

Dictamen n°: **95/20**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del
Territorio y Sostenibilidad**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.04.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de abril de 2020, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control y los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 de febrero de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 62/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento

de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA). Todo ello sin perjuicio de la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 21 de abril de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto la aprobación de una serie de instrucciones técnicas que definen los criterios que deben cumplir las emisiones a la atmósfera de las actividades potencialmente contaminadoras de la misma, la sistemática para la determinación de los distintos contaminantes, así como los criterios y formatos que contribuyan a que las medidas realizadas sean representativas y se lleven a cabo de modo que se obtengan resultados fiables y reproducibles. El texto también incorpora los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados (OCAs) en el campo de calidad ambiental, área atmosférica, para que sean de aplicación en las actuaciones que los OCAs realicen en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cuatro artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales con el siguiente contenido:

El artículo 1 tiene por objeto la aprobación de las instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control y de los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

El artículo 2 contempla el ámbito de aplicación de las instrucciones técnicas.

El artículo 3 define los organismos de control autorizados de emisiones contaminantes a la atmósfera.

El artículo 4 se refiere a la acreditación de los organismos de control autorizados.

La disposición transitoria única establece el plazo de adaptación del que disponen las entidades locales para adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones del proyecto de decreto.

La disposición final primera contiene una habilitación de desarrollo normativo.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Informe de la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de decreto.

2.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 21 de enero de 2020 relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

3.- Proyecto de decreto e instrucciones técnicas de fecha 18 de diciembre de 2019.

4.- Versión del proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid para la emisión del informe preceptivo.

5.- Versión del proyecto de decreto sometido a información pública.

6.- Versión del proyecto de decreto remitido a las secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid.

7.- Versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fechas 18 de diciembre de 2019, 13 de abril de 2018, 19 de junio de 2017 y 22 de noviembre de 2016.

8.- Informe del Área de Calidad Atmosférica de la Subdirección General de Calidad Ambiental, de 12 de diciembre de 2017, sobre las alegaciones formuladas en el trámite de información pública.

9.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 14 de mayo de 2018.

10.- Informe de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de fecha 18 de octubre de 2018 por el que se informan favorablemente los modelos de formularios 18F1, 18 FO3, 20F1 y 20FO5.

11.- Informe de la Dirección General de la Mujer firmado el 16 de agosto de 2016 en relación con la falta de impacto por razón de género del proyecto.

12.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor firmado el 16 de septiembre de 2016 en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia.

13.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 3 de enero de 2017 por el director general de Servicios Sociales e Integración Social.

14.- Informe de fecha 14 de septiembre de 2017, de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio sobre las fechas de publicación del proyecto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, concretamente desde el 23 de junio hasta el 14 de julio de 2017.

15.- Escritos de alegaciones formuladas en el trámite de información pública de fechas 26 de junio, 13 y 14 de julio de 2017.

16.- Informes con observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid.

17.- Informe de 23 de abril de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*” .

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como más adelante se expondrá, en desarrollo de la normativa estatal en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que “*la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que*

marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, con la salvedad relativa al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 expuesta en el antecedente de hecho primero del presente dictamen.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

Como es sabido, conforme el artículo 149.1.16º de la Constitución española, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Este título competencial ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional, entre otras en su Sentencia de 17 de marzo de 2016 (conflicto positivo de competencia 2900-2011):

“(…)

a) La distribución de competencias en materia medioambiental resulta compleja. El Estado en virtud del art. 149.1.23 CE ostenta competencia

para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas corresponde, de acuerdo con sus Estatutos, dictar normas adicionales de protección, así como la gestión.

La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. (...) desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo —ha dicho el Tribunal (STC 102/1995, FJ 7) — factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” (FJ 7).

(...) el Tribunal (STC 329/1993, de 12 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio) ha afirmado que el carácter supraterritorial del fenómeno ambiental, no convierte a la competencia ejecutiva en estatal, pues la supraterritorialidad no se configura como título competencial en materia de medio ambiente, siendo, por tanto, este factor insuficiente para desplazar la competencia al Estado y vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia, aunque sí pueda dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación.

