



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 9 2 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 30 de julio de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en funciones, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 252/2019 PD)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 27 de junio de 2019, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en funciones, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), preceptivo dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en su reunión del 24 de junio de 2019, según resulta del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Tal y como se ha indicado, el presente dictamen ha sido solicitado por el Excmo. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones pero, a la fecha de su emisión, ya han tomado posesión de sus cargos tanto el Presidente como los Consejeros y Consejeras del nuevo Gobierno de Canarias que deberá debatir y, en su caso, aprobar el proyecto de Decreto objeto del presente dictamen (Resolución del Presidente del Parlamento de Canarias de 27 de junio de 2019 y Decreto 121/2019,

---

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

de 17 de julio, del Presidente, por el que se nombra a los Consejeros y a las Consejeras del Gobierno de Canarias).

Por ello se hace innecesario entrar a analizar si la aprobación del proyecto de Decreto sometido a dictamen se circunscribe o no «*al despacho ordinario de los asuntos públicos*», que constituye el límite que el art. 21.3 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, impone a la gestión de los gobiernos '*en funciones*'; y respecto al cual este Consejo Consultivo tiene fijado su criterio en, por todos, el Dictamen 220/2019, de 6 de junio.

Además, en el presente caso, al tratarse de aplicar la normativa comunitaria puede entenderse, sin ninguna duda, que no estamos ante una norma que implique orientación política, sino que se trata de una norma técnica que, por ende, su aprobación podría ubicarse con naturalidad en el concepto de «*despacho ordinario de asuntos*», para lo cual también estaría legitimado un gobierno en funciones.

## II

### **Sobre la tramitación procedimental.**

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a la tramitación prevista en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Así, en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

1) Consulta pública previa, entre los días 9 y 30 de noviembre de 2017 [art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)].

2) Informes de iniciativa reglamentaria, de 20 de diciembre de 2018 y de 11 de abril de 2019 (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016).

Este informe, a su vez, incorpora:

- La memoria económica de la iniciativa (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983).

- El informe de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), evacuándose posteriormente, el 16 de abril de 2019, informe complementario.

- El informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- El informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

- El informe de impacto sobre las familias (disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que añade la disposición adicional décima: «Impacto de las normas en la familia» de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

3) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 15 de marzo de 2019 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985 de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

4) Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 20 de junio de 2019 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016 de 11 de julio, en relación con la Norma Tercera, apartado 1.b) del Decreto 15/2016].

5) Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de 8 de febrero de 2019 [art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015 de 28 de diciembre] cuyas observaciones han sido analizadas en informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, de 13 de marzo de 2019.

6) Consulta a los demás Departamentos de la Administración autonómica [Norma Tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016], el 30 de enero de 2019, habiéndose recibido observaciones por parte de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, y de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, en fechas de 16 de enero de 2019 y 6 de febrero de 2019, respectivamente.

7) Audiencia ciudadana/información pública, trámite publicado en el BOC nº 19, de 29 de enero, por un plazo de quince días [art. 133.2 LPACAP y art. 16.1.a) de la Ley 27/2016, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente] a través del portal web [www.canariasparticipa.com](http://www.canariasparticipa.com), no habiéndose recibido alegaciones.

8) Trámite de audiencia a las entidades y asociaciones más representativas del sector [art. 133.2 de la LPACAP, en relación con la Norma tercera, apartado 1.c), del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], recibiendo alegaciones por parte la Confederación Canaria de Empresarios.

9) Informe de la Viceconsejería de Medio Ambiente, de 8 de abril de 2019, de valoración de las alegaciones y observaciones formuladas en fase de información pública y consulta del Proyecto de Decreto.

10) Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 10 de mayo de 2019 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], así como informe de valoración de sus observaciones, emitido por la Viceconsejería de Medio Ambiente el 17 de mayo de 2019.

11) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, sostenibilidad y Seguridad, de 12 de junio de 2019 [art. 44 de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril y 15.5.a) del Decreto 212/1991], en el que, además, se da cumplimiento a la Directriz Sexta del Anexo al Acuerdo por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto por razón de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, publicada por Resolución de 27 de junio de 2017, en relación con el art. 9.14 del Reglamento Orgánico de la citada Consejería, aprobado por Decreto 137/2016, de 24 de octubre, que establece que si bien es competencia de la Consejería la determinación del Centro Directivo al que corresponde el ejercicio de las funciones de la Unidad de Igualdad del Departamento, en su defecto corresponde a la Secretaría General Técnica el ejercicio de dichas funciones, y es que la referida Unidad no ha sido formalmente creada en esa Consejería.

