en cuenta lo que en dicha Sentencia se determinó: en primer lugar, que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación afecta a ámbitos diversos al medioambiental, único en el que se plantea la controversia competencial, y que así interpretada la norma no invade la competencia autonómica (FFJJ 8 y 9); en segundo lugar, que «la atribución ... a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de ENAC como entidad de acreditación ... vulneran el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC» (FJ 11).

En efecto, como seguidamente se verá, tal conclusión, así como la extensa argumentación que la precede, son enteramente aplicables a este proceso. En consecuencia, procede remitirse a la STC 33/2005 en su integridad, sin necesidad de

reproducirla ampliamente en esta resolución, con la única salvedad de que, tras la reforma estatutaria operada mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe hacerse ahora referencia al art. 144 EAC.

3. Como su propio título indica, el Real Decreto 1715/2010 responde al nuevo marco comunitario constituido por el Reglamento (CE) 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 de mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 339/1993. El preámbulo de la disposición objeto de este conflicto expone al respecto: «En lo que se refiere a la acreditación, el Reglamento (CE) núm. 765/2008 diseña, en el ámbito comunitario, el marco en el que ha de desarrollarse la actividad de acreditación en los Estados miembros, y [establece] una serie de obligaciones para éstos, entre las que destaca la necesidad de que en los mismos no exista más de un organismo nacional de acreditación, al cual se le encomiende el ejercicio de la actividad de acreditación al servicio del interés general. Todo ello con el fin de garantizar que los organismos que actúan en el ámbito de la acreditación lo hacen cumpliendo ciertos requisitos mínimos relativos al ejercicio de dicha actividad y conforme a unos principios de funcionamiento y organización comunes, al objeto de posibilitar que todos los Estados miembros confíen en los certificados de conformidad emitidos por organismos de evaluación de la conformidad acreditados para ello en cualquier Estado miembro, sin necesidad de acreditarse necesariamente en el que desarrollen su actividad».

a) Hemos de partir, una vez más, de una premisa: «la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias.» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, y las allí citadas). En la misma Sentencia y fundamento jurídico declaramos también que «[l]as exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales ... En la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro. Como ha reiterado este Tribunal, el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado. Tal como recordamos en la STC 96/2002, de 25 de abril (FJ 10), la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que el texto constitucional ha configurado rige también para la ejecución del Derecho de la Unión Europea».

En este contexto, en el análisis de la disposición objeto de este proceso tomaremos en consideración la normativa comunitaria únicamente como elemento interpretativo (STC 33/2005, FJ 3).

b) El artículo único del Real Decreto 1715/2010, al designar a la ENAC como único organismo nacional de acreditación, responde a lo establecido por el art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008, a cuyo tenor «[c]ada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación». Como expresa la disposición final tercera de la norma impugnada, con ello se cumple el derecho de la Unión Europea, sin que tal designación, en cuanto se refiere a la acreditación de los organismos de evaluación de conformidad distintos de los verificadores medioambientales que aquí se controvierte, sea contraria a lo decidido por la STC 33/2005. Sobre el precepto ahora impugnado, cabe remitirse a la interpretación de conformidad relativa a la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, que en su momento designó, igualmente, a la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación: «hay que entender que las funciones que en tal condición se le asignan corresponden a ámbitos diversos al medioambiental —que es el único en el que se plantea la controversia competencial—, sin que la remisión que

se realiza al capítulo II del Reglamento implique subversión del orden competencial, por más que el art. 14 ... al definir a las entidades de acreditación, previene que son entidades privadas, sin ánimo de lucro, que se constituyen con la finalidad de acreditar en el ámbito estatal, entre otros, a los verificadores medioambientales. Y es que de la relación entre la definición genérica de que sean las entidades de acreditación, contenida en el artículo citado, y la disposición adicional tercera que designa a la ENAC como una de tales entidades, no puede deducirse que, al no diferenciar los posibles ámbitos de actuación, se le otorga una competencia universal, en relación con todas las posibles actividades contempladas en el capítulo II» (FJ 9).