(...) el problema de la contaminación atmosférica y el encuadramiento competencial que este Tribunal ha venido haciendo respecto de la normativa, ya sea estatal o autonómica, que ha abordado la regulación de esta materia, lo ha sido siempre desde el análisis de los títulos competenciales recogidos en los apartados 16 y 23 del art. 149.1 CE, esto es desde el marco de la protección de la salud y del medioambiente, en unos casos haciéndolo por separado y en otros de

modo conjunto, en función de las materias reguladas por las normas enjuiciadas, tal y como se ha expuesto anteriormente. No obstante, cuando ha tenido que abordar un conflicto competencial sobre cuestiones que afectan a la calidad del aire y a la contaminación atmosférica originada por el vertido y la propagación de diferentes tipos de elementos contaminantes, la doctrina tradicional de este Tribunal ha ubicado esta cuestión en el ámbito de la protección medioambiental y, por tanto, con invocación preferente del título del art. 149.1.23, ha resuelto la problemática así suscitada. En este sentido, la STC 329/1993, tantas veces citada, al amparo del título competencial expuesto, dio de este modo solución al conflicto competencial planteado”.

En ejercicio de dicha competencia el Estado aprobó la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (en adelante, Ley 34/2007) cuyo artículo 5 precisa las competencias de las distintas Administraciones Públicas en los siguientes términos:

1. Corresponden a la Administración General del Estado en las materias relacionadas con esta ley, las siguientes competencias:

a) Actualizar, con la participación de las comunidades autónomas, la relación de contaminantes y el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

b) Definir y establecer, con la participación de las comunidades autónomas, los objetivos de calidad del aire, los umbrales de alerta y de información y los valores límite de emisión, sin perjuicio de los valores límite de emisión que puedan establecer las comunidades autónomas en aplicación de la Ley 16/2002 de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

c) Definir, con la participación de las comunidades autónomas, los requisitos mínimos a los que deben ajustarse las estaciones, redes, métodos y otros sistemas de evaluación de la calidad del aire.

d) Definir con la participación de las comunidades autónomas las metodologías para estimar las fuentes naturales y los procedimientos para conocer su incidencia en los valores registrados de ciertos contaminantes.

e) Elaborar, con la participación de las comunidades autónomas, y aprobar los planes y programas de ámbito estatal necesarios para cumplir la normativa comunitaria y los compromisos que se deriven de los acuerdos internacionales sobre contaminación atmosférica transfronteriza.

f) Elaborar y actualizar periódicamente los inventarios españoles de emisiones. Realizar la evaluación, el seguimiento y la recopilación de la información técnica sobre la contaminación de fondo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de Convenios u otro tipo de compromisos internacionales sobre contaminación transfronteriza. La información obtenida se integrará en el sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica y será facilitada periódicamente a las comunidades autónomas.

g) Coordinar el sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica.

h) Coordinar, con el fin de lograr la coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas afectadas, la adopción de las medidas necesarias para afrontar situaciones adversas relacionadas con la protección de la atmósfera o relativas a la calidad del aire, cuya dimensión exceda el territorio de una comunidad autónoma.

2. Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, evaluarán la calidad del aire, podrán establecer objetivos de calidad del aire y valores límite de emisión más estrictos que los que establezca la

Administración General del Estado de acuerdo con el artículo 5.1, adoptarán planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad en su ámbito territorial, adoptarán las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de esta ley, y ejercerán la potestad sancionadora.

En este sentido, establecerán, dentro del ámbito de su territorio, criterios comunes que definan los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados (OCAs) con los que cuenten, así como las relaciones de estos con las diferentes administraciones competentes de su comunidad autónoma.

3. Corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera que tengan atribuidas en el ámbito de su legislación específica, así como aquellas otras que les sean atribuidas en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas en esta materia.

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de esta ley y de sus normas de desarrollo.

4. Cada una de las administraciones citadas en el presente artículo, en el ámbito de sus competencias, elaborará un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, la coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza en todo el proceso comprendido desde las mediciones o estimaciones de los contaminantes hasta la elaboración de los informes relativos a esos contaminantes, así como la implantación de las recomendaciones derivadas de la aplicación del sistema de control y garantía de calidad.

El artículo 13 de la Ley 34/2007 establece que las actividades del anexo IV de la Ley quedan sometidas al procedimiento de autorización

administrativa de las comunidades autónomas y en los términos que éstas determinen.