12) Remisión, el 12 de junio de 2019, del referido informe al Instituto Canario de Igualdad, así como del informe de iniciativa reglamentaria, que contiene el análisis de impacto por razón de género.

13) Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 21 de junio de 2019 [art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo] así como contestación al mismo por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes, de 17 de abril de 2019.

### III

**Sobre el objeto, justificación y marco normativo, y competencia del proyecto de Decreto.**

1. Como señala el art. 1 de la norma proyectada, el objeto de ésta es «establecer las normas para la aplicación del sistema voluntario de etiqueta ecológica de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE y en el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación de reglamento comunitario, o normas que en el futuro las sustituyan».

Esta etiqueta ecológica europea -también denominada ecoetiqueta o ecolabel- es un instrumento de la política comunitaria de promoción y protección del medio ambiente, incluido en el Plan de Acción Comunitario de Producción y Consumo Sostenible y Política Industrial Sostenible de la UE y cuenta con el respaldo de las autoridades ambientales de la UE y de los Estados Miembros. Tal instrumento, de carácter voluntario, pretende promover productos que pueden reducir los efectos ambientales adversos, contribuyendo así a un uso eficaz de los recursos naturales.

Se configura como un distintivo que permite, por un lado, respecto a los consumidores, identificar con facilidad los productos y servicios respetuosos con el medio ambiente, sobre la base de una información veraz, científica y no engañosa; y, por otro lado, respecto a los operadores (productores, fabricantes, importadores, proveedores de servicios, mayoristas y minoristas) les facilita la acreditación de aquella condición de determinados productos a través de mecanismos verificados por organismos independientes y avalados por la Administración.

2. La etiqueta ecológica se creó a través del Reglamento Europeo (CE) 880/1992, de 23 de marzo de 1992, cuya aplicación se incorporó al ordenamiento español a través del Real Decreto 598/1994, de 8 de abril (puesto que, sin perjuicio de la aplicación directa del Reglamento comunitario, éste había previsto que cada Estado

miembro designara el organismo competente encargado de efectuar las tareas mencionadas en el mismo). Posteriormente, con la finalidad principal de ampliar el ámbito de aplicación de este sistema a los servicios, se aprobó el Reglamento (CE) 1980/2000, de 17 de julio de 2000, relativo al sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica. No obstante, su aplicación en nuestro Estado no hizo precisa modificación alguna del Real Decreto 598/1994.

Aquella normativa fue derogada mediante la aprobación del vigente Reglamento (CE) 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea (UE), que permite aplicarla a todo bien o servicio suministrado para distribución, consumo o utilización en el mercado comunitario, ya sea mediante pago o de forma gratuita, que incluye como principales objetivos: a) Ampliar las posibilidades de su utilización para evitar la proliferación de sistemas nacionales de etiquetado ecológico; b) Sustituir la utilización de sustancias peligrosas por otras más seguras siempre que sea posible; c) Simplificar el sistema y reducir las cargas administrativas, racionalizando los procedimientos de evaluación y verificación, y reduciendo asimismo los costes derivados de la utilización de la etiqueta ecológica, para lo que el nuevo Reglamento declara potestativa la exigencia del canon anual por su uso; d) Coordinar el sistema europeo con los sistemas estatales mediante el intercambio de información y experiencias; e) Promocionar la etiqueta ecológica mediante el fomento de su adopción por las PYMES, así como a través de campañas de sensibilización, información y educación específicas dirigidas al público y a los consumidores.

Para su aplicación en los Estados Miembros, aquel Reglamento establece que aquéllos designarán organismos competentes para el desarrollo de los cometidos relacionados con la etiqueta ecológica de la UE.

En consecuencia, el cumplimiento de esta norma comunitaria hacía necesaria la aprobación de una norma estatal que, respetando la aplicabilidad directa del Reglamento y las competencias en la materia que ostentan las Comunidades Autónomas, concretara aquellos aspectos que precisaran de un desarrollo por parte de los Estados, para lo cual se dictó el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación de reglamento comunitario, que vino a derogar el Real Decreto 598/1994. Según este Real Decreto 234/2013, de acuerdo a nuestro marco constitucional, los organismos competentes debían ser designados por las Comunidades Autónomas. Además, deja en gran medida a la normativa

autonómica, el desarrollo de los procedimientos de concesión y, en su caso, la prohibición de utilización de la etiqueta ecológica.

Ha de decirse que, como se explicita en su disposición final primera, el título competencial en virtud del que se dicta el citado Real Decreto viene dado por el art. 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, que atribuyen, respectivamente, al Estado competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Dentro de este contexto normativo se sitúa el presente Proyecto de Decreto, cuya justificación viene dada, según su preámbulo, en que *«el interés creciente manifestado por algunas empresas o particulares por obtener esta certificación para productos canarios»*, hace necesario *«contar con una regulación propia de concesión de la etiqueta ecológica que permita a esta Comunidad Autónoma ejercer las competencias que ostenta, con las suficientes garantías de seguridad jurídica»*.

