

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	9
I. LA JUSTIFICACIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS PÚBLIQUES DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT	15
1. Introducció: el dret ambiental com a canalització social del desenvolupament econòmic i tecnològic	15
2. La superació del monopoli de l'administració a l'hora de definir i gestionar el model de desenvolupament	17
2.1. Alternatives dels poders públics a la regulació de l'activitat dels particulars	17
2.2. Les formes de desregulació: panoràmica general	20
3. El principi de cooperació en el dret ambiental	22
3.1. Consideracions generals	22
3.2. La cooperació amb els particulars en la implementació de la política ambiental	25
3.3. La cooperació amb els particulars, l'Estat de dret i el principi democràtic	27
3.4. Consideració particular a les facultats normatives i de control fora del sector públic	31
3.5. Les entitats col·laboradores de l'Administració en funcions d'inspecció i control en el sistema constitucional	34
II. EVOLUCIÓ HISTÒRICA DE LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT EN L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL	37

1. Les entitats col·laboradores de l'administració a la normativa estatal. Evolució històrica	37
2. Les entitats col·laboradores de l'administració a la normativa autonòmica. Evolució	41
2.1. Andalusia	41
2.2. Comunitat Valenciana	43
2.3. Regió de Múrcia	45
2.4. Catalunya	45
III. L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A LA NORMATIVA ESTATAL. EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ENTITATS COL·LABORADORES	48
1. Les entitats col·laboradores en matèria de qualitat i seguretat industrial	48
1.1. La interrelació entre la qualitat i la seguretat industrial	48
1.2. L'estudi de les entitats col·laboradores en l'àmbit de la seguretat industrial en aquest treball. La relació entre la seguretat industrial i la protecció del medi ambient	49
1.3. La justificació de l'existència d'entitats col·laboradores en l'àmbit de la seguretat i la qualitat industrial	50
1.4. El protagonisme de les entitats col·laboradores als mecanismes establerts per assegurar el compliment del règim substantiu aplicable en matèria de seguretat industrial	51
1.5. La col·laboració en l'àmbit de la seguretat industrial	53
A. Les entitats d'acreditació	53
a) Definició	53
b) Designació per l'Administració competent	53
c) Condicions i requisits d'organització i funcionament	55

d) Obligacions	57
e) Infraestructura acreditable per la seguretat	59
f) La monopolització, no jurídica sino de fet, de l'activitat d'acreditació	60
B. Els organismes de control	60
a) Naturalesa i finalitat	60
b) Requisits i condicions	61
c) Obligacions	62
C. Anàlisi de la relació existent entre els diferents subjectes que exerceixen la funció de control en l'àmbit de la seguretat industrial	64
a) Relació entre les entitats acreditadores i els organismes de control	64
b) Relació entre entitat acreditadora i Administració	65
c) Relació entre organisme de control i Administració	66
1.6. Reflexions finals	69
2. Les entitats col·laborades en matèria de contaminació atmosfèrica	70
2.1. La col·laboració externa en el marc de la legislació sobre protecció del medi ambient atmosfèric	71
2.2. La col·laboració externa en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle	75
A. Les obligacions d'informació sobre les emissions establertes per la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle	75
B. Els requisits i les directrius del sistema de seguiment	78
C. La verificació de l'informe anual d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle	78
a) La competència per a la verificació dels informes anuals	79
b) Els organismes d'acreditació	80
c) Els criteris per a l'acreditació dels verificadors	82
D. La valoració de l'informe verificat per l'òrgan autonòmic competent	84

E. La naturalesa de l'activitat de verificació i de l'informe verificat d'emissions	85
F. Algunes qüestions obertes en relació amb el règim de verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle	87
3. Les entitats col·laboradores en matèria de control d'abocaments d'aigües residuals	88
3.1. El concepte d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica	89
3.2. Els requisits per a l'obtenció del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica	89
3.3. La competència i el procediment per a l'obtenció del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica	91
3.4. El Registre Especial d'Entitats Col·laboradores de l'Administració Hidràulica	91
3.5. L'àmbit d'actuació de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica	92
3.6. Els drets i els deures de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica	94
3.7. El control de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica	96
4. Les entitats col·laboradores en matèria de residus	97
IV. L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A LA NORMATIVA AUTONÒMICA. EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ENTITATS COL·LABORADORES	100
1. El model andalús: el Decret 12/1999, de 26 de gener, que regula les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient	101
1.1. El concepte d'entitat col·laboradora	101
1.2. Els requisits de les entitats col·laboradores	101
A. Els requisits administratius. En especial, l'acreditació	102

B. L'autorització i la inscripció en el Registre Administratiu Especial d'Entitats Col·laboradores i en el Registre d'Establiments Industrials d'Andalusia	103
1.3. El Registre Administratiu Especial d'Entitats Col·laboradores	105
1.4. Els camps d'actuació i les funcions de les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental	106
1.5. Les obligacions de les entitats col·laboradores	109
1.6. El control de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient	110
1.7. Les reclamacions	112
2. El model català	113
2.1. Les entitats col·laboradores en el marc de la prevenció i control integrats de la contaminació: el Decret 170/1999, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control	114
A. Caracterització de les entitats col·laboradores de l'Administració a la normativa objecte d'estudi	114
B. El paper de les entitats col·laboradores de l'Administració en la implantació del principi de la prevenció i el control integrats en l'àmbit mediambiental	117
a) El protagonisme de les entitats col·laboradores de l'Administració en el sistema de control	117
i. Controls previs a la posada en marxa	118
ii. Controls periòdics durant el funcionament	119
b) Les revisions	121
i. La revisió periòdica	121
ii. La revisió anticipada	122
C. Relació de les ECAS amb l'Administració a la Llei IIAA	123
a) Anàlisi de la funció de control que les ECAS porten a terme. Diferenciació entre control i inspecció	123

b) Mecanismes de l'Administració per mantenir la dimensió pública del control	126
D. Responsabilitat per danys al medi ambient i entitats ambientals de control	129
E. Reflexions finals	133
2.2. La col·laboració externa en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle: el Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle	134
A. L'òrgan autonòmic competent en matèria d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle	134
B. Els verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle	135
C. La validació dels informes anuals verificats d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle	138
D. El sistema de reclamació enfront les actuacions dels verificadors	138
2.3. Les entitats col·laboradores en altres subsectors ambientals	139
3. El model murcià: el Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	148
3.1. La definició d'entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	148
3.2. Requisits i procediment per la inscripció al Registre d'Entitats Col·laboradores	149
A. Requisits	149
B. Procediment	150
3.3. Delimitació de les funcions atribuïdes a les entitats col·laboradores	151
3.4. Camps d'actuació de les entitats col·laboradores	152
3.5. Incompatibilitats de les entitats col·laboradores	153
3.6. Obligacions de les entitats col·laboradores	154

3.7. Mecanismes de control de l'Administració sobre les entitats col·laboradores	154
3.8. Responsabilitat de les entitats col·laboradores	155
3.9. Reflexions finals	156
4. El model valencià: el Decret 229/2004, de 15 d'octubre, pel qual s'estableixen les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental i es crea i regula el seu registre	157
4.1. El concepte d'entitat col·laboradora	157
4.2. Els requisits de les entitats col·laboradores	158
A. Els requisits administratius. En especial, l'acreditació o autorització	158
B. La inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	160
C. Les garanties	160
4.3. La competència i el procediment per a la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	161
4.4. El Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	163
4.5. Les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	165
4.6. Els drets i les obligacions de les entitats col·laboradores inscrites	167
4.7. El control de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental	169
V. LA PROBLEMÀTICA PLANTEJADA PER L'EXERCICI DE FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT PER ENTITATS COL·LABORADORES	172
1. La fixació dels requisits i les garanties que han de complir les entitats col·laboradores com a element fonamental	172

2. L'abast de l'actuació de les entitats col·laboradores: assistència a l'administració o substitució de l'administració?	173
3. La determinació de l'instrument a utilitzar per a la cessió de les funcions públiques de control i/o inspecció en matèria de protecció del medi ambient	176
4. El règim jurídic de les actuacions de control i inspecció efectuades per entitats col·laboradores	179
5. L'activitat exterior de les entitats col·laboradores i la seva relació amb el particular. La posició dels particulars	183
6. El control i la vigilància de les entitats col·laboradores per l'administració	187
7. El règim de responsabilitat de les entitats col·laboradores i de l'administració pública	188
8. La vinculació de l'administració a l'actuació de les entitats col·laboradores	190
VI. ELS INTENTS DE REGULACIÓ DE LES ENTITATS COL·LABORADORES DE L'ADMINISTRACIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A CATALUNYA	192
1. El projecte de llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria de medi ambient, presentat el 22 de gener de 2003	193
2. L'Avantprojecte de llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'administració de la Generalitat de 2005	195
CONCLUSIONS	197
BIBLIOGRAFIA	202

INTRODUCCIÓ

Aquest treball de recerca, “L’externalització de les funcions de control i inspecció en matèria de protecció del medi ambient: reptes i oportunitats”, té per objecte l’anàlisi i l’estudi en profunditat de les entitats col·laboradores de l’administració pública en matèria de protecció del medi ambient.

En els últims anys s’observa una clara tendència en la legislació ambiental (a l’igual que en altres sectors de la intervenció administrativa -paradigmàtic en aquest sentit és el sector de la qualitat i la seguretat industrial-) a l’externalització de les funcions de control i inspecció, mitjançant l’admissió de la intervenció d’entitats i persones generalment privades en l’exercici de les esmentades funcions públiques. Es tracta d’una manifestació, segons ha manifestat ESTEVE PARDO, de la superació de la capacitat de coneixement de les administracions públiques, amb els seus mitjans personals i materials, per la tècnica i els riscos que en genera¹. Per a la superació d’aquesta incapacitat tècnica i davant la impossibilitat del rearmament tecnològic de les administracions públiques, la solució per al control de la tècnica passa pel trasllat de funcions públiques de control als particulars, que gaudeixen de l’*expertise* tècnica necessària². El recurs a la col·laboració privada per a l’exercici de funcions públiques es justifica, doncs, en la creixent complexitat de la tècnica, atesa la gran quantitat d’aspectes i condicions tècniques presents en la normativa ambiental vigent, i en la correlativa incapacitat de l’administració per al seu control³.

Aquesta tendència privatitzadora i el recurs a la col·laboració privada per a l’exercici de funcions materialment públiques es justifica, doncs, en la creixent complexitat de la tècnica i en la correlativa incapacitat de l’administració per a controlar-la⁴. Neixen, així,

¹ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 23.

² BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, p. 1050.

³ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho...*, cit., p. 23.

⁴ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho...*, cit., p. 23. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental”, a *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, p. 35, també assenyala com a fonament d’aquest fenomen, a més de la falta d’adequació de les estructures administratives per a l’exercici de funcions d’alt contingut tècnic, “*motivaciones de orden imperativo, como el traslado de una eventual responsabilidad por el ejercicio de las funciones de control a estas entidades, así como una más ajustada imputación de los costes de esta actividad de control a los sujetos inspeccionados, más compleja de articular en el caso de la inspección directa por la Administración*” (p. 35).

les entitats col·laboradores de l'administració, que suposen una nova forma d'organització de l'activitat administrativa i que se situen en la progressiva erosió de la frontera entre allò públic i allò privat. Aquestes entitats ofereixen a l'administració la possibilitat de comptar amb una constant i flexible adaptació a les innovacions tecnològiques que el desenvolupament de l'activitat de protecció ambiental requereix. Suposen, en definitiva, un repte per a l'eficàcia i la participació dels administrats en tasques tradicionalment predicades dels poders públics⁵.

Aquesta col·laboració privada en l'exercici de les funcions públiques d'inspecció i control en matèria ambiental s'admet expressament en l'àmbit europeu. Efectivament, la Recomanació 2001/331/CE, sobre criteris mínims de les inspeccions mediambientals en els Estats membres, contempla la possibilitat que els Estats Membres puguin delegar les tasques d'inspecció, sota la seva autoritat i supervisió, en qualsevol persona jurídica de Dret públic o privat, sempre que no tingui interessos personals en els resultats de les inspeccions que practiqui.

Es tracta, a més, d'una tendència creixent en la normativa ambiental sectorial, tant estatal com autonòmica. En l'àmbit estatal, constitueix una fórmula que compta ja amb una llarga tradició, per exemple, en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric i d'aigües⁶. Poden esmentar-se, des d'aquesta perspectiva, a títol il·lustratiu, les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica, previstes pel Reial decret Legislatiu 1/2001, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, i regulades actualment a l'Ordre MAM/985/2006, de 23 de març, per la qual es desenvolupa el règim jurídic de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i de gestió dels abocaments al domini públic hidràulic⁷.