La disposición final novena –apartado primero– de la Ley 34/2007, habilita al Gobierno para que apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en la ley, y el apartado segundo de dicha disposición establece el mandato legal para que el Gobierno –previa consulta con las comunidades autónomas– actualice el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera contenido el anexo IV de la ley.

En cumplimiento de dicho mandato se aprueba el Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación (en adelante RD 100/2011) cuyo artículo 1 incluye dentro del objeto de la norma el establecimiento de unos mínimos criterios comunes en relación con las medidas para el control de las emisiones que puedan adoptar las comunidades autónomas para las actividades incluidas en dicho catálogo, que se concretan en su artículo 7.

En relación con las competencias de la Comunidad de Madrid, el artículo 27.7 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece que en el marco de la legislación básica del Estado, le corresponde *“el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución”* en materia de *“Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección”*.

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada.

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Cabe advertir que la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ha dado nueva redacción al título V de la Ley de Gobierno, relativo a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, aunque en este caso, dada la previsión de la disposición transitoria tercera de la citada LRJSP, como el procedimiento de elaboración del presente proyecto se inició con anterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma, ha de aplicarse la normativa vigente en el momento en que se inició la tramitación, concretamente al artículo 24 de la Ley del Gobierno.

Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009), al haberse iniciado la tramitación del proyecto antes de la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, conforme su disposición transitoria única.

1.- Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, en su redacción anterior a la reforma, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquel, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma partió de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio cuyas referencias deben entenderse realizadas respectivamente a la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático y a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de acuerdo con el Decreto 278/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería cuyo artículo 8

atribuye las competencias en materia de calidad del aire a dicha dirección general.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento por el director general competente. La primera, el día 22 de noviembre de 2016, y la última, el 18 de diciembre de 2019, antes de la remisión del proyecto a esta Comisión. De esta forma, la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora, como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (ex artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva, como así se ha puesto de manifiesto por esta Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes (Dictamen 393/16, de 8 de septiembre, y 158/17, de 20 de abril, entre otros).

La última versión de la Memoria que figura en el expediente remitido justifica la oportunidad de la propuesta. Tras hacer referencia a la Ley 34/2007 y al RD 100/2011, señala que en la Comunidad de Madrid en consonancia con la normativa estatal y con el reparto competencial en materia de contaminación atmosférica entonces existente, la Dirección General de Industria, Energía y Minas aprobó la Resolución de 12 de marzo de 2009, por la que se desarrollan los procedimientos de vigilancia y control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad de Madrid, y la Resolución de 3 de diciembre de 2013 por la que se aprobó un nuevo procedimiento de actuación de los organismos de control en sus actuaciones relativas a controles efectuados en instalaciones en las que se localicen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Añade que como consecuencia de los decretos 193 y 194/2015, de 4 de

agosto por los que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por Resolución de 13 de junio de 2016, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, declaró la cesación de eficacia de las anteriores resoluciones.

Considera que dado el vacío normativo existente se hace necesaria la aprobación de las Instrucciones Técnicas en materia de vigilancia y control de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Señala a su vez que, adicionalmente, y de acuerdo al artículo 5.2 de la Ley 34/2007, el texto también incorpora el procedimiento de actuación como organismo de Control Autorizado, en el ámbito de Ensayo en Emisiones y/o Aire Ambiente, para que sea de aplicación en las actuaciones que los OCAs realicen en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, la Memoria alude además al análisis sobre la adecuación al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario.

Sobre este último aspecto declara que las instrucciones técnicas cuya aprobación se pretende están a disposición del público desde el año 2013 en la página web de la Comunidad de Madrid y se vienen aplicando de facto por los operadores económicos por lo que con la aprobación del decreto se espera obtener un impacto económico positivo al establecer un marco regulatorio más favorable a la actividad económica consistente en reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia de los requisitos para el muestreo y análisis de contaminantes emitidos por las actividades que se consideran potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria precisa que no se aprecia incremento ni disminución del gasto público por lo que su impacto en este ámbito será nulo.