Las partes coinciden en señalar que el sistema específico de supervisión de los verificadores medioambientales no está regulado en el Reglamento (CE) 765/2008, sino en el Reglamento (CE) 1221/2009, y así se deduce efectivamente de la lectura conjunta de ambas disposiciones comunitarias. Como se explica en su preámbulo (20) y se desarrolla en su capítulo IV, este segundo reglamento comunitario completa las normas del primero, teniendo en cuenta las características especiales del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, que entre otros aspectos se refleja en la posibilidad que tienen los Estados miembros de optar por un sistema de acreditación (en cuyo caso rige el criterio del organismo único, art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008) o por un sistema de autorización [por remisión al art. 5.2 del Reglamento (CE) 765/2008].

En la línea ya recogida en la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia, lleva razón la Abogada del Estado cuando alega que el Real Decreto 1715/2010 no aborda ni predetermina esta opción abierta por el Reglamento (CE) 1221/2009, y que será la norma reglamentaria que desarrolle dicho precepto comunitario la que, en su caso, deba someterse al correspondiente pronunciamiento constitucional.

La normativa aprobada con posterioridad confirma este planteamiento. El régimen jurídico específicamente aplicable a la evaluación de los verificadores medioambientales se ha aprobado mediante el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 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) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. La citada disposición estatal ha sido objeto de conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Cataluña tramitado con el núm. 4911-2013, sin que, evidentemente, proceda en esta resolución anticipar juicio alguno sobre la misma.

Como ya hiciera la STC 33/2005, todo ello conduce a concluir que cabe interpretar que el artículo único del Real Decreto 1715/2010 no regula la acreditación de los verificadores medioambientales. Así interpretado, el precepto no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente, y así se dispondrá en el fallo.

c) Circunscrito por tanto el objeto del Real Decreto 1715/2010 a la acreditación de organismos de evaluación de conformidad distintos de los verificadores medioambientales, el título competencial habilitante en el ámbito de la seguridad industrial es el art. 149.1.13 CE, como declaramos en la STC 33/2005, FJ 5.

En atención a lo ya expuesto en cuanto a la interpretación de conformidad del artículo único, ello conduce a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera, en la medida en que invoca indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para su aprobación (entre otras, SSTC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 9; 16/2013, de 31 de enero, FJ 10; y 49/2013, de 28 de febrero, FJ 7).

d) Por los mismos motivos, está fuera de lugar la referencia del párrafo undécimo del preámbulo del Real Decreto 1715/2010, en cuanto señala que «es preciso tener en cuenta que la obligación de designación de un único organismo nacional de acreditación que impone el artículo 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 se extiende a los verificadores medioambientales, tal y como se desprende del artículo 28.1 del Reglamento núm. 1221/2009». No obstante, la parte dispositiva de la norma impugnada omite

cualquier regulación que pueda conectarse con este párrafo, por lo que no cabe entender que con esta incongruente mención el Estado haya adoptado decisión alguna en el marco de la doble opción abierta por el art. 28, apartados 1 y 2, del Reglamento 1221/2009. Por tanto, lo que expone sobre esta cuestión el preámbulo, al carecer del valor prescriptivo propio de las normas jurídicas, no tiene virtualidad suficiente para alterar la conclusión de que la norma impugnada no regula, en realidad, el objeto de esta controversia competencial.

Dado que no cabe conferir a lo afirmado en este pasaje de la parte expositiva de la disposición impugnada mayor relevancia que el mero anticipo de lo que ha sido efectivamente regulado en el posterior Real Decreto 239/2013, y en coherencia con el pronunciamiento previo contenido en la STC 33/2005, FJ 11, debemos privar al preámbulo, en ese punto, «del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7), sin necesidad de trasladar esta decisión al fallo.

e) Sobre las restantes disposiciones objeto de este conflicto (el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final segunda y la disposición final tercera), impugnadas por conexión con el artículo único del Real Decreto 1715/2010, no queda más que remitirse a lo señalado en el apartado b) de este fundamento jurídico.

#### FALLO

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

#### Ha decidido

1.º Declarar que la disposición final primera del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, en cuanto invoca el art. 149.1.23 CE como título competencial habilitante, es contraria al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nula.

2.º Declarar que el artículo único, el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final segunda y la disposición final tercera del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, en la interpretación que se realiza en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia, no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a diez de febrero de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.