Juntament amb l'actuació d'entitats col·laboradores, a nivell estatal, també s'ha acudit a la col·laboració externa de verificadors prèviament acreditats tant en el marc del sistema

⁵ PADRÓS REIG, C., "Las entidades ambientales de control en la legislación catalana", a *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001, p. 14.

⁶ Vegeu el capítol III d'aquest estudi.

⁷ Aquesta Ordre deroga l'anterior Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme de 16 de juliol de 1987, per la qual es regulaven les empreses col·laboradores dels organismes de conca en matèria de control d'abocament d'aigües residuals.

comunitari de gestió i auditoria mediambientals, com de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle⁸.

A nivell autonòmic, estem davant un fenomen en clara expansió. A la legislació ambiental catalana, és una constant el recurs a les entitats col·laboradores de l'administració per a l'exercici de les funcions de vigilància ambiental de les activitats contaminants situades en llur territori. Destaquem, en particular, la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, que apel·la a les entitats ambientals de control per a la realització de determinades actuacions de control inicial i periòdic de les activitats amb incidència ambiental i de determinades verificacions -regulades provisionalment pel Decret 170/1999, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control-. Però també es preveu l'actuació d'entitats col·laboradores en altres àmbits. Així, en matèria de contaminació atmosfèrica (Llei 22/1983, de 21 de novembre, de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, modificada per la Llei 6/1996, de 18 de juny -art. 13 bis- i Decret 230/1993, sobre l'exercici de funcions d'inspecció i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient), contaminació acústica (Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica -art. 27.2-), contaminació lluminosa (Llei 6/2001, de 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn -art. 24- i Decret 82/2005, que la desenvolupa -arts. 8.6 i 19.4-), abocaments (Decret 130/2003, pel qual s'aprova el Reglament dels sistemes públics de sanejament)...

Es tracta, a més, d'un fenomen creixent en altres comunitats autònomes, que també apel·len a les entitats col·laboradores i que, en alguns casos, han regulat detalladament el seu règim jurídic. Des d'aquesta perspectiva, poden destacar-se, entre d'altres, les següents normes: la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental de Múrcia i el Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental; el Decret d'Andalusia 12/1999, de 26 de gener, que regula les entitats col·laboradores en matèria de protecció ambiental (també el Decret 281/2002, de 12 de novembre); i el Decret valencià 229/2004, de 15 d'octubre, pel qual s'estableixen les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental i se crea i regula el seu registre, així com el Decret 266/2004, de 3 de desembre, que preveu la

⁸ Vegeu el capítol III d'aquest treball.

intervenció d'entitats col·laboradores en el camp de la realització d'auditories acústiques.

Les anteriors referències normatives posen en relleu que estem davant d'un fenomen en expansió, creixent i necessari, atesa la complexitat tècnica de la normativa ambiental i la incapacitat de les administracions públiques a aquests efectes. Tanmateix, l'ordenament jurídic català no ha donat una resposta adequada a la regulació d'aquest fenomen. En efecte, l'expansió de les entitats col·laboradores en la legislació ambiental catalana no s'ha vist reflectida en una acurada regulació del seu règim jurídic, marcat per la provisionalitat. Si bé la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental habilitava al Govern per a fixar-ne el règim provisional de les entitats ambientals de control, es tractava únicament d'una regulació provisional a l'espera de l'aprovació de la llei del Parlament que regulés el sistema d'acreditació d'entitats col·laboradores de l'administració. Tanmateix, el Decret 170/1999, de 20 de juny, pel qual es regula el règim provisional de les entitats ambientals de control, ha esdevingut l'única norma en la matèria, en absència de llei del Parlament.

Tampoc s'han regulat les entitats col·laboradores previstes per la legislació sectorial ambiental en altres àmbits com els de la contaminació lluminosa o la contaminació acústica, si bé sí s'ha regulat acuradament el sistema d'acreditació de verificadors i l'activitat de verificació en matèria d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, mitjançant el Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

Davant d'aquest panorama normatiu i atesa la importància creixent de la col·laboració externa en l'àmbit de la protecció del medi ambient, és necessari que, amb urgència, es reguli de forma completa i exhaustiva el règim jurídic de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria ambiental. Si bé la utilització d'aquesta fórmula organitzativa i de l'exercici privat de funcions públiques en aquest àmbit pot justificar-se fàcilment pel caràcter eminentment tècnic del Dret ambiental, és imprescindible regular acuradament aquest fenomen. Efectivament, estem davant de l'exercici de funcions genuïnament públiques i cal regular amb garanties la seva cessió als particulars. Es tracta, en qualsevol cas, de conjugar la necessitat de flexibilitzar i agilitar la prestació de les funcions públiques de control i inspecció amb el manteniment de les necessàries garanties dels administrats, sense oblidar que els responsables o controladors últims de tot el conjunt són les administracions públiques. Des d'aquesta perspectiva, cal instrumentar un adequat control de les administracions sobre les entitats

col·laboradores, mitjançant la regulació de les activitats d'aquests subjectes, majoritàriament privats; l'establiment de paràmetres per a la seva actuació i l'habilitació de l'exercici de la seva activitat; i la inspecció i control del seu exercici, sense minvar les garanties dels administrats. Com ha destacat BETANCOR RODRÍGUEZ, *“la intensidad de este control, en sentido amplio, debe ser correlativa a la importancia, sectorial y funcional, de la actividad desarrollada por estos sujetos; sólo así es posible combinar la flexibilidad y la descarga de tareas que representa para la Administración con la garantía de la legalidad y el interés público”*⁹.

Aquest estudi, davant la inexistència a Catalunya, d'una regulació exhaustiva i completa de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria de protecció ambiental, té com a finalitat principal aportar les línies fonamentals que haurien de presidir la seva regulació jurídica, per tal de satisfer les exigències inherents al principi de legalitat en una funció (el control i la inspecció) inequívocament pública. Es tracta, en definitiva, de determinar els requisits estructurals i funcionals necessaris perquè aquestes entitats puguin dur a terme la funció de control i/o inspecció amb plenes garanties d'objectivitat i eficàcia (exigències de solvència tècnica, financera, d'imparcialitat...); el títol habilitant més idoni per a l'exercici de les esmentades funcions públiques; el règim jurídic de les seves actuacions, així com llur valor probatori; el règim de control i inspecció de l'administració sobre aquestes entitats; i la posició dels administrats davant l'actuació d'aquestes entitats, articulant un sistema efectiu de reclamació, amb plenes garanties.

amb aquesta finalitat, s'ha optat per estructurar aquest treball en sis capítols. el punt de partida és l'anàlisi de la justificació de l'externalització de les funcions públiques de control i inspecció en l'àmbit de la protecció del medi ambient en l'actual marc constitucional, matèria en què es centra el capítol primer. el capítol següent, a més de fixar el concepte d'entitat col·laboradora, examina l'origen i el naixement d'aquestes entitats en matèria ambiental, a partir de l'evolució que s'ha produït en la normativa estatal i autonòmica. en el capítol tercer, s'analitza l'externalització de les funcions de control i inspecció a la normativa estatal i, en particular, en cinc àmbits d'actuació diferents: la qualitat i la seguretat industrial; la contaminació atmosfèrica; el control d'abocaments d'aigües residuals; els residus; i la verificació ambiental en el marc de la gestió i auditoria ambientals. seguint aquesta línia, el capítol següent duu a terme la

⁹ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones...*, cit., p. 1050.

mateixa tasca però en relació amb la normativa autonòmica, mitjançant l'anàlisi del règim jurídic de les entitats col·laboradores en quatre comunitats autònomes que han apostat decididament per la col·laboració externa en matèria ambiental i han aprovat regulacions al respecte: andalusia, catalunya, múrcia i valència. el capítol cinquè, d'extraordinària importància, analitza els principals problemes que planteja actualment l'exercici de funcions de control i inspecció en matèria de protecció del medi ambient per entitats col·laboradores, tractant d'oferir-ne solucions, a la llum de la normativa vigent i de la jurisprudència existent. aquest treball finalitza amb el capítol sisè que, a més de comentar els primers intents de regulació de les entitats col·laboradores en matèria de medi ambient que s'han fet a catalunya, efectua algunes propostes per a una regulació futura d'aquestes entitats.

CAPÍTOL I

LA JUSTIFICACIÓ DE L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS PÚBLIQUES DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT

1. INTRODUCCIÓ: EL DRET AMBIENTAL COM A CANALITZACIÓ SOCIAL DEL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC I TECNOLÒGIC

El dret ambiental constitueix un compromís entre el desenvolupament econòmic i tecnològic escollit per una societat i la conservació de l'espai físic on aquesta es desenvolupa i que constitueix la base física necessària per a la seva pervivència. Per tant, el dret ambiental es configura com un instrument social orientat a formular i protegir un determinat model de desenvolupament que respon a les expectatives d'una determinada comunitat política, que pot tenir abast local, nacional o internacional i que, òbviament, ve condicionat per la capacitat i l'abast de l'àmbit de decisió de la comunitat concernida. Aquest model de desenvolupament que es concreta, si més no parcialment, en el contingut del dret ambiental acaba determinant les activitats desitjables i les no desitjables en un determinat entorn social. És evident que, el grau d'èxit que el dret ambiental tingui a l'hora de fixar de manera real els límits de l'activitat econòmica depèn fonamentalment del grau de consens social de què gaudeixi el seu contingut. En aquest sentit, en la mesura que el dret ambiental es projecta en l'activitat econòmica quotidiana i no es refereix a conflictes socials extraordinaris, llevat, potser de la seva vessant penal, la *interface* més o menys fixa entre Administració i administrats (ciutadans individuals, empreses, associacions, etc.) esdevé fluïda i, en certa manera, comporta una reconstrucció de les categories tradicionals del dret administratiu.

Es tracta, en definitiva, de filtrar socialment l'ús de les tecnologies disponibles i les activitats tecnològicament i econòmicament viables, tot distingint entre aquelles que representen un grau de risc acceptable pels destinataris de les seves conseqüències i aquelles els riscos de les quals són considerats no assumibles per una comunitat determinada. Per tant, el dret ambiental pretén canalitzar el desenvolupament tecnològic i econòmic tot sotmetent-lo a un control social i no pas deixar-lo fluir en llibertat, tot confiant en uns efectes intrínsecament i inevitablement bons com havia estat la tònica

general durant la Il·lustració. A Europa, la decisió sobre el risc es construeix a partir de l'aplicació de dos principis íntimament relacionats, però diferents, el principi de prevenció i el principi de precaució. El primer es concretaria en la necessitat d'evitar aquelles activitats les conseqüències de les quals produeixin un dany cert. En canvi, el principi de precaució, s'encamina a impedir aquelles activitats el desenvolupament de les quals representi un risc inassumible, tot i que no es tingui certesa de què el risc acabi materialitzant-se.

El principi de precaució delimita el contingut del dret ambiental, en la mesura que determina l'abast del risc socialment assumible i, en conseqüència, les conductes tolerades i les no tolerades. El principi de responsabilitat, per la seva banda, determina qui ha de respondre per la realització del risc. En aquest sentit, si és un risc socialment tolerat, haurà de respondre la societat com a conjunt. En canvi, si allò que es realitza és un risc socialment intolerat, a través d'una conducta prohibida per l'ordenament jurídic, la responsabilitat s'assigna a l'infractor. El funcionament apropiat del joc entre el principi de precaució (determinació del risc socialment assumible) i el principi de responsabilitat (atribució de càrregues en funció del risc realitzat) exigeix l'aplicació d'un tercer principi, a saber, el principi de cooperació, que es concreta en la determinació racional i democràtica del risc assumible i en l'assumpció del model de desenvolupament, la seva protecció i la seves conseqüències per part del conjunt social. La cooperació, doncs, no es limita al moment de la presa de decisions, sinó que, en certa manera, es projecta en el moment de la seva execució i del seu seguiment. L'aplicació conscient d'aquest principi implica una reconstrucció del rol tradicional de l'Administració i dels administrats i dóna lloc a la introducció de mecanismes de col·laboració i a la participació d'aquests darrers en la implementació de les polítiques públiques adreçades al control i sanció de les activitats generadores de risc dintre del paradigma de risc social assumible definit, així mateix, d'acord amb el principi de cooperació¹⁰.

¹⁰ Sobre la col·laboració entre el poder públic i el sector privat en aquest àmbit, *vid.* TRÜEB, H. R., "Die neuen Instrumente des Umweltschutzrechts: Haftpflicht, Lenkungsabgaben und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft", *URP/DEP*, 1996, p. 541ss.