También se pronuncia en relación al impacto sobre la garantía de la unidad de mercado y considera que el proyecto respeta los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Asimismo la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados, por remisión a los informes de los órganos competentes en cada una de las áreas mencionadas que obran en el procedimiento.

En el ámbito procedimental, se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga *“referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”*.

Así, la Memoria se refiere a la relación de informes evacuados durante la tramitación del mismo, menciona las observaciones realizadas y las modificaciones que ha sufrido el proyecto como consecuencia de las mismas.

3. En cuanto a la relación de informes, se ha recabado y emitido el informe de impacto por razón de género por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid y el informe de la Dirección General de

la Familia y el Menor, en relación con el impacto de la norma sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género emitido por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se evacuó por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 14 de mayo de 2018, favorable al proyecto sin perjuicio de las consideraciones esenciales que contenía.

El informe del Servicio Jurídico en la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio formula una consideración esencial sobre la omisión del informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en aplicación del artículo 4 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

En respuesta a dicha consideración, la Memoria se refiere al informe favorable de dicha Dirección General de fecha 6 de octubre de 2016 en relación con la publicación del formulario de *“Presentación de comunicaciones, certificados e informes de los Organismos de Control Autorizados (OCA) de emisiones de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (APCA)”*. Señala que este formulario de presentación corresponde al modelo 2195F1 y que en la página web de tramitación electrónica de la Comunidad de Madrid pueden encontrarse adicionalmente los formularios que se comunican como documentos anejos a este dentro de la ficha 68618 *“Actividades Potencialmente*

Contaminadoras de la Atmósfera” y que corresponden a los formularios de la Instrucción Técnica “ATM-E-TA-01 Procedimiento de actuación como OCA en la tramitación de los controles externos y controles internos en APCA según el Real Decreto 100/2011”:

2195FA1 Certificados de control externo y de APCA (Anexo VI), y

2195FA2 Formato de comunicaciones del OCA con el órgano competente (Anexo VIII).

El citado informe que de acuerdo con la Memoria constituye el anexo III no figura en el expediente remitido a esta Comisión, debiendo recordarse en este punto que el artículo 19 del ROFCJA exige que las peticiones de dictamen se acompañen de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada. Sí consta el informe de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de 18 de octubre de 2018 (formularios 18 y 20: Solicitud de autorización de actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera (APCA); Instrucciones para el registro de instalaciones de combustión de mediana potencia; Notificación de APCA; Instrucciones para el registro de instalaciones de combustión de mediana potencia).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha remitido el proyecto a las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid, algunas de las cuales han formulado observaciones que han sido tenidas en cuenta y, una vez ponderadas, algunas han sido incorporadas al proyecto y otras se ha justificado su rechazo por el órgano promotor.

La Consejería de Economía y Hacienda mediante oficio del secretario general técnico de 25 de enero de 2017, adjunta informe de fecha 20 de

enero de 2017 de la Dirección General de Industria, Energía y Minas en relación con el proyecto de referencia en el que se hace constar la conveniencia de clarificar la definición de los organismos de control autorizados a los que les es aplicable el proyecto de decreto a fin de distinguirlos de los organismos de control definidos en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y normativa de desarrollo. Asimismo, se señala la referencia obsoleta, en cuanto a la distribución competencial, que contiene la instrucción técnica ATM-E-TA-01, publicada en la web de la Comunidad de Madrid. Tal y como se hace constar en la Memoria, ambas observaciones han sido tomadas en consideración.

Las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, sobre la disposición final primera y la necesaria incorporación a la Memoria del resumen ejecutivo, han sido igualmente atendidas.

Por su parte, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Juventud y Deporte, en informe de fecha 9 de febrero de 2017 verifica dos observaciones; una referida al contenido dispositivo del proyecto y la regulación sustantiva de las instrucciones técnicas, y otra referida a la redacción de la disposición final primera.