Y es que en Canarias el Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, aprobado por Decreto 137/2016, de 24 de octubre, designa a la Viceconsejería de Medio Ambiente como organismo competente para conceder la etiqueta ecológica de la Unión Europea y para ejercitar las demás funciones establecidas en su normativa reguladora y, por su parte, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, ya fija en su art. 131 bis la tasa que se aplicará al procedimiento de solicitud de etiqueta ecológica de la Unión Europea, en nuestro territorio. Sin embargo, no cuenta nuestra Comunidad Autónoma con su regulación propia que establezca el procedimiento para autorizar el uso de la etiqueta ecológica, tanto de mercancías que se produzcan o fabriquen en Canarias, como de servicios que se presten en nuestro territorio, siempre que se refieran a categorías respecto a las que la legislación europea haya establecido criterios ecológicos.

Así, tal y como expresa el informe de iniciativa reglamentaria, por esta norma se trata de *«establecer el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes para la concesión o renovación del uso de la etiqueta ecológica tanto para mercancías que se produzcan o se fabriquen en Canarias como de servicios que se presten o se lleven a cabo en su territorio»*.

A lo que añade: «Serían también objetivos complementarios de la norma que se pretende elaborar y aprobar:

- Vigilar y controlar, por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, el adecuado uso de la etiqueta ecológica emitida.

- Regular y controlar, por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, el adecuado uso de la etiqueta ecológica emitida.

- Regular un procedimiento de suspensión o revocación de uso de la etiqueta ecológica de los productos o servicios que hayan obtenido este reconocimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Promover el conocimiento y las ventajas del uso de la etiqueta ecológica de la Unión Europea en Canarias, mediante campañas de sensibilización, información y educación pública, dirigidas a consumidores, fabricantes, productores, mayoristas, proveedores de servicios, responsables de adjudicación de contratos públicos, comerciantes, minoristas y público en general».

3. Así pues, el actual proyecto normativo pretende dar respuesta a esta necesidad, lo que se hace al amparo de la competencia recogida en el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente prevista en el, lo que incluye, en todo caso, como indica el apartado k) del apartado 1, la promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.

También el Proyecto de Decreto tiene incidencia en las competencias que en materia de consumo y actividad comercial y calidad se recogen en los artículos 121 y 126, a) y e) del Estatuto.

## IV

### **Sobre la estructura y contenido del Proyecto de Decreto.**

Consta el presente Proyecto de Decreto de la siguiente estructura y contenido:

1.- Una parte expositiva, dada por una introducción a modo de preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

2.- Una parte dispositiva, dada por 17 artículos, distribuidos en 4 capítulos, con el siguiente contenido:



- El Capítulo I, contiene en los arts. 1 al 5 las disposiciones generales, regulando el objeto (art. 1) y ámbito de aplicación de la norma (art. 2), el organismo competente (art. 3), la promoción de la etiqueta ecológica de la UE (art. 4), y el Registro de productos de Canarias con ecoetiqueta de la UE (art. 5).

- El Capítulo II, rubricado «Procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica», regula en los arts. 6 al 10: las tasas (art. 6), solicitud de inicio del procedimiento (art. 7) y admisión de la misma (art. 8), instrucción del procedimiento (art. 9), y concesión de la ecoetiqueta (art. 10).

- El Capítulo III regula las «Actuaciones posteriores a la concesión de la ecoetiqueta», así, sus condiciones de uso (art. 11), confidencialidad (art. 12), visitas de comprobación (art. 13), suspensión (art. 14) y revocación (art. 15) de la etiqueta ecológica.

- El Capítulo IV, titulado «Modificación de los criterios ecológicos aplicables», regula en su art. 16 la modificación de los criterios ecológicos aplicables a la categoría del producto, y en el art. 17 la proposición de elaboración de criterios de nuevas categorías de productos y de revisión de los existentes.

3.- Una parte final dada por:

- Una Disposición adicional única sobre el Régimen sancionador.

- Tres Disposiciones finales: la primera, relativa a la normativa de aplicación; la segunda, de habilitación de desarrollo; y la tercera relativa a la entrada en vigor de la norma, donde se prevé una *vacatio legis* de un año, al señalar que entrará en vigor al año de su publicación en el BOC.

4.- Por último, contiene el Proyecto de Decreto un Anexo donde se contiene el modelo de solicitud de concesión de etiqueta ecológica de la UE.