2. LA SUPERACIÓ DEL MONOPOLI DE L'ADMINISTRACIÓ A L'HORA DE DEFINIR I GESTIONAR EL MODEL DE DESENVOLUPAMENT

2.1. Alternatives dels poders públics a la regulació de l'activitat dels particulars

Des de fa uns anys, els gestors públics de les polítiques ambientals s'han adonat de que la introducció de limitacions en els drets individuals d'iniciativa econòmica acaba produint efectes no desitjats en la competitivitat de les empreses i, d'altra banda, eventualment, pot presentar dificultats en la seva implementació. La intervenció limitativa (la *regulation*, en terminologia anglesa) dels poders públics a l'hora de gestionar la filtració de les tecnologies disponibles i la canalització de les dinàmiques econòmiques per ajustar-les a les exigències derivades del consens social a l'entorn del model de desenvolupament ha anat mostrant-se insuficient, la qual cosa ha dut als gestors públics a generar mecanismes alternatius d'implementació de les polítiques públiques de protecció del medi ambient i gestió del model de desenvolupament.

En definitiva, progressivament, superant el model tradicional de monopoli de l'interès general en mans d'una Administració omniscient i omnipotent, s'han anat proposant mesures alternatives destinades a aconseguir els resultats que l'apel·lació voluntarista a la intervenció pública no és capaç d'aconseguir¹¹. En aquest sentit, el Cinquè Programa d'Acció en matèria de medi ambient de la Unió Europea emfasitza la necessitat de buscar alternatives a l'activitat reguladora tradicional dels poders públics en aquest àmbit. Tot i això, cal destacar que aquestes mesures alternatives, en qualsevol cas, es consideren com a complementàries¹².

¹¹ Sobre aquesta qüestió, *vid.* RONELLENFITSCH, M., *Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht*, Duncker & Humblot, Berlín, 1995, p. 40ss.; i SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho: principios de Derecho Ambiental y Ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992, p. 183ss. Pel que fa als motius dels partidaris de la desregulació en relació amb la protecció del medi ambient, REHBINDER, E. "States Between Economic Deregulation and Environmental Responsibility", BOSSELMANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L'Haia-Londres-Boston, 1999, p. 93. En general, sobre la substitució de mitjans regulatoris per tècniques alternatives, *vid.* RICHARDSON, B. J., "Changing Regulatory Spaces: The Privatization of New Zealand Environmental Law?", BOSSELMANN; RICHARDSON, *Environmental Justice... cit.*, p. 210; i ROWAN-ROBINSON, J.; ROSS, A., "Non-Regulatory Instruments and Public Access to Environmental Information", BOSSELMANN; RICHARDSON, *Environmental Justice... cit.*, pp. 265-266.

¹² *Vid.* REDGWELL, C., "Privatization and Environmental Regulation: A United Kingdom Perspective", BOSSELMANN; RICHARDSON, *Environmental Justice... cit.*, p. 257

Es tracta, en definitiva, d'aconseguir un grau raonable de protecció del medi ambient, sense posar en perill, d'altra banda, la capacitat competitiva de les empreses i buscant la complicitat d'aquestes. En definitiva, la protecció del medi ambient, així com qualsevol altra política encaminada a disciplinar el conjunt de l'activitat econòmica que es genera en el si d'una determinada societat, només pot ser tirada endavant amb la complicitat i la col·laboració dels actors implicats, la qual cosa ens remet al principi de cooperació com a base última a l'hora de justificar les mesures alternatives al processos de *command and control*¹³. Es tracta, en definitiva, doncs, de promoure la protecció del medi ambient no des d'un punt de vista absolut, sinó tenint en compte els efectes que les mesures que es prenguin puguin tenir en el funcionament del sistema econòmic. En aquest context, els defensors de les alternatives a la regulació, com ara la professora suïssa Anne Petitpierre, creuen que el concepte de desenvolupament sostenible implica donar més importància al *management* ambiental, en la mesura que implica la cooperació entre els productors, els consumidors, els ciutadans i els poders públics¹⁴.

Aquestes mesures alternatives es poden caracteritzar per evitar la regulació directa i la imposició mitjançant un aparell normatiu de comportaments taxats, el que en anglès s'anomena *command and control regulation*. En aquest cas, es tracta de primar la persuasió sobre la coacció¹⁵. Tanmateix, cal reconèixer que, sota aquest esquema general, es poden detectar tipus d'actuació dels poders públics d'allò més diverses, cadascuna de les quals presenta problemes propis. En realitat, existeixen múltiples vies obertes per als poders públics a l'hora de prendre mesures més o menys imaginatives per aconseguir els objectius de protecció del medi ambient que una determinada societat fixa, mesures en tot cas alternatives a la intervenció administrativa canònica sota els esquemes del dret de policia¹⁶.

En aquest sentit, cal admetre que la Constitució no fixa pas els instruments utilitzats a l'hora d'aconseguir els objectius de benestar que conté, entre els quals cal comptar la protecció del medi ambient. En aquest sentit, fora dels límits que la mateixa Constitució

¹³ Vid. HOFER, J., "Bedeutung, Handlungsbedarf und Perspektiven der USG-Revision für die Kantone", *URP/DEP*, 1996, p. 566. Els subratllats són del mateix autor.

¹⁴ Vid. PETITPIERRE, A., *Environmental Law in Switzerland*, Kluwer-Stämpfli, L'Haia-Londres-Boston-Berna, 1999, p. 31.

¹⁵ Vid. LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998 p. 110.

¹⁶ Vid. HOFER, J., "Zuckerbrot oder Peitsche? Welche Instrumente stehen dem Kanton für die Verwicklung des Umweltschutzes zur Verfügung?", *URP/DEP*, 1993, p. 42.

imposa als poders públics en la persecució d'aquests objectius, entre els que cal apuntar el principi democràtic i la seguretat jurídic, sembla que s'obren possibilitats bastant importants per als poders públics a l'hora de dissenyar instruments alternatius per a la implementació de polítiques públiques en aquest terreny que no siguin presoners de les inèrcies culturals que deriven de la concepció de l'Estat pròpia de la Il·lustració europea. En aquest sentit, no existeix una separació clara i precisa en la Constitució entre les funcions de protecció del medi ambient que han de ser realitzades forçosament pels poders públics i aquelles que poden fer-se en col·laboració amb els privats o, fins i tot, per ells mateixos, fora dels ja esmentats límits generals a l'activitat dels poders públics. En realitat, doncs, des d'aquest punt de vista, el poder públic no ha de fer, necessàriament, ús de mesures repressores a l'hora d'orientar-se cap a la consecució d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona¹⁷.

Ens trobem davant d'un canvi cultural en relació amb la responsabilitat a l'hora d'assolir els objectius col·lectius que, tot i que pot plantejar alguns problemes d'encaix concret en el model constitucional, no significa que sigui incompatible amb el text de la Constitució. En definitiva, d'acord amb el principi de cooperació, es tracta de subratllar la responsabilitat individual en l'aconseguitment de les metes col·lectives i d'escapar d'una idea d'Estat mainadera que, senzillament, no pot arribar a tot arreu ni garantir en solitari, de manera eficaç, l'acompliment de les metes socials corresponents a les idees predominants de la cultura política europea.

Aquest canvi de perspectiva comença a tenir una formulació més clara en el constitucionalisme recent, cosa que mostra, per exemple, l'article 6 de la Constitució federal suïssa del 1999, que estableix que tota persona "és responsable d'ella mateixa i contribueix, segons les seves forces, a l'assoliment de les finalitats de l'Estat i la societat". En aquest sentit, Ronellenfisch ha insistit en la responsabilitat basada en les tasques i els rols (*Aufgaben- und Rollenverantwortung*) a l'hora d'assignar les funcions associades a l'assoliment de les finalitats d'una determinada societat, perquè permet vincular-la amb la responsabilitat pròpia de cadascú (*Selbstverantwortung*). La responsabilitat en relació amb els comportaments ambientalment rellevants es pot utilitzar per fonamentar el fet que la tasca de control i la responsabilitat recaigui en els

¹⁷ Vid. RUIZ ROBLEDÓ, A. "Un componente especial de la Constitución económica: La protección del medio ambiente", *RAAP*, núm. 14, abril-juny 1993, p. 50.

controlats, de manera que el principi *Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser* deixaria de fonamentar, en bona part, l'acció pública en matèria de medi ambient¹⁸.

Aquests instruments alternatius al *command and control regulation* es podrien classificar de la manera següent:

1. La inversió pública en recerca per millorar les prestacions ambientals dels sistemes de producció.
2. Els impostos d'ordenació amb finalitat ambiental i altres mesures equivalents
3. Els sistemes d'acceptació voluntària d'implementació de mecanismes de gestió i producció compatibles amb la protecció d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona
4. Les diferents formes de cooperació entre els particulars i l'Administració pública¹⁹.

Doncs bé, les entitats col·laboradores de l'Administració s'enquadren justament en aquesta darrera categoria dintre d'una sistematització general dels mecanismes alternatius a la regulació que s'han anat desenvolupant en l'àmbit del dret ambiental. Tot seguit, intentarem establir el seu marc juridicoconstitucional per introduir l'anàlisi general que constitueix l'objecte d'aquest informe.

2.2. Les formes de desregulació: panoràmica general

Els instruments que s'inclouen sota el concepte general de desregulació són, en realitat, un conjunt més aviat divers de formes d'intervenció febles dels poders públics en el lliure tràfic dels actors econòmics per tal d'orientar l'activitat d'aquests en el sentit dels objectius socialment fixats en relació amb el model de desenvolupament²⁰. La característica que unifica totes aquestes mesures és el fet de què es tracta de mitjans que comporten una redefinició del paper de l'Administració com a creadora de normes i executora del compliment d'aquestes, tot introduïnt una diversitat d'estímuls i ajuts destinats justament a augmentar l'eficàcia en l'assoliment dels objectius pretesos en relació amb els mecanismes de *command and control*. En certa manera, els poders

¹⁸ Vid. RONELLENFITSCH, M., *Selbsterantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht*, Duncker & Humblot, Berlín, 1995, p. 27.

¹⁹ Vid. JARIA I MANZANO, J., *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*, IEA, Barcelona, 2005, pp. 61-62.

²⁰ Vid. REHBINDER, "States..." *cit.*, p. 94.

públics traslladen una part de la resolució dels problemes ambientals i la implantació i preservació d'un cert model de desenvolupament cap als actors dels sistema econòmic, incidint-hi, això sí, a través d'alguna mena d'estímul²¹. En realitat, aquest tipus d'instruments, de fet, no es donen només en el dret ambiental, sinó que, en moltes ocasions, la intervenció legislativa en l'àmbit econòmic es reconduïx sovint a fórmules de persuasió i incentivació, abans que de regulació, justament per no afectar la competitivitat de les empreses i, en última instància, les possibilitats de realització real de la finalitat recollida en l'article 40.1CE, el progrés econòmic²².

Això acaba implicant una certa confiança en el mercat, sigui per la creació d'estímuls econòmics a través de la fiscalitat, sigui per l'establiment de sistemes de normació o d'acreditació en l'àmbit privat, sigui per l'establiment de mecanismes consensuats d'implantació de normes, sigui, finalment, per l'activació de mecanismes de col·laboració que traslladen als particulars funcions de seguiment i control del compliment de les normes en àmbits de complexitat tècnica relativa. Es tracta, en definitiva, d'escapar de l'exclusivitat de l'Administració a l'hora de garantir el compliment de les normes derivades de l'assumpció social d'un determinat model de desenvolupament, tot cercant instruments alternatius que augmentin l'eficàcia en l'assoliment dels objectius proposats.

Cal notar que, en la situació actual de globalització dels mercats i de competència territorial per la localització d'activitats productives, es pot detectar una tendència a la reducció dels obstacles al comerç, a la simplificació i acceleració dels procediments d'autorització i, pel que a nosaltres ens interessa, a la introducció de mecanismes de mercat en lloc dels tradicionals instruments de policia en relació amb la protecció del medi ambient²³. Davant del *hard law* unidireccional i inflexible de l'Estat intervencionista, es tracta d'implantar, no pas exclusivament, però sí com a instrument legítim dintre d'un ampli arsenal d'eines per assolir els objectius fixats, mesures de *soft law*, la negociació amb els actors implicats i la cooperació del teixit empresarial en la

²¹ Vid. BIBER-KLEMM, S., "Staatliche Kontrolle und private Autonomie im betrieblichen Umweltschutz: Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz nach deutschem Recht und die Umwelt-Management-Systeme und Audits. Ein Diskussionsbeitrag", *URP/DEP*, 1997, p. 181.

²² Vid. MAESTRO BUELGA, G., "Negociación y participación en el proceso legislativo", *RDP*, núm. 32, 1991, p. 80.

²³ Vid. BIBER-KLEMM, "Staatliche Kontrolle..." *cit.*, p. 179.

implementació del model de desenvolupament, sobretot, quan aquest pot garantir millor l'assistència tècnica necessària per arribar a aquesta meta²⁴.