Respecto de la primera observación -que se concreta en la sugerencia de que las cuestiones sustantivas que constituyan regulación de aspectos fundamentales de la vigilancia y control de las emisiones atmosféricas se incorporen al articulado, limitándose los anexos a contemplar los aspectos estrictamente técnicos-, la Memoria se refiere al informe de la Subdirección General de Calidad ambiental de 24 de marzo de 2017 en el que *“se recalca que las instrucciones técnicas que se quieren aprobar con este Decreto recogen en efecto aspectos técnicos como conceptos, reglas, reglas, requisitos técnicos, metodologías de medición, etc. Ha de tenerse en cuenta adicionalmente que en la elaboración de dichos documentos se consultó de manera participativa y se incorporaron criterios técnicos de los organismos*

acreditados que vienen actuando históricamente en la región. Todas estas instrucciones se vienen utilizando en la Comunidad de Madrid desde 2013, fecha de su publicación en la página web www.madrid.org".

De acuerdo con la Memoria, en atención a lo expuesto, el carácter técnico de las instrucciones así como su utilización desde 2013, tal cual están configuradas, aconsejan mantener el texto de las mismas como anexo del proyecto de decreto.

Sin embargo, y a pesar de tal afirmación en la Memoria final, el último párrafo del artículo 1 del proyecto de decreto precisa que *"Las instrucciones técnicas y los criterios comunes se insertan a continuación"*.

Por otro lado, la Memoria indica que se considera conveniente mantener el texto íntegro de las instrucciones por entender que la segregación del mismo dificultaría el manejo y aplicación práctica de las mismas.

4.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

"Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza

de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

En este caso, la Memoria indica que *“pese a la participación de los OCAs en la elaboración de las ITs (instrucciones técnicas) y a su publicación en la página web de la Comunidad de Madrid, desde el año 2013, con el objetivo de que el texto que finalmente se apruebe cuente con la mayor participación posible, se ha instado su realización de conformidad con lo dispuesto en la redacción actual del artículo 26 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre. Por consiguiente, en virtud de la Resolución del Director General del Medio ambiente, de 19 de junio de 2017, el texto del decreto se sometió a información pública y audiencia en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid desde el 23 de junio hasta el 14 de julio de 2017”.*

Consta en el expediente oficio del responsable de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio que incorpora el pantallazo del Portal de Transparencia con la publicación del proyecto de decreto.

Figuran en el expediente las alegaciones efectuadas por ASICAM (Asociación de Entidades de Inspección de la Comunidad de Madrid), un particular, y ASETRA (Asociación de Talleres de Madrid).

El informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma reproduce el artículo 24.1.d) de la Ley 57/1997 en virtud del cual, *“No será necesario el trámite previsto en la letra anterior (trámite de audiencia), si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”.*

A continuación precisa que aunque en la elaboración de las instrucciones técnicas se mantuvieron varias reuniones invitando a la totalidad de los organismos de control que actuaban en la región, se tuvieron en cuenta sus propuestas, mejoras y observaciones y

posteriormente se publicaron y se pusieron a disposición del público en la página web de la Comunidad de Madrid las citadas instrucciones, de todos modos y debido al interés en que la participación ciudadana fuera la mayor posible, se llevó a cabo el trámite de información pública por medio de la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

5.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería a que se acaba de aludir, fechado el 23 de abril de 2018, en el que analiza la competencia, se justifica el proyecto, se detalla el procedimiento para la elaboración de la norma y se describe el contenido del texto propuesto.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación.

Por otro lado se observa que, a la hora de citar las disposiciones de las que deriva la competencia de la Comunidad de Madrid para la aprobación de la norma se echa en falta la referencia a la Constitución Española, sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en

la Ley 34/2007 y al RD 100/2011, que sí resultan adecuadamente citados en la parte expositiva de la norma.

En cuanto a la formula promulgatoria, su redacción habría de ajustarse a la directriz 16 que establece que primero debe citarse “*el ministro que ejerce la iniciativa*”, que en el ámbito autonómico viene referido al consejero que ejerce la iniciativa.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por cuatro artículos, una disposición transitoria, y dos disposiciones finales.

El artículo 1 tiene por objeto la aprobación de las instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control y de los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

El último párrafo del artículo precisa que “*Las instrucciones técnicas y los criterios comunes se insertan a continuación*”.