## V

### Observaciones al Proyecto de Decreto.

1. Con carácter general, y para todo el texto del proyecto de Decreto, debe indicarse la necesidad de unificar el criterio del uso del término “Unión Europea” o de sus siglas “UE”, siendo preferible la primera.

2. Como observaciones al articulado cabe realizar las siguientes:

1) Al artículo 3

Este artículo, que prácticamente se limita a describir las funciones a ejercer por el órgano autonómico competente en materia de etiqueta ecológica de la Unión Europea, parece insuficiente en orden al cumplimiento del art. 4 del ya citado Reglamento (CE) 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009.

Efectivamente, este art. 4, literalmente dice:

*«Artículo 4. Organismos competentes.*

*1. Cada Estado miembro designará el organismo u organismos encargados, dentro o fuera de los ministerios gubernamentales, de desempeñar los cometidos contemplados en el presente Reglamento («organismo competente» u «organismos competentes») y garantizará su operatividad. Cuando se designe más de un organismo competente, el Estado miembro determinará sus respectivas competencias y los requisitos de coordinación que les sean aplicables.*

*2. La composición de los organismos competentes será la adecuada para garantizar su independencia y neutralidad, y su reglamento interno velará por la transparencia en el ejercicio de sus actividades y la participación de todas las partes interesadas.*

*3. Los Estados miembros garantizarán que los organismos competentes cumplan los requisitos establecidos en el anexo V.*

*4. Los organismos competentes garantizarán que el proceso de verificación se realice de manera coherente, neutra y fiable por un agente independiente del operador que se evalúa, y se base en las normas y los procedimientos nacionales, europeos e internacionales reguladores de los organismos que aplican sistemas de certificación de productos.”*

En consecuencia se considera necesario una mayor concreción en relación a los requisitos y garantías que en este artículo se establecen.

2) Al artículo 7

En la letra g) del apartado 1, relativo a los extremos que han de acreditarse en la solicitud de inicio del procedimiento de otorgamiento de la etiqueta ecológica europea se indica: *«cualquier otra documentación complementaria relativa al producto que considere que pueda servir de base para el otorgamiento (...)».*

Entendemos que quien considera la necesidad de la aportación de tales documentos es el propio solicitante, en aras a la consecución del otorgamiento de la etiqueta, si bien debe aclararse en la norma tal extremo.

### 3) Al artículo 9

Expresa este artículo, en su apartado 2, que *«en cualquier momento se podrá, con suspensión del plazo para resolver conforme al art. 22.1 de la LPAC, si se considera conveniente (...)»*.

Pues bien, la conveniencia, que valora el órgano competente, alude a una cuestión más de oportunidad a valorar subjetivamente por aquel órgano, que de necesidad objetiva, lo que no es conforme con lo previsto en el art. 22.1 de la LPACAP, que habilita a la Administración a suspender el plazo para resolver en casos tasados en los que, en todo caso, sea un deber o necesidad para resolver el requerir documentación o realizar otra actuación previa.

Por tanto, sería preciso sustituir la expresión «si se considera conveniente», por «cuando sea preciso -o necesario-».

### 4) Al artículo 14

En su apartado 3, este artículo señala, utilizando el mismo término empleado en Reglamento de la UE (artículo 10. 5), que en los casos de suspensión de la etiqueta ecológica, el organismo competente informará *«sin demora»*.

Si bien esta expresión, que es un concepto jurídico indeterminado, cabe en el Reglamento 66/2010, parece más adecuado que en el Proyecto que nos ocupa, norma de aplicación de aquel Reglamento, pues el Real Decreto 234/2013 sólo exige la comunicación sin siquiera hacer referencia a plazo, tal margen temporal se concrete en aras de la seguridad jurídica, dentro de lo que deba entenderse por la expresión «sin demora».

Lo mismo procede señalar en relación con el art. 15.3.

Por otra parte, deberá preverse, tanto respecto de la suspensión como de la revocación de la etiqueta ecológica, que la resolución que las acuerde pueda recurrirse en alzada por el interesado.

### 5) Al artículo 15

Los motivos para dejar sin efecto la etiqueta ecológica establecidos en el apartado 1. e), prácticamente se repiten en el apartado 1. h) siguiente, lo que -consecuentemente- se debería corregir.

6) A la Disposición final tercera

Esta disposición final establece que el Decreto entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. Ni de las normativas europea y estatal que el Decreto desarrolla, ni de los documentos contenidos en el expediente tramitado por el Gobierno, se desprende la necesidad -o justificación- de una '*vacatio legis*' tan amplia.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en Fundamento V de este Dictamen.