Fonamentalment, les modalitats de desregulació en l'àmbit de la política ambiental inclouen tres dels tipus característics d'intervenció alternativa al dret públic de policia tradicional dels que ja hem esmentat més amunt, a saber: els impostos d'ordenació, mitjançant els quals es desincentiven fiscalment els danys al medi ambient, però no es prohibeixen; sistemes de gestió ambientalment respectuosa d'adhesió voluntària (del tipus, ecoetiquetatge i ecoautoria); i, finalment, els diversos tipus d'acords entre els poders públics i els particulars per aconseguir objectius ambientals, entre els que, eventualment, es poden trobar delegacions de funcions de caràcter normatiu o executiu. En aquests últims s'enquadra l'externalització de les funcions de control i inspecció en matèria de protecció del medi ambient, que constitueix una manifestació del principi de cooperació en el marc de les formes d'intervenció alternatives a la *command and control regulation* estricta, que implica una intervenció exclusiva de l'Administració a l'hora de garantir el respecte pel model de desenvolupament socialment escollit.

3. EL PRINCIPI DE COOPERACIÓ EN EL DRET AMBIENTAL

3.1. Consideracions generals

La Constitució espanyola defineix, en el seu article 1.1, l'Estat espanyol com un "*Estado social y democrático de Derecho*". Si la clàusula d'Estat social remet al principi de precaució i la clàusula d'Estat de dret, al principi de responsabilitat, l'Estat democràtic es concreta en el principi de cooperació, d'acord amb el qual l'assumpció de riscos parteix del consens social i, en la mesura que l'Estat democràtic s'associa a la idea de participació, que troba acollida com a idea general en l'article 9.2, el seguiment d'aquestes normes també s'articula d'acord amb un consens social que implica l'obertura de l'assegurament del model de desenvolupament als administrats. A partir d'aquí, la *interface* entre públic i privat, en aquest àmbit, es redefineix en un context fluctuant, en la mesura que els privats poden associar-se a l'Administració en l'assegurament de les polítiques públiques adreçades a garantir el desplegament del

²⁴ *Vid.* HOFER, "Zuckerbrot oder Peitsche?..." *cit.*, p. 46.

model de desenvolupament socialment escollit davant d'accions individuals que el posin en perill per aconseguir un benefici particular.

Una manifestació d'aquest principi de cooperació és la possibilitat, per motius tècnics, de delegar algunes de les funcions de l'Administració a entitats privades, les entitats col·laboradores de l'Administració (ECA), per garantir justament l'eficàcia de les polítiques públiques de protecció del medi ambient. Ara bé, si bé l'aparició de les entitats col·laboradores de l'Administració es basa en el principi de cooperació, que fa responsables tots els actors socials de la preservació del model de desenvolupament democràticament acordat, també és cert que és justament la seva contradicció eventual amb el principi democràtic la primera dificultat important que l'articulació de les ECA's ha d'afrontar per encaixar apropiadament en l'ordenament jurídic, d'acord amb allò que deriva de les normes constitucionals.

El principi de cooperació com a cànon de renovació de la relació entre l'Administració i els administrats de cara a garantir de manera eficaç la implementació efectiva de les decisions, tant tàctiques com estratègiques, en matèria de model de desenvolupament en una societat determinada s'ha desenvolupat majorment en l'àmbit germànic, tot i que, per la influència que els desenvolupaments jurídics en aquest entorn cultural tenen en la configuració del dret europeu, poc o molt s'ha anat projectant al conjunt d'ordenaments jurídics del continent, tant en el terreny de la preparació de les decisions com en el terreny de la seva implementació. Aquest principi es projecta tant en l'interior del sector públic (relacions entre administracions, qüestió extremadament important quan hi ha una distribució significativa del poder polític i la gestió, cosa que seria el cas d'Espanya) com en les relacions entre el sector públic i el sector privat.

En aquest sentit, el principi de cooperació promouria la presa consensuada de decisions i la seva implementació conjunta partint d'una realitat complexa tant des del punt de vista territorial com socioeconòmic. Així, Anne Petitpierre considera que el principi de cooperació tindria una importància particular en un Estat descentralitzat, ja que implica no només la cooperació entre els actors econòmics, els ecologistes, els consumidors, els productors i l'estat, sinó també una cooperació íntima entre els diferents poders públics territorials²⁵. La importància de la cooperació en les seves dues dimensions és, malgrat els problemes que pugui presentar, indiscutible, cosa que fa que pugui ser qualificat

²⁵ Vid. PETITPIERRE, *Environmental Law... cit.*, p. 30.

d'una de les columnes de la política ambiental, juntament amb el principi de precaució i el principi de responsabilitat²⁶.

La novetat que representa la fiscalització del conjunt de l'activitat econòmica des del punt de vista de la implementació d'un model de desenvolupament determinat i, en particular, des del punt de vista de la projecció del medi ambient, implica, en certa manera un canvi de paradigma tant en la presa de decisions com en la seva implementació, un canvi de paradigma que es desenvolupa essencialment a través de l'aplicació del principi de cooperació a les accions encaminades a garantir la preservació del model de desenvolupament escollit de les activitats individuals que, eventualment, en constitueixen desviacions i que, en conseqüència, amenacen els objectius socialment acordats.

Per tant, es produeix una transformació de la relació entre l'Administració i els administrats que s'havia construït en el marc del Dret administratiu clàssic del liberalisme. L'Administració apel·la, en aquest canvi de paradigma, a la col·laboració dels administrats, tant en el procés de presa de decisions (que es vehicula a través dels canals de participació) com en el procés d'implementació d'aquestes decisions i d'assoliment dels objectius de qualitat col·lectius (sistemes d'acceptació voluntària d'implementació de mecanismes de gestió i producció associats a aquests objectius o les diferents formes de cooperació entre els particulars i l'Administració pública).

D'altra banda, pot afirmar-se que el principi del desenvolupament durable i respectuós amb el medi ambient, segons ha estat elaborat en la cimera de Rio, determina, en qualsevol cas, un enfortiment de les idees de prevenció i una ampliació de la protecció del medi ambient, afegint als procediments de defensa reactius i la simple reparació dels danys, una política ambiental preventiva²⁷. El pes creixent de la idea de prevenció, juntament amb la percepció en augment de les estructures en xarxa en l'economia i en la recerca, en la política ambiental i social, reforcen el punt de vista de què les estructures i els instruments jurídics provinents dels models decimonònics ja no són del tot útils²⁸. Això es converteix en justificació, en definitiva, de la recerca de formes d'intervenció alternatives a la *command and control regulation*, segons principis d'eficàcia i

²⁶ Vid. RENGELING, H.-W., *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, Carl Heymanns, Colònia-Berlín-Bonn-Munic, 1988, p. 1.

²⁷ Vid. BIBER-KLEMM, "Staatliche Kontrolle..." *cit.*, p. 180.

²⁸ *Ibid.*

prevenció. És difícil, certament, saber si la política ambiental reposarà cada vegada en major mesura en mecanismes basats en la idea de desregulació i trasllat de responsabilitats als actors del mercat, però sembla que Klaus Bosselman i Benjamin J. Richardson tenen raó quan afirmen que els mecanismes d'autoregulació en l'àmbit del dret ambiental estan aquí per romandre-hi²⁹.

3.2. La cooperació amb els particulars en la implementació de la política ambiental

Davant dels problemes de *re-regulation* que impliquen, sovint, els instruments financers o l'ecotiquetatge i l'ecoauditoria, es pot detectar una certa tendència a apel·lar a la cooperació dels particulars amb la finalitat de millorar la protecció del medi ambient, la qual cosa constitueix una de les manifestacions del principi de cooperació. Tot i que aquest principi té múltiples manifestacions, en el que aquí ens interessa, el que es pretén és promoure la implicació de tothom, a través de la cerca del consens, en l'assoliment d'objectius de qualitat del medi ambient. A partir d'aquesta voluntat d'integració de tot el col·lectiu social en la realització de la política ambiental, es desenvolupen dos fenòmens coherents amb el principi de cooperació, però de fonaments diferenciats i de significat divers des del punt de vista de l'Estat social i democràtic de dret.

En aquest context, a banda de servir com a fonament per als mecanismes de participació ciutadana en els processos de presa de decisions en l'àmbit ambiental, el principi de cooperació apel·la al conjunt de la societat per aconseguir la major eficàcia possible en la implementació de les polítiques ambientals, fruit del consens social, en la mesura que el principi també s'hagi aplicat a la fase d'elaboració de les decisions. Es tracta doncs de reclamar una certa autoresponsabilització dels actors econòmics privats en aquest camp així com la cooperació d'un teixit empresarial específic a l'hora de donar un suport tècnic que l'Administració no està en condicions de garantir de manera global en un món d'una complexitat i una mobilitat creixents. Es tracta de buscar l'eficàcia mitjançant la complicitat dels afectats en les polítiques de protecció del medi ambient, cosa que, particularment, implica la recerca d'acords amb els actors econòmics per millorar les seves prestacions des del punt de vista ambiental, encara que també, com

²⁹ Vid. BOSSELMANN, K.; RICHARDSON, B. J., "Introduction: New Challenges for Environmental Law and Policy", BOSSELMANN; RICHARDSON, *Environmental Justice... cit.*, p. 1.

veurem aquesta assumpció és la base de la translació als particulars de funcions d'inspecció i control en aquest àmbit³⁰.

L'exercici de funcions d'inspecció i control per part d'actors econòmics privats s'emmarca en un model més ampli de cooperació entre els poders públics i el sistema econòmic a l'hora de garantir el desplegament d'un cert model de desenvolupament amb les limitacions corresponents en base a la necessitat de preservar el medi ambient. El principi de cooperació, a banda d'incorporar a la població i als actors econòmics en general a la generació de les decisions, busca crear un clima de motivació en el si de la indústria i entre la ciutadania per a l'assoliment dels objectius ambientals inclosos en aquelles³¹. En aquest sentit, tot i que parlem *grosso modo* d'alternatives a la regulació i a la intervenció públiques, cal distingir entre els mecanismes de mercat, centrats en la relació cost-benefici, dels quals els impostos ambientals serien el paradigma, i els models cooperatius, basats en la idea d'incitar el consens i la complicitat de la societat civil a través de la negociació i d'oferir incentius per promoure la protecció del medi ambient.

Una aplicació ambiciosa i global d'un model cooperatiu confinaria l'activitat reguladora de l'Estat a la salvaguarda dels drets dels particulars i a l'habilitació de vies de defensa jurisdiccional d'aquests, mentre que el gruix material de la política ambiental, resta subjecta a la negociació³². Ara bé, es poden trobar punts intermedis entre una model basat estrictament en la regulació i la intervenció administrativa i un model en el qual aquesta resta reduïda senzillament a la garantia de l'Estat de dret. Tot i això, l'ús creixent d'instruments contractuals i *partnerships* a llarg termini és un element característic en l'evolució recent del dret ambiental³³.

En la protecció del medi ambient realitzada a través de tècniques cooperatives, l'actuació pública i privada conflueixen. En aquest context, es poden desenvolupar diversos modes de cooperació, que es poden reduir a dos models fonamentals:

³⁰ Vid. RENGELING, *Das Kooperationsprinzip... cit.*, pp. 12 i 13.

³¹ Vid. HOFER, "Zuckerbrot oder Peitsche?..." *cit.*, p. 42.

³² Vid. BOSSELMANN; RICHARDSON, "Introduction..." *cit.*, p. 8.

³³ Vid. EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", GRAU RAHOLA, J.; LLEBOT, J. E. (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Madrid, 1999, p. 336ss.

1. D'una banda, la realització per part dels particulars de tasques públicament configurades
2. De l'altra, la seva intervenció en el disseny de les decisions públiques que afecten al medi ambient, sigui per la via del disseny de canals que els permetin expressar la seva opinió en els procediments de presa de decisions, o bé mitjançant acords entre els privats, bàsicament les empreses, i els poders públics per assolir determinats objectius en matèria de medi ambient³⁴.

Hans-Werner Rengeling ha intentat sistematitzar les diverses formes de cooperació, tot incloent-hi les que acabem d'esmentar entre les que anomena formes institucionalitzades³⁵. A banda, Rengeling parla de formes no institucionalitzades de cooperació, de les que dóna alguns exemples³⁶. Tanmateix, subratlla que la definició de les diverses formes en què la cooperació pot articular-se és, de fet, molt difícil, ja que el coneixement de les formes de cooperació que es desenvolupen en la pràctica real de les administracions i els actors privats està sempre subjecte a revisió. En aquest sentit, cal reconèixer que no pot donar-se una llista tancada d'instruments en un camp que evoluciona contínuament, ja que, en realitat, dintre de les fronteres que determina, de manera imperativa, l'ordenament jurídic, la imaginació dels actors sempre pot obrir noves formes de col·laboració que no es poden exhaurir en un treball teòric³⁷. Tot i això, sembla raonable distingir entre els dos models proposats com a esquema general per analitzar aquesta qüestió, entre altres coses, perquè, pel que nosaltres ens ocupa, les funcions d'inspecció i control encaixen en el primer grup.