Las instrucciones técnicas son las siguientes:

“EMISIONES CANALIZADAS

- *ATM-E-EC-01. Cálculo de altura de focos estacionarios canalizados.*
- *ATM-E-EC-02. Adecuación de focos estacionarios canalizados para la medición de las emisiones.*
- *ATM-E-EC-03. Metodología para la medición de las emisiones de focos estacionarios canalizados.*
- *ATM-E-EC-04. Determinación de la representatividad de las mediciones periódicas y valoración de los resultados. Contenido del informe.*

- ATM-E-EC-05. *Medición de gases de combustión mediante células electroquímicas.*

EMISIONES DIFUSAS

- ATM-E-ED-01. *Metodología para la medición de las emisiones difusas.*

- ATM-E-ED-02. *Planificación para la evaluación de las emisiones difusas y la valoración de los resultados. Contenido del informe.*

- ATM-E-ED-03. *Evaluación de las emisiones difusas de partículas en suspensión totales.*

- ATM-E-ED-04. *Evaluación de las emisiones difusas de partículas sedimentables.*

- ATM-E-ED-05. *Evaluación de las emisiones difusas de amoníaco (NH₃).*

- ATM-E-ED-06. *Evaluación de las emisiones difusas de sulfuro de hidrógeno (H₂S).*

- ATM-E-ED-07. *Evaluación de las emisiones difusas mediante la utilización de captadores pasivos.*

ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES ACREDITADAS

- ATM-E-TA-01. *Procedimiento de actuación como OCA en la tramitación de los controles externos y controles internos en APCA según el Real Decreto 100/2011”.*

En relación a las instrucciones referidas a las emisiones canalizadas y difusas, dado su carácter eminentemente técnico, abordaremos exclusivamente aquellos aspectos de las mismas que sean susceptibles de algún comentario desde un punto de vista jurídico.

Por lo que respecta a la ATM-E-EC-04, de acuerdo con su apartado 1, su objeto consiste entre otros aspectos, en establecer “*determinadas tareas que deben realizar los organismos de control en relación con la planificación y ejecución de los controles de las emisiones de focos estacionarios canalizados*” así como “*el contenido mínimo de los informes y los registros necesarios relativos a los correspondientes controles de las emisiones a la atmósfera de focos estacionarios canalizados*”.

Atendiendo al tenor literal de dicho apartado, su contenido encajaría en el objeto de la ATM-E-TA-01 relativa al “*Procedimiento de actuación como OCA en la tramitación de los controles externos y controles internos en APCA según el Real Decreto 100/2011*”.

En este sentido, el informe de 14 de mayo de 2018 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid recomendó distinguir las instrucciones de los criterios con nitidez, especificando que dicha observación se debía a “*que las instrucciones incorporan obligaciones para los organismos de control*”, citando a título ilustrativo la ATM-E-EC-04, “*cuyo apartado 10 regula el plazo en que los organismos de control deben emitir informes correspondientes, o prevé los registros de que debe disponer el organismo de control*”.

En contestación a dicha observación la Memoria expone que:

«(...) El ámbito de aplicación de la “ATM-E-TA-01. Procedimiento de actuación como OCA en la tramitación de los controles externos y controles internos en APCA según el Real Decreto 100/2011” exceptúa en concreto a las instalaciones IPPC como se señala en su alcance:

Quedan excluidas de lo dispuesto en este procedimiento aquellas instalaciones que se encuentren dentro del ámbito de aplicación el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

Es por ello, que este tipo de párrafos como el señalado en la ATM-E-EC-04, se indica:

En instalaciones dentro del ámbito de aplicación de la Ley IPPC, los Organismos de control deberán presentar los informes de medición periódica en el Órgano competente de la Comunidad de Madrid, en el plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la fecha de inicio de las mediciones.

En el resto de instalaciones, será en el plazo que se establece, para cada caso, en la instrucción técnica ATM-E-TA-01.

(...)».

Sin embargo, y sin perjuicio de mantener este tipo de párrafos puntuales en las instrucciones por las razones explicitadas en la Memoria, sería recomendable hacer constar precisamente en el apartado 1 -relativo al objeto de la instrucción- el ámbito de aplicación de los aspectos procedimentales referidos a los organismos de control contenidos en la misma.

Esta observación es aplicable en idénticos términos a la ATM-E-ED-02.

Por otro lado, a la hora de definir los organismos de control, las instrucciones precisan que estos podrán realizar los controles internos establecidos en el RD 100/2011 en los casos que establezca el órgano competente. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 g) del RD 100/2011, el control interno es exclusivamente el llevado a cabo por el titular de la instalación.