3.3. La cooperació amb els particulars, l'Estat de dret i el principi democràtic

La cooperació entre l'Administració i els particulars a l'hora de preservar el medi ambient pot arribar a plantejar problemes en relació amb l'Estat de dret i, indirectament, amb el principi democràtic. Els acords entre els poders públics i els privats es poden considerar, en determinades circumstàncies, oportuns, per causa de la seva adequació per a l'assoliment d'un objectiu particular. Ara bé, com posa de manifest Walther

³⁴ Vid. RENGELING, *Das Kooperationsprinzip... cit.*, p. 77.

³⁵ Vid. *op. cit.*, pp. 63-64.

³⁶ Vid. *op. cit.*, p. 64 i ss.

³⁷ Vid. *op. cit.*, p. 13.

Burckhardt, ens trobem davant la presència d'una certa contradicció, quan l'Estat, que actua d'acord amb el compliment de finalitats públiques objectives, pacta amb persones privades. Així, si l'interès públic ha de negociar-se amb els privats per fer possible la seva realització, aquesta mateixa realització resta sotmesa a criteris negocials que no són susceptibles de ser subsumits dintre d'Estat de dret, segons el qual la llei s'aplica i no es negocia³⁸.

En certa manera, la definició de l'interès públic en una determinada decisió administrativa no entra dintre del que és negociable, ja que això seria contradictori amb el compliment del dret per part dels destinataris de la decisió. Una cosa és que els destinataris participin a l'hora de definir l'abast de la voluntat general continguda en la decisió administrativa i una altra és que, una vegada decidit el contingut de la decisió, aquest sigui negociable. En aquest cas, es vulnera la seguretat jurídica i es traïx, en darrer terme, la voluntat democràtica vicària que expressa la decisió administrativa, dictada dintre del marc jurídic definit en la llei com a expressió justament del principi democràtic.

Per analitzar amb major aprofundiment aquest problema, cal partir de la distinció entre els anomenats *regulatory agreements* i els anomenats *implementation agreements*. Els primers consisteixen, bàsicament, en acords, eventualment impulsats per l'Estat, per part dels productors en el sentit de complir amb determinades normes, les quals, per suposat, només vinculen als signataris i, per tant, sempre hi ha la possibilitat de l'aparició de *free-riders*³⁹. Per la seva banda, els *implementation agreements*, molt comuns al Japó i als Estats Units, consisteixen en la negociació de les condicions concretes en què una instal·lació es posa en funcionament en un lloc determinat, així com les eventuais compensacions que s'han de substanciar davant dels perjudicis que l'esmentada instal·lació pot introduir en el seu entorn més immediat⁴⁰. En un cas com en l'altre, com es pot veure, no es negocia l'aplicació ni el contingut de la llei, ja que, en particular, en el darrer cas, l'obertura de la instal·lació es fa tot respectant les condicions que fixa el dret imperatiu.

³⁸ Vid. BURCKHARDT, W., *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Untersuchungen über die Eigenart des Privatrechts, des Staatsrechts und des Völkerrechts*, Schulthess, Zurich, 1944², p. 67.

³⁹ Vid. REHBINDER, "States..." *cit.*, pp. 102-103.

⁴⁰ Vid. *op. cit.*, p. 103ss.

En definitiva, doncs, tot i que es pot veure que hi ha un camp particularment ampli per a la negociació en relació amb les qüestions que impliquen un judici d'oportunitat, d'acord amb una filosofia d'evitar el conflicte i buscar el consens, aquesta negociació es pot admetre en relació amb qüestions que l'ordenament jurídic regula de forma imperativa. Tot i això, probablement, caldria prendre en consideració solucions flexibles fins i tot en l'àmbit del dret imperatiu, en relació, sobretot, amb l'adaptació dels destinataris de les normes als canvis de regulació. Així, aquesta mena d'acords poden servir per adequar el sistema productiu a una normativa que encara s'ha d'aprovar, de manera que, al temps de la seva aprovació, les empreses puguin aplicar-la sense més problemes.

És evident que el clima de respecte cap al medi ambient i de sensibilització en relació amb la seva protecció no pot pas crear-se d'un dia per l'altre, cosa que, en particular, inhabilita a les accions unilaterals dels poders públics, sense un cert consens social, per aconseguir aquest objectiu⁴¹. Això no es altra cosa que reconèixer la virtualitat del principi de cooperació, alhora que se'n defineixen els límits. Així, en cap cas, el principi de cooperació i les mesures alternatives a la *command and control regulation* que poden definir-se en base al seu contingut poden justificar l'incompliment del dret, la qual cosa es projecta també a l'hora de definir les atribucions de les ECA's, les quals, en qualsevol cas, resten limitades en les seves activitats al compliment del dret i, en cap cas, poden esdevenir un poder autònom que imposi comportaments als particulars sense la base jurídica corresponent.

És evident que els acords entre els poders públics i els actors privats poden afavorir una progressiva conscienciació que faci més eficaces les normes imperatives quan aquestes s'aprovin. En canvi, és clar que aquest tipus d'acord no pot servir per justificar l'incompliment de la legalitat vigent. En última instància, doncs, com en el cas dels sistemes d'ecoetiquetatge i ecoauditoria, el límit és el principi d'Estat de dret i el compliment amb les disposicions imperatives de l'ordenament jurídic. En aquest sentit, doncs, cal notar que aquests instruments en cap cas poden ser contradictoris amb el principi de legalitat en l'actuació de l'Administració, tant des d'un punt de vista positiu (reserva de llei per a determinades decisions), com des d'un punt de vista negatiu (superioritat de la llei davant de les normes i els actes administratius)⁴². D'altra banda,

⁴¹ Vid. HOFER, "Zuckerbrot oder Peitsche?..." *cit.*, p. 42.

⁴² Vid. RENGELING, *Das Kooperationsprinzip... cit.*, p. 73.

per suposat, aquests acords no podran conduir a la vulneració de drets de tercers⁴³. Finalment, hauran de garantir en tot cas el mínim de protecció constitucional atorgat al medi ambient, és a dir, la preservació d'aquelles variables imprescindibles perquè s'ajusti a la finalitat constitucional.

En definitiva, tot i que, en la mesura que garanteix l'èxit de determinades accions tuitives en relació amb objectes dignes de protecció d'acord amb el principi d'Estat social, particularment, el medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, el compliment d'aquesta finalitat constitucionalment establerta a través del principi de cooperació troba una frontera última en el principi de l'Estat de dret⁴⁴. En aquest sentit, la tendència a la cerca de fórmules de persuasió-incentivació en la promoció de finalitats relacionades amb l'Estat social és, per suposat, un repte per a l'Estat de dret, el qual, de tota manera, acaba determinant les condicions de possibilitat perquè aquestes mesures siguin acceptables en el nostre sistema constitucional.

En qualsevol cas, és evident que, una vegada més, en aquest camp, es posa de manifest el conflicte últim que acompanya a la consagració constitucional simultània de les nocions d'Estat social, que pretén garantir, sobretot, un benestar real a les persones, i Estat de dret, que, en aquest context, implica, fonamentalment, la garantia de la seguretat jurídica⁴⁵. Cal reconèixer que els d'instruments alternatius a la regulació tenen cada vegada més una presència evident en les polítiques ambientals en els països més desenvolupats. D'altra banda, com hem vist, no es pot excloure la seva eficiència, sobretot per oposició a les regulacions excessivament prolixes i difícilment aplicables que, de vegades, resulten de l'activitat administrativa habitual. Ara bé, no es pot deixar d'apreciar que, en realitat, aquests instruments, en alguns casos innovadors, en altres, no tant, no són la solució definitiva per als problemes ambientals i, d'altra banda, presenten alguns punts foscos, tant en relació amb el principi democràtic com amb el principi de legalitat. Probablement, no és pot donar una resposta concloent pel que fa a la seva virtualitat.

En definitiva, doncs, es tracta, per tant, pel que fa a la qüestió de l'optimització de l'instrumentari del dret del medi ambient no només de demanar-se, raonant

⁴³ Vid. MAEGLI, R., "Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft im Umweltschutz – Möglichkeiten und Grenzen", *URP/DEP*, 1997, p. 378.

⁴⁴ Vid. RENGELING, *Das Kooperationsprinzip... cit.*, p. 82.

⁴⁵ Vid. MAESTRO BUELGA, "Negociación y participación..." *cit.*, p. 80.

quantitativament, quanta intervenció estatal, sinó, també, des d'un punt de vista qualitatiu, de demanar-se per les estratègies i formes d'intervenció òptimes. La solució no ha de ser vista per tant en una reducció de les estructures de l'ordenament jurídic, sinó en la seva simplificació, modernització i completud⁴⁶. En conseqüència, el problema no és tant si instruments alternatius a la regulació han de ser usats, sinó, més aviat, com han de ser utilitzats i com han de servir a l'objectiu final de la protecció del medi ambient⁴⁷.

3.4. Consideració particular a les facultats normatives i de control fora del sector públic

En el camp del dret ambiental, s'ha anat desenvolupant progressivament una certa privatització de les facultats normatives o, eventualment, de la inspecció destinada a fer complir les regulacions. La complexitat tècnica de les matèries a tractar, d'una banda, i els corrents de pensament favorables a la privatització d'activitats que, tradicionalment, havien estat realitzades pel sector públic ha generat tot un conjunt de facultats de regulació i control que s'han desenvolupat en l'àmbit privat. Pel que fa a la primera de les qüestions, la normació a través d'institucions privades, cal dir que gaudeix d'una àmplia tradició a Alemanya⁴⁸. En realitat, des del final del segle XIX s'han anat constituint en aquell país associacions privades de caràcter tecnicocientífic que han desenvolupat sistemes normatius per disciplinar l'activitat industrial⁴⁹.

Les normes tècniques consisteixen en indicacions per a la realització de tasques concretes en relació amb la fabricació, la utilització i la retirada del servei de instal·lacions, aparells, materials, màquines, etc.⁵⁰. L'assumpció d'aquestes instruccions tècniques com a norma aplicable a través de les remissions que puguin fer-se des de la llei o les disposicions administratives és un fenomen relativament comú en sectors en què predomina la complexitat tecnològica, com és el cas de gran part d'activitats que poden afectar al medi ambient. Cal prendre en consideració, per entendre la funció

⁴⁶ Vid. BIBER-KLEMM, "Staatliche Kontrolle..." *cit.*, p. 180.

⁴⁷ Vid. BOSSELMANN; RICHARDSON, "Introduction..." *cit.*, p. 4.

⁴⁸ Vid. MARBURGER, P.; GEBHARD, T.; "Gesellschaftliche Umweltnormierungen", MARBURGER, P.; ENDRES, A., *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*, Economica, Bonn, 1993, p. 6ss.

⁴⁹ Vid. *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ Vid. *op. cit.*, p. 3.

d'aquestes normes, que l'evolució de la ciència i la tècnica és molt més ràpida que les reaccions que puguin operar-se des de les institucions democràtiques. Els objectius d'aquestes regulacions tècniques van ser, des del principi, la unificació dels productes i els serveis oferts en el mercat (funció de racionalització), l'assegurament d'una qualitat mínima en totes les empreses (funció d'assegurament de qualitat) i, finalment, la determinació d'uns mínims de seguretat (funció de seguretat i protecció). Recentment, també la protecció del medi ambient ha estat inclosa entre els objectius eventuals d'aquest tipus de normes⁵¹. Marburger i Gebhard distingeixen tres tipus de normes tècniques: a saber, les normes tècniques elaborades per associacions de regulació privades, les regulacions procedents de comitès tècnics oficials i les prescripcions relatives a la prevenció d'accidents (*Unfallverhütungsvorschriften*)⁵².

Es tracta de prescripcions tècniques que són, en principi, lliurement aplicades pels actors privats, de manera similar a les ecoauditories o l'ecoetiquetatge. Les normes tècniques són solament una oferta de la qual poden fer ús els seus destinataris potencials. En definitiva, les empreses respectaran aquestes normes si són d'una certa qualitat i responen a les seves expectatives, tant des del punt de vista tècnic com econòmic (*Legitimation über den Markt*)⁵³. Tanmateix, la qüestió es complica quan les disposicions normatives emanades dels poders públics es remeten a aquest tipus de documents. El legislador pot utilitzar aquestes normes produïdes en l'àmbit professional mitjançant la incorporació a la norma de conceptes jurídics indeterminats en la forma de clàusules tècniques (del tipus, per exemple, "les regles generalment conegudes de la tècnica"), mitjançant la transcripció directa de les normes esmentades o, finalment, mitjançant la remissió⁵⁴. Aquest últim cas, en principi, deixa que el contingut de la llei sigui completat des de fora del Parlament i, fins i tot, des de fora de l'àmbit dels poders públics. A través de la remissió, doncs, les normes tècniques adquireixen una força vinculatòria superior a la que tenen de per si, en tant que són adoptades com a integrants de l'ordenament jurídic⁵⁵. En definitiva, per obra de la remissió del legislador o de

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Vid.* KORINEK, K., "Die Verbindlichkeit technischer Normen im nationalen Recht und im europäischen Gemeinschaft", RUCH, A.; HERTIG, G.; NEF, U. C., *Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für Martin Lendi*, Schulthess, Zurich, 1998, p. 317.

⁵⁴ *Vid. op. cit.*, p. 318ss.

⁵⁵ *Vid.* MARBURGER; GEBHARD, "Gesellschaftliche Umweltnormierungen" *cit.*, p. 33.

l'executiu en exercici de la potestat reglamentària, les normes tècniques adquireixen força vinculant⁵⁶.

Aquest tipus de remissions plantegen, òbviament, problemes a l'hora de confrontar-se amb el principi de legitimitat democràtica⁵⁷. En aquest sentit, d'acord amb Marburger i Gebhard, des del punt de vista del dret constitucional, es plantegen bàsicament dues qüestions. En primer lloc, cal veure fins a quin l'Estat pot deixar la protecció del medi ambient en mans privades. En segon lloc, quines exigències cal imposar a aquest tipus de normes des del punt de vista de l'Estat de dret⁵⁸. En relació amb això, cal dir que, novament, ens trobem aquí davant d'una legitimació per l'eficiència, que, eventualment, des del punt de vista de l'Estat social i democràtic de dret pot ser emparada per les remissions que pugui fer el legislador.

D'altra banda, des del punt de l'Estat democràtic, és evident que es produeix una certa fractura, en la mesura que l'origen d'aquestes normes es troba en l'obra de determinats particulars. Caldrà, per tant, tenir consideració particular a les garanties que s'han d'establir per convertir aquestes normes en vinculants, sobretot si això es fa no mitjançant la llei, sinó a través del reglament. En aquest sentit, cal considerar que la Constitució espanyol vincula el principi democràtic amb l'establiment de canals de participació en la presa de decisions, en la mesura que l'article 9.2 estableix que els poders públics han de facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social⁵⁹. D'acord amb això, pot establir-se un vincle entre l'article 1.1 de la Constitució, en la mesura que consagra l'Estat democràtic, i l'article 9.2, de manera que la participació ciutadana en els procediments administratius constitueixi una expressió de la democràcia, cosa que implica la transparència de l'activitat administrativa, també quan aquesta implica la incorporació a l'ordenament jurídic de sistemes normatius d'origen privat que, d'alguna manera, es justifica pel servei que aquesta incorporació fa a la defensa d'un bé jurídic determinat, en aquest cas, el medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona. Caldrà, doncs, establir canals de participació que garanteixin la transparència del procés d'incorporació d'aquests sistemes normatius a l'ordenament jurídic.

⁵⁶ Vid. KORINEK, "Die Verbindlichkeit..." *cit.*, p. 317.

⁵⁷ Vid. *op. cit.*, p. 316.

⁵⁸ Vid. MARBURGER; GEBHARD, "Gesellschaftliche Umweltnormierungen" *cit.*, p. 37.

⁵⁹ Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., "El principio de participación en la Constitución Española", en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pp. 174-175.

Mentre aquest tipus de remissions no donin lloc a la sospita d'una desprotecció subreptícia del medi ambient, no és previsible que es plantegin problemes. En aquest sentit, doncs, sembla que el legislador pot provar de superar les seves carències des del punt de vista d'un enfoc correcte i a temps dels problemes que pugui presentar l'ús de determinades tecnologies en relació amb la protecció del medi ambient a través de la remissió a les regulacions dels professionals, ja que, altrament, es trobaria abocat a la ineficiència en la missió de ponderar el desenvolupament econòmic i la protecció del medi ambient. Ara bé, en qualsevol cas, hi haurà límits en les possibilitats de remissió, per part del legislador, a les normes tècniques, ja que, en qualsevol cas, s'haurà de respectar la reserva de llei i, per tant, restaran prohibides les remissions en blanc que deslegislin les matèries reservades.

3.5. Les entitats col·laboradores de l'Administració en funcions d'inspecció i control en el sistema constitucional

Menys complicat des del punt de vista del seu encaix dintre de les exigències de l'Estat de dret i del principi democràtic consagrats en la Constitució es planteja la delegació del control del compliment de la decisió en particulars, que és el cas fonamental que ens ocupa. Quan parlem de funcions d'inspecció i control, en realitat no estem traspasant als particulars cap funció normativa, com en el cas de les normes tècniques, ni sancionadora. En un cas, com hem vist, es plantegen problemes des del punt de vista, fonamentalment del principi democràtic, en la mesura que les normes tècniques afloren en contextos professionals determinats que no gaudeixen de la legitimitat democràtica formal que l'ordenament jurídic atribueix a les decisions elaborades pels poders públics. En l'altre cas, es plantegen problemes des del punt de vista de la preservació dels drets individuals i, en última instància, de l'Estat de dret, un de les manifestacions més importants del qual és justament les garanties associades al procediment sancionador.

En el cas que la cooperació dels particulars es redueix a oferir una assistència tècnica a l'Administració perquè aquesta pugui garantir el compliment del dret, en aquest cas del dret ambiental, no sembla que es puguin plantejar autèntics problemes constitucionals en l'aplicació d'aquestes mesures. És fàcil veure que l'activitat de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria d'inspecció i control no implica, en cap cas, una negociació sobre el contingut de les normes jurídiques, el principal problema que plantegen els mecanismes de cooperació en l'aplicació del dret, al qual ja ens hem

referit, així com tampoc l'establiment d'un contingut normatiu vinculant fora de les decisions provinents dels poders públics o la capacitat sancionadora.

Si no hi ha cap problema en relació amb el respecte a l'Estat de dret i el respecte al principi democràtic, el debat constitucional fonamental en relació amb les ECA's, en funcions d'inspecció i control, es planteja en relació amb el respecte dels principis d'eficàcia de l'activitat administrativa i de l'obligació de servir objectivament els interessos generals que configuren l'actuació pública d'acord amb l'article 103.1 de la Constitució. En aquest sentit, des del punt de vista de l'eficàcia, probablement la discussió acabarà centrada en qüestions d'oportunitat, en la mesura que la incorporació de les ECA's, des del punt de vista teleològic, es justifica justament per servir a aquest principi i sembla difícil provar que això no és així fins al punt de discutir la constitucionalitat de la seu règim jurídic en base al principi d'eficàcia.

Tot i això, es plantejar més sòlidament l'objecció en relació amb si es respecta l'obligació de servir els interessos generals quan l'Administració delega en particulars l'exercici de funcions de control i inspecció. Ara bé, en aquest cas, l'element fonamental per superar les objeccions eventuais que puguin plantejar-se passa per plantejar un sistema eficaç de garantia en el disseny del seu règim jurídic. Això és, la regulació de les ECA's ha de garantir, d'entrada, a través de la fixació de les condicions que han de complir a l'hora de funcionar com a tals que, efectivament, serveixin objectivament l'interès públic. A més, s'haurien de preveure mecanismes de control i, eventualment, sanció per reaccionar davant de l'incompliment d'aquesta obligació, ja que, òbviament, no els són aplicables les garanties que el dret administratiu estableix per a l'exercici de les mateixes funcions per part de les Administracions públiques. Per tant, caldrà estar al règim jurídic concret que s'estableixi en cada cas per determinar si, efectivament, la configuració legal de les ECA's amb funcions de control i inspecció respecta les garanties constitucionals relatives a l'actuació administrativa en la mesura que aquestes entitats substitueixen justament l'Administració.

En definitiva, el fonament constitucional de les ECA's en aquest terreny passa pel fet que garanteixen l'eficàcia en la defensa de l'interès públic tot proporcionant un aparell tècnic del qual l'Administració no disposa i coadjuvant a la consecució dels objectius fixats en relació amb el model de desenvolupament i la protecció del medi ambient d'acord amb el principi de precaució al que ja ens en referim a bastament. El límit del legislador a l'hora de recórrer a aquesta cooperació dels particulars passa per la garantia

de què l'activitat pública delegada, la inspecció i el control, es compleix en les condicions que l'article 103.1 de la Constitució fixa per a l'actuació administrativa, particularment en relació amb el servei eficaç a l'interés general.

CAPÍTOL II

EVOLUCIÓ HISTÒRICA DE LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT EN L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL

1. LES ENTITATS COL·LABORADORES DE L'ADMINISTRACIÓ A LA NORMATIVA ESTATAL. EVOLUCIÓ HISTÒRICA

Les entitats col·laboradores de l'Administració responen, com s'ha vist, a una redefinició de les fronteres entre els poders públics i els particulars (ciutadans, empreses, ONG's) que s'opera a l'hora de respondre a una societat tendencialment cada vegada més complexa que requereix respostes tècnicament adequades i ajustades en el temps per part dels primers a l'hora de garantir els objectius socials en diversos terrenys. En definitiva, l'Administració pública no pot arribar a tot arreu i, alhora, els poders públics no poden renunciar, davant d'aquesta incapacitat tècnica o econòmica, al compliment de les normes jurídiques i al desenvolupament del programa constitucional de benestar, el qual, en particular, implica una intervenció en el sistema econòmic que garanteixi la seva sintonia amb les necessitats socials i els mandats constitucionals i legislatius que les doten de contingut jurídic.

Un dels terrenys en el que es manifesta de manera clara tant la necessitat de disciplinar el mercat com la insuficiència de l'actuació administrativa a l'hora d'aconseguir de manera eficaç els objectius fixats es troba dintre de l'àmbit de la protecció del consumidor, que, particularment, exigeix la incorporació normes d'homologació i normalització, dintre de la tradició que va implantar-se en l'àmbit germànic amb les conegudes normes DIN. En aquest camp, el Govern va aprovar el Reial Decret 2584/1981, de 18 de setembre, mitjançant el qual s'aprova el Reglament general de les actuacions del Ministeri d'Indústria i Energia en el camp de la normalització i l'homologació. El capítol tercer d'aquesta norma es refereix a les entitats col·laboradores en el camp de la normalització i l'homologació.

Prèviament, el Govern ja havia aprovat el Reial Decret 735/1979, de 20 de febrer, relatiu a les normes a complir per les entitats col·laboradores en l'expedició de certificats de qualitat, homologació i verificació. En aquest decret s'estableix un règim jurídic sumari considerablement ampliat en el decret del 1981. L'article 3.1.2 d'aquest darrer decret estableix uns requisits específics que les entitats col·laborades havien de complir i que complementaven els del Reial Decret 735/1979. Aquestes dues normes, doncs, representen, en certa manera un punt d'inflexió en la incorporació de les entitats col·laboradores de l'Administració a l'ordenament jurídic espanyol i obren la porta a la seva difusió en àmbits diferents de la homologació i la certificació. A mesura que la preocupació per la protecció del medi ambient es faci més intensa i, en conseqüència, es desenvolupin sistemes normatius adreçats a respondre-hi, l'ús de les entitats col·laboradores de l'Administració es convertirà en un recurs útil, atenent a que, en aquest terreny, es plantegen els mateixos problemes que afloren en relació amb l'eficàcia que qualsevol intent de disciplinar l'ús i el desenvolupament de tecnologies en l'economia productiva.

Aquesta normativa va ser modificada, de manera significativa, per un nou Reial Decret, el 1407/1987, de 13 de novembre de 1987, que complementava el Reial Decret 2584/1981, tot regulant les entitats d'inspecció i control reglamentari en matèria de seguretat dels productes, equips i instal·lacions industrials. En l'exposició de motius d'aquesta darrera norma es fa referència explícitament als dos elements fonamentals que justifiquen l'existència de les entitats col·laboradores de l'Administració en aquest camp, tot apuntant la base sobre la que aquestes entitats han de funcionar en altres àmbits. D'una banda, es defineix un bé jurídic a la protecció del qual contribueixen aquestes entitats col·laboradores, en aquest cas, la *“salvaguarda de personas y bienes, cuya seguridad pudiera verse adversamente afectada por una utilización indebida de los (...) productos, equipos e instalaciones [industrials]”*. D'altra banda, es fa referència a què *“la creciente complejidad técnica de estas normas [les relatives a la seguretat dels productes, equips i instal·lacions industrials] ha traído como consecuencia que la Administración no pueda efectuar por sí misma todas las inspecciones y controles requeridos por la legislación y deba encomendar parte de esas funciones a Entidades de inspección especializadas en este tipo de actividades”*.