La ATM-E-ED-05 incorpora como “referencia de carácter normativo” los “Métodos Normalizados de análisis. APHA-AWWA-WPCF. Método 4500-NH3D”, que no gozan de tal naturaleza.

Por lo que respecta al procedimiento de actuación como OCA en la tramitación de los controles externos y controles internos en APCA según el Real Decreto 100/2011, el procedimiento previsto en la ATM-E-TA-01 parte de lo dispuesto en el artículo 7 de dicha norma que establece los requisitos relativos a los procedimientos de control en los siguientes términos:

“1. Las mediciones de las emisiones y los informes resultantes que se lleven a cabo en el marco de los controles referidos en el artículo anterior se realizarán de acuerdo a la norma UNE-EN 15259:2008 o actualización de la misma, para lo cual, las instalaciones deberán disponer de sitios y secciones de medición conforme a la citada norma. Asimismo, el muestreo y análisis de los contaminantes y parámetros complementarios así como los métodos de medición de referencia para calibrar los sistemas automáticos de medición, se realizarán con arreglo a las normas CEN existentes.

El anterior apartado no será exigible en los casos en que el órgano competente establezca otras especificaciones técnicas equivalentes.

Asimismo el órgano competente podrá establecer las especificaciones técnicas y requisitos relativos a los procedimientos de control de las emisiones difusas.

2. Los organismos de control autorizado que hayan establecido las comunidades autónomas remitirán los informes resultantes de los controles externos al órgano competente de la comunidad autónoma de acuerdo a los contenidos, procedimiento y formatos que éste establezca”.

Sin perjuicio de dicha consideración, procede verificar las siguientes observaciones sobre aspectos concretos de su contenido:

El apartado 3 contempla las definiciones y abreviaturas de distintos términos utilizados en el proyecto, algunas de las cuales constituyen una mera reproducción de las definiciones ofrecidas por la Ley 34/2007 y el RD 100/2011 motivo por el cual resultan innecesarias.

El apartado 5, referido a la distribución de competencias, precisa que la competencia corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático, perteneciente a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Toda vez que la denominación de la dirección general y de la consejería competente puede variar, podría contemplarse una referencia a dichos órganos en función de la competencia por razón de la materia.

El apartado 8, se refiere a la posibilidad de que un OCA tras realizar un control externo o interno detecte una modificación sustancial no comunicada. Conviene reiterar que el “*control interno o autocontrol de las emisiones*” aparece definido en el artículo 2 g) del RD 100/2011 como la comprobación efectuada por parte del responsable de la instalación, siendo exclusivamente el “*control externo de las emisiones*” el que corresponde verificar al OCA.

El artículo 2 del proyecto de decreto define su ámbito de aplicación. El apartado 1 precisa que las instrucciones técnicas que se aprueban serán aplicadas por la consejería competente, los OCAs y los titulares de las instalaciones “*con actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera*”.

Una vez que los titulares de dichas instalaciones quedan incluidos dentro del ámbito de aplicación del proyecto de decreto y teniendo cuenta que están obligadas a realizar controles internos en los términos previstos en el artículo 7 de la Ley 34/2007, resulta redundante que en el apartado 2 se indique que las instrucciones técnicas deberán aplicarse en la realización de los controles internos exigibles a las actividades

potencialmente contaminadoras de la atmósfera de acuerdo con la normativa vigente.

El apartado 2, además, después de referirse a los controles internos en los términos indicados, añade respecto de dichos controles, “*ya sean de tipo externo o interno*”. En este sentido, como ha quedado expuesto en el análisis de las instrucciones, el artículo 2 del RD 100/2011 distingue los controles internos de los externos en función del sujeto que los verifica y en dichos términos han de ser considerados en el proyecto de decreto.

El contenido del apartado 3 del artículo 2 no se ajusta a la rúbrica del precepto, toda vez que se refiere al cumplimiento de los criterios establecidos en relación con la altura y adecuación de los focos y no propiamente al ámbito de aplicación.