Un nou pas endavant en el desplegament institucional de les entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit de la seguretat i la qualitat industrials el constitueix la Llei

21/1992, de 16 de juliol, d'indústria. La llei esmentada es remet al règim jurídic anterior, però, alhora, consagra d'activitat de control per part de les ECA's en matèria de seguretat industrial. Així, l'article 15.1 de la Llei 21/1992, estableix que "*[l]os Organismos de Control serán Entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de los medios materiales y humanos, así como de la solvencia técnica y financiera e imparcialidad necesarias para realizar su cometido, debiendo cumplir las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Comunidad Europea*".

L'article 17 es refereix, d'altra banda, a les entitats d'acreditació, que són "*instituciones, sin ánimo de lucro, que se constituyen con el fin de verificar en el ámbito estatal el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los Organismos de Control*". L'article 19 de la mateixa llei fa una sistematització de la infraestructura de la qualitat industrial que defineix una sèrie d'actors que coadjuven a aconseguir els objectius de qualitat, a saber, organismes de certificació, entitats d'acreditació, entitats de certificació, laboratoris d'assaig, entitats auditores i d'inspecció i laboratoris de calibració industrial.

Les disposicions relatives a l'estructura de garantia de la qualitat industrial contingudes en la Llei 21/1992 es desenvolupen en el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, d'acord, com posa de manifest l'exposició de motius amb les novetats introduïdes a nivell europeu en aquesta matèria. Dintre de l'esquema general de l'estructura de garantia de la qualitat i la seguretat industrial es fa referència específica a les entitats d'inspecció i control. La regulació continguda en aquest decret ha estat una font que ha exercit una influència considerable quan les comunitats autònomes han incorporat les ECA's en matèria d'inspecció i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient.

En definitiva, a disciplina de l'activitat industrial en relació amb la garantia de la seguretat dels productes, equips i instal·lacions constitueix el punt de partida de la implantació de les entitats col·laboradores de l'Administració en l'ordenament jurídic espanyol i en posa les bases de la seva utilització futura, a saber, la necessitat de protegir un determinat bé jurídic de la manera més eficaç possible, tot partint de la incapacitat de l'Administració per garantir la millor protecció possible. Cal notar que l'aparició de les entitats col·laboradores en relació amb la seguretat industrial es produeix en un moment en què la descentralització derivada de l'establiment de l'Estat

de les autonomies tot just comença, cosa que explica el seu desenvolupament primigeni en l'àmbit estatal, tot i que, després, en el terreny específic que ens ocupa, el dret ambiental, tindran un ampli desenvolupament en els diferents sistemes autonòmics. Posteriorment, com ja hem dit, l'evolució d'aquest règim jurídic a nivell estatal tindrà una influència remarcable en la regulació autonòmica en relació amb la protecció del medi ambient.

A banda de la seguretat industrial, a nivell estatal també s'han implantat les entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit de l'Administració hidràulica⁶⁰. Les actuals entitats col·laborades de l'Administració hidràulica troben el seu origen en les empreses col·laborades dels organismes de conca en matèria de control de vessaments d'aigües residuals que es van regular mitjançant l'Ordre de 16 de juliol del 1987. Aquesta ordre desenvolupa l'article 253 del Reial Decret 849/1986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del Domini Públic Hidràulic. L'article 253.1 esmentat, en la seva formulació originària, estableix que “[e]l Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo establecerá las condiciones requeridas para que una Empresa pueda actuar en colaboración con los Organismos de cuenca, y extenderá los títulos correspondientes para aquellas Empresas que soliciten y obtengan la declaración de idoneidad para realizar los controles previstos en el artículo anterior”. A partir d'aquí, es fa possible la incorporació de les ECA's en l'àmbit de l'Administració hidràulica.

El Text refòs de la Llei d'Aigües i la nova redacció del Reglament del Domini Públic Hidràulic, d'acord amb el Reial Decret 985/2003, de 23 de maig, impliquen una modificació del règim jurídic de les entitats col·laboradores en aquest àmbit que es concreta en l'Ordre MAM/985/2006, de 23 de març, per la qual es desenvolupa el règim jurídic d'aquestes entitats en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i de gestió dels vessaments en el domini públic hidràulic. En aquesta ordre s'estableixen les condicions per obtenir la condició d'entitat col·laboradora i el procediment per revalidar-lo, a banda d'establir els procediments per dur a terme l'activitat d'assistència a l'Administració hidràulica i el funcionament del registre on aquestes entitats han d'inscriure's.

⁶⁰ En relació amb aquesta qüestió, *vid.* PADRÓS REIG, C.; CASADO CASADO, L., “Las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica”, *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, Transportes e Infraestructuras*, núm. 28, gener-abril 2007, pp.149-198.

Tant en el cas de la seguretat industrial com en el cas de la seguretat hidràulica, el paper de les entitats col·laboradores de l'Administració ha romàs definit des d'un primer moment i ha experimentat pocs canvis en la seva evolució històrica. La naturalesa de les entitats col·laboradores resta concretada en el seu paper d'assistència a l'Administració per a aquelles funcions que aquesta, per motius tècnics o econòmics, no pot complir per si mateixa. A partir del règim jurídic de les ECA's en l'ordenament estatal, les comunitats autònomes les han incorporat a la seva regulació de la protecció del medi ambient amb una perspectiva general similar.

2. LES ENTITATS COL·LABORADORES DE L'ADMINISTRACIÓ A LA NORMATIVA AUTONÒMICA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT. EVOLUCIÓ HISTÒRICA

A l'hora de fer una anàlisi de l'evolució històrica de la incorporació de les entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit autònom, s'ha fet una selecció dels referents més importants des del punt de vista de la seva implantació, a saber, els casos d'Andalusia, la Comunitat Valenciana i la Regió de Múrcia, que, d'alguna manera, serien els referents fonamentals en aquesta matèria fora de Catalunya, que, de fet, va ser, en certa manera pionera a l'hora d'incorporar les entitats col·laboradores en aquesta matèria, en un moment en què també es modificava el dret estatal en matèria de qualitat i seguretat industrials.

2.1. Andalusia

En el cas andalús, les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de protecció del medi ambient van ser regulades mitjançant el Decret 12/1999, de 26 de gener, pel qual es regulen les entitats col·laboradores de la Consejería de Medio Ambiente en matèria de protecció ambiental. La Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental no preveia en el seu articulat la delegació de funcions en entitats col·laboradores de l'Administració.

Tanmateix, d'acord amb l'exposició de motius del decret esmentat, “[l]a diversidad de tareas de control y vigilancia a efectuar en el campo de la protección ambiental exige un alto grado de especialización técnica, del que no es posible disponer en la Administración”. Aquesta circumstància fa que el Govern andalús decideix

complementar el règim jurídic establert en la Llei 7/1994 amb la incorporació de les ECA's, prenent com a punt de partida per a la seva regulació el marc jurídic estatal en matèria de seguretat i qualitat industrial al qual ja hem fet referència, això és, fonamentalment, la Llei 21/1992 i el Reial Decret 2200/1995.

El govern andalús parteix de la base següent: les entitats col·laboradores de l'administració incorporades al règim jurídic de la qualitat i la seguretat industrial exercien, en certa manera, un paper d'assistència a l'Administració també en la protecció del medi ambient, en la mesura en què tots dos àmbits mantenien un vincle intern considerable que, de fet, provenia de l'antic reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses (aprovat mitjançant el Decret 2414/1961). Ara bé, en la mesura que la protecció del medi ambient adquireix una dimensió autònoma, d'acord amb les implicacions que té la incorporació del concepte de desenvolupament sostenible a l'ordenament jurídic, fa que calgui establir, d'acord amb la perspectiva del Govern andalús un règim jurídic particular per a les ECA's en el camp de la protecció del medi ambient, diferenciat del que l'estat ha establert en matèria de seguretat i qualitat industrials. Els aspectes competencials no són aliens a aquest punt de vista.

Tot i que el vincle entre la protecció del medi ambient i la seguretat industrial ha estat present en el moment de transició que representa la dècada dels setanta, quan la preocupació pel medi ambient accedeix per primera vegada de manera significativa a l'escena política i social i això incorpora novetats en l'àmbit jurídic, cal reconèixer que la intervenció administrativa de l'activitat industrial en la seva formulació clàssica no tenia com a finalitat evitar una degradació del medi físic que pogués posar en perill el benestar o, fins i tot, la supervivència de les persones. més aviat, sembla que la intervenció administrativa de les activitats classificades ha tingut com a finalitat la tutela de la salut i la seguretat de les persones en el marc de la promoció del desenvolupament industrial⁶¹.

Pel que fa a Espanya, això és molt clar en l'esmentat reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, que parteix de la preocupació per aconseguir un equilibri entre el desenvolupament industrial i la salvaguarda de la salut i la seguretat de les persones, aliena doncs a l'equilibri entre desenvolupament i medi ambient que,

⁶¹ Vid. MALARET I GARCIA, E.; PÉREZ I VELASCO, M. M.; CONDE I CASTEJÓN, J., "La regulacion municipal del medio ambiente", ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1996, p. 149.

aleshores, començava a centrar les preocupacions del món industrialitzat⁶². En definitiva, el que es pretenia originàriament, a l'hora de disciplinar la seguretat industrial, era evitar els perjudicis concrets en la salut de les persones, però no s'afrontaven els problemes relatius la modificació de l'entorn.

En aquest context en què la separació entre qualitat i seguretat industrial i protecció del medi ambient d'alguna manera van definint àmbits diferenciats d'activitat encaixa l'aposta del Govern andalús de definir un sistema propi d'entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit de la protecció del medi ambient que ha de servir per complementar l'activitat del departament corresponent en el desplegament de la legislació autonòmica en la matèria, una legislació que, com hem vist, no feia referència a aquestes entitats originàriament.

Amb el Decret 12/1999 es crea un registre administratiu especial en el que s'han d'inscriure les empreses que hagin obtingut la qualificació per a la realització de tasques d'inspecció i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient. Atenent a la diversitat de tasques que es poden plantejar en aquest àmbit, el decret distingeix les ECA's en matèria de contaminació atmosfèrica, el control de vessaments i la qualitat de les aigües, els residus i sòls contaminats i la prevenció ambiental. L'autorització de les actuacions de les ECA's es fonamenta en el reconeixement de la competència tècnica en aquests camps. Així, s'exigeix l'acreditació per part de l'ENAC del compliment de la UNE EN 45004, relativa als organismes que realitzen inspeccions. A banda, s'exigeix a les ECA's tenir personalitat jurídica pròpia i que els mitjans humans i materials siguin suficient per a la realització de les funcions encomanades a aquestes entitats, a banda de tenir delegació a Andalusia.

2.2. Comunitat Valenciana

La Comunitat Valenciana ha incorporat les ECA's en l'àmbit de la protecció del medi ambient a través de la seva legislació recent en aquesta matèria, que es concreta en la Llei 2/2006, de 5 de maig, de prevenció de la contaminació i qualitat ambiental. Aquesta llei pretén desenvolupar en l'àmbit autonòmic el mandat contingut en l'article

⁶² Vid. DOMPER FERRANDO, J., "Las actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas)", ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente... cit.*, p. 104.

45 de la Constitució a partir de la legislació bàsica de l'Estat i, particularment, la Llei 16/2002, de 1 de julio, de prevenció i control integrats de la contaminació.

El nucli fonamental de la Llei 2/2006 és similar al de la Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental. Es tracta de la regulació dels tres procediments d'intervenció administrativa ambiental als que s'han de sotmetre les instal·lacions on es desenvolupi alguna de les activitats incloses en el seu àmbit d'aplicació, en funció del seu grau d'incidència en relació amb la protecció del medi ambient. Com a garantia d'efectivitat, s'incorporen mecanismes d'inspecció, vigilància i control ambiental.

Així, el títol VI de la llei esmentada, dedicat a la disciplina ambiental, es refereix al règim de control i inspecció, on s'incorpora la referència a les entitats col·laboradores de l'Administració. Així, l'article 66.2, estableix que pot haver entitats privades, degudament acreditades i reconegudes per l'Administració, que poden actuar en l'exercici de funcions públiques de vigilància, seguiment, control, medicació i informe, sempre que les funcions esmentades no hagin de ser desenvolupades per funcionaris públics. Aquestes funcions es concreta en l'article 72 del Decret 127/2006, de 15 de setembre, que desenvolupa la llei.

En qualsevol cas, d'acord amb l'article 68.2, la funció inspectora ha de ser duta a terme per funcionaris públics, malgrat que aquests poden ser assistits per personal no funcionari de l'Administració o per entitats públiques o privades registrades a la conselleria competent en matèria de medi ambient o degudament acreditades per a l'exercici de funcions en matèria de qualitat ambiental.

Aquesta incorporació de les ECA's a l'activitat d'execució de la legislació de protecció del medi ambient constitueix una conseqüència de la incorporació d'aquestes entitats en aquest àmbit, que es va fer a través del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, que estableix les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental i crea i regula el seu registre. També en aquest cas, es justifica la incorporació d'aquestes entitats, que es desplegaran a partir de l'aprovació de la Llei 2/2006, pel fet que la diversitat de les tasques de control i vigilància en el camp de la qualitat ambiental suposa un grau alt d'especialització tècnica, a banda del gran nombre d'actuacions que exigeix, la qual cosa fa necessari la incorporació de les ECA's.

2.3. Regió de Múrcia

La Regió de Múrcia va incorporar les entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit de la protecció del medi ambient l'any 1998, a través del Decret 27/1998, de 14 de maig, d'entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental. Aquest decret regula d'una manera particularment detallada el desplegament d'aquestes entitats, la qual cosa és una manifestació de l'interès que ja es trobava en la legislació general de protecció del medi ambient murciana, això és, la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció del medi ambient de la Regió de Múrcia, que va voler donar un paper destacat a les ECA's en un moment en què, bàsicament, els referents jurídics en aquesta matèria es reduïen al que el legislador estatal havia incorporat en matèria de seguretat i qualitat industrial, així com en l'àmbit de l'Administració hidràulica.

La llei esmentada remetia a un decret posterior la concreció del règim jurídic de les ECA's. Ara bé, d'entrada els atribuïa funcions en matèria de "*comprobación y vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en las actas de puesta en marcha y el seguimiento de los programas de vigilancia ambiental*" (article 37) i en relació amb la declaració anual de medi ambient (article 52). En definitiva, les entitats col·laboradores es convertien en una peça determinant en la garantia del compliment de la legislació ambiental murciana. A partir d'aquí, el decret esmentat concretava un règim jurídic específic que diferenciava les ECA's en matèria de protecció del medi ambient a la Regió de Múrcia de les entitats col·laboradores que l'Estat havia regulat en la seva legislació de qualitat i seguretat industrials.

També aquí, l'objectiu fonamental ha estat suplir la carència de mitjans humans i tècnics de l'Administració, particularment de l'Administració en l'àmbit de la protecció del medi ambient. Així, com en el cas d'Andalusia o en el cas de la Comunitat Valenciana, les ECA's murcianes en matèria de protecció del medi ambient. L'objectiu és aconseguir una major eficàcia en les funcions relatives a la prevenció, el control i el seguiment de les indústries i activitats en relació amb la protecció del medi ambient.

2.4. Catalunya

L'any 1993, el Govern de la Generalitat va aprovar el Decret 230/1993, de 6 de setembre, sobre exercici de les funcions d'inspeccions i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient. D'aquesta manera, paral·lelament al que es feia a nivell

estatal en relació amb la seguretat i la qualitat industrials, Catalunya establia un règim jurídic propi per a les entitats col·laboradores en relació amb la protecció del medi ambient.

Com en els casos anteriors i tal com explica l'exposició de motius del decret esmentat, la justificació del recurs a les entitats col·laboradores es fonamentava en raons d'eficiència i, particularment, en la incapacitat de l'Administració de cobrir totes les situacions a l'hora de garantir una aplicació efectiva del dret ambiental, “[a]tès el gran nombre d'actuacions que origina aquesta activitat d'inspecció i control i la necessitat de flexibilitzar i agilitar la prestació d'aquest servei, tot preservant les garanties de la seva correcta gestió”.

A partir de l'article 2 d'aquest decret, es podien encomanar a les entitats públiques o privades acreditades, els camps d'actuació següents, inspeccions periòdiques reglamentades de les emissions d'activitats contaminadores de l'atmosfera; les operacions de presa de mostres, anàlisis, verificació i altres operacions adreçades a identificar i caracteritzar residus, emissions i efluents d'aigües residuals de qualsevol naturalesa; la certificació del compliment de les condicions objectives fixades a la normativa sobre concessió d'etiqueta ecològica respecte al cicle de vida dels productes; la validació de les declaracions mediambientals en el procés d'auditoria ambiental; el dictamen sobre el funcionament, l'estat, el manteniment i els sistemes d'autocontrol de les instal·lacions d'activitats potencialment contaminadores i l'eficàcia de les mesures de correcció adoptades; i les altres actuacions d'inspecció i control en general que hagi de realitzar el Departament de Medi Ambient. L'article 6 establia un règim d'homologació i un registre per a aquestes entitats.

El règim jurídic d'aquestes entitats col·laboradores en l'àmbit de la protecció del medi ambient es va desplegar, posteriorment, mitjançant l'Ordre de 17 d'agost de 1993, sobre acreditació i registre de les entitats col·laboradores del Departament de Medi Ambient, que completava la regulació del decret i acaba d'establir el marc normatiu en què, a partir d'aquell moment, les ECA's amb funcions d'inspecció i control en matèria de protecció del medi ambient actuarien a Catalunya. La consagració definitiva d'aquestes entitats en el marc del dret ambiental de Catalunya vindria amb l'aprovació de la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, en relació amb els sistemes de control de les activitats, va establir un règim de controls periòdics determinats en l'acte d'autorització, l'execució del qual s'ha encomanat a entitats

col·laboradores de l'Administració. A partir de la Llei 3/1998 es va fer necessària una revisió del règim jurídic de les ECA's, que es va dur a terme mitjançant el Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control, modificat posteriorment pel Decret 267/2003, de 21 d'octubre.

CAPÍTOL III

L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A LA NORMATIVA ESTATAL. EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ENTITATS COL·LABORADORES

1. LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE QUALITAT I SEGURETAT INDUSTRIAL

Aquest estudi dedicat al tema de l'externalització de les funcions de control i inspecció en matèria de protecció de medi ambient ha de comptar amb un epígraf dedicat a les entitats col·laboradores en matèria de qualitat i seguretat industrial per diverses raons. Una primera seria perquè el sector de la qualitat i seguretat industrial és un dels àmbits on amb més força s'ha instaurat el fenomen de la col·laboració privada i de l'exercici privat de funcions públiques, aquest sector, doncs, constitueix el referent principal sobre la qüestió de l'externalització de les funcions de control i inspecció, i una segona raó seria per la íntima relació existent, com veurem més endavant, entre la seguretat industrial i la protecció del medi ambient.

En aquest treball no s'analitzaran, des del moment que supera els seus objectius, ni les entitats col·laboradores que operen en l'àmbit de la normalització o d'elaboració de normes, ja que es tracta d'una funció diferent a la de control i inspecció, ni les entitats col·laboradores en matèria de qualitat industrial, ja que el control de la qualitat industrial no té, en principi, funcions de vigilància ambiental de les activitats industrials. Hem de tenir present, però, que existeix una infraestructura comuna per l'àmbit de la qualitat i de la seguretat industrial.

1.1. La interrelació entre la qualitat i la seguretat industrial

La interrelació entre la qualitat i la seguretat industrial queda en evidència quan s'estableix, en l'àmbit comunitari, que les normes voluntàries de la qualitat serveixen per garantir el compliment dels reglaments de seguretat industrial, des del moment que un dels camins per l'avaluació de la conformitat dels productes i, per tant, per garantir la seva conformitat amb les normes de seguretat es la utilització d'un sistema de gestió de la qualitat implantat per l'empresa, ja que aquest sistema suposa una garantia de que el

producte no presenta desviacions en relació amb el model aprovat. Per aquest motiu es desitjable comptar amb una infraestructura de normalització i d'acreditació comú, que funcioni tant a l'àmbit voluntari de la qualitat com en l'àmbit obligatori de la seguretat industrial.

1.2. L'estudi de les entitats col·laboradores en l'àmbit de la seguretat industrial en aquest treball. La relació entre la seguretat industrial i la protecció del medi ambient

És evident, i per tots coneguda, la incidència que té l'activitat industrial en els diferents sectors mediambientals i, per tant, en el medi com a sistema. En coherència amb aquesta realitat, la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria, que té per objecte establir les bases de l'ordenació del sector industrial, determina com a una de les seves finalitats, juntament amb l'assoliment de la seguretat i la qualitat industrials, la contribució a la compatibilització de l'activitat industrial amb la protecció del medi ambient. Aquesta finalitat de compatibilitzar l'activitat industrial amb la protecció del medi ambient, que determina la llei citada, es pretén aconseguir a través de mecanismes adreçats a assolir la seguretat industrial, en concret mitjançant activitats de prevenció i protecció per limitar les causes que originen els riscos i l'establiment de controls que permetin detectar o contribuir a evitar les circumstàncies que puguin donar lloc a l'aparició de riscos.

De fet, d'acord amb la normativa, la seguretat industrial té per objecte la prevenció i limitació de riscos, així com la protecció contra accidents i sinistres *capaços de produir danys o perjudicis a les persones, la flora, la fauna, els bens o al medi ambient* derivats de l'activitat industrial i de la producció, us o consum, magatzematge o rebuig dels productes industrials⁶³. A més, es concreta que *són riscos relacionats amb la seguretat industrial els que puguin produir lesions o danys a persones, a la flora, a la fauna, als bens o al medi ambient*, i en particular els incendis, explosions i altres fets susceptible de produir cremades, intoxicacions, enverinament o asfixia, electrocució, riscos de contaminació produïda per instal·lacions industrials, perturbacions electromagnètiques

⁶³ Vid. art. 9.1 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria.

o acústiques i radiació, així com qualsevol altre que es pugui preveure a la normativa internacional aplicable sobre seguretat⁶⁴.

D'aquesta exposició es dedueix l'estreta vinculació existent entre la utilització dels mecanismes i instruments per garantir la seguretat industrial i l'assoliment de la protecció del medi ambient. De manera que constatem la plena justificació de l'estudi en aquest capítol, dedicat a l'estudi de l'externalització de les funcions de control i inspecció en matèria de protecció de medi ambient a la normativa estatal, de les entitats col·laboradores en matèria de seguretat industrial.

1.3. La justificació de l'existència d'entitats col·laboradores en l'àmbit de la seguretat i qualitat industrial

A l'àmbit concret del desenvolupament de les funcions de control i inspecció en matèria de seguretat i qualitat industrials, la necessitat de comptar amb entitats col·laboradores de l'Administració ve donada, principalment, per l'augment del nombre i la complexitat de les importants normes de normalització, homologació i certificació que existeixen en aquest camp⁶⁵ i que tenen en compte, entre d'altres, l'objectiu d'eliminar les barreres tècniques per garantir la lliure competència i la lliure circulació de mercaderies en el mercat interior. A aquesta realitat respon la posició comunitària basada en la progressiva substitució de la tradicional homologació administrativa de productes per la certificació que realitzen empreses i altres entitats.

A més, des del punt de vista de la política industrial interna, interessa millorar l'eficàcia i la competitivitat de la infraestructura per la qualitat i la seguretat a l'Estat espanyol, des del moment que contribueix a assegurar el compliment dels reglaments en matèria de seguretat de les instal·lacions i a que els nostres productes siguin acceptats als mercats comunitaris i internacionals per l'existència d'instruments de control que

⁶⁴ Vid. art. 9.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria.

⁶⁵ Con senyala FERNÁNDEZ FARRERES, aquest creixen intervencionisme públic, traduït en l'aparició de múltiples reglamentacions que per la seva plena efectivitat necessiten d'un ampli sistema de controls de les activitats industrials que signifiquen una gran quantitat d'exigències tècniques, ve donat per protegir una sèrie de bens jurídics directament afectats pels processos industrials. Ens estem referint a la integritat i seguretat de les persones i bens, la protecció i garantia dels consumidors, la protecció de la fauna, la flora i el medi ambient. Vid. "La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección i control", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, p. 47.

ofereixen les mateixes garanties que els que existeixen en altres països de la Unió Europea.

1.4. El protagonisme dels organismes de control als mecanismes establerts per assegurar el compliment del règim substantiu aplicable en matèria de seguretat industrial

D'acord amb la normativa, el règim substantiu aplicable en matèria de seguretat industrial està format per una sèrie de reglaments⁶⁶ que s'han d'aplicar a les instal·lacions, equips, activitats, processos i productes industrials que utilitzin o incorporin elements, mecanismes o tècniques susceptibles de produir danys o lesions a les persones, la flora, la fauna, els bens o al medi ambient⁶⁷. Doncs bé, de l'estudi de la normativa que estableix els mecanismes per assegurar el compliment d'aquests Reglaments en veiem que els organismes de control hi juguen un paper cabdal