El artículo 3 define los organismos de control autorizados de emisiones contaminantes a la atmósfera, cuyo último inciso prevé que el funcionamiento de los mismos quedará condicionado a la obtención de la correspondiente acreditación. Toda vez que el artículo 4 del proyecto tiene por objeto, de acuerdo con su rúbrica, la “*Acreditación de los organismos de control autorizados*”, dicho inciso resulta innecesario.

El artículo 4 prevé que la preceptiva acreditación de los OCAs cuente con la acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) o por otro organismo de acreditación firmante del Acuerdo Internacional de Reconocimiento Mutuo (MLA) de ILAC (International Laboratory Accreditation Cooperation).

La Entidad Nacional de Acreditación – ENAC – es la entidad designada por el Gobierno, para operar en España como el único Organismo Nacional de Acreditación, en aplicación del Reglamento (CE) nº 765/2008 que regula el funcionamiento de la acreditación en Europa y que requiere que cada Estado miembro cuente con un único organismo de acreditación.

A su vez, ILAC es la organización internacional para organismos de acreditación que operan bajo la ISO / IEC 17011 y que participan en la acreditación de organismos de evaluación de conformidad, incluyendo laboratorios de calibración, laboratorios de ensayos, laboratorios clínicos y organismos de inspección (que utilizan ISO / IEC 17020).

Sin embargo, el artículo 4 del proyecto, a continuación precisa que *“en el alcance de dicha acreditación deberán figurar las correspondientes instrucciones técnicas que sean de aplicación en el ámbito de su actuación, así como la norma UNE-EN ISO/IEC 17025 o la norma que en un futuro la sustituya”*.

En este sentido conviene precisar que el Reglamento (CE) n° 765/2008 concreta el alcance de la “acreditación” al definirla como la *“declaración por un organismo nacional de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple los requisitos fijados con arreglo a normas armonizadas y, cuando proceda, otros requisitos adicionales, incluidos los establecidos en los esquemas sectoriales pertinentes, para ejercer actividades específicas de evaluación de la conformidad”*.

En definitiva, la acreditación es la evaluación independiente de los organismos de evaluación de la conformidad con las normas reconocidas para llevar a cabo actividades específicas para garantizar su imparcialidad y competencia sin que el proyecto pueda imponer o determinar el alcance concreto de la misma.

Por otro lado, en consonancia con lo expuesto en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se considera oportuno efectuar una regulación más exhaustiva del régimen jurídico de los organismos de control, sin perjuicio de que, como señala la Memoria, la instrucción técnica ATM-E-TA-01 entre en mayor grado de concreción sobre este aspecto.

Debe significarse que esta línea de regulación más detallada se sigue por ejemplo en los artículos 26 a 28 del Decreto 50/2009, de 18 de junio, por el que se regula el control de la contaminación atmosférica industrial en la Comunidad Autónoma de Cantabria, referidos a la definición de las entidades de control, la obligación de inscripción en el registro creado al efecto y las concretas obligaciones de las entidades para efectuar el control que les corresponde. En el mismo sentido, el Decreto 104/2010, de 10 de septiembre, por el que se regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y creación de su registro de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

La disposición final segunda relativa a la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, no atiende al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil, sin que la Memoria ofrezca una explicación sobre este aspecto.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva, párrafo segundo, de acuerdo con el uso general de mayúsculas y minúsculas en los textos legales descrito en el apéndice a) 1º del Acuerdo, la referencia al Decreto mencionado, así como cada una de las competencias enumeradas a continuación, ha de hacerse con la primera letra en mayúscula.

En el párrafo tercero el término “*ley*” ha de escribirse con minúscula como precisa el apéndice a) 2 del acuerdo.

En el párrafo decimosexto, la referencia a las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías ha de escribirse con la primera letra en minúscula.

En este mismo párrafo, correspondiente a los trámites del procedimiento, donde se dice “*Comisión Jurídica Asesora*”, debería decirse “*Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*” y sustituir por “*dictamen*” la referencia al informe de este órgano.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.3 del ROFCJA, las disposiciones sobre asuntos informados por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él; en el primer caso se usará la fórmula “*de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”, en el segundo la de “*oída la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”.

En el título de los artículos 3 y 4 ha de tenerse en cuenta que, conforme a la directriz 29 del Acuerdo el título del artículo se escribe en minúscula, salvo la primera letra.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y

control y los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 21 de abril de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 95/20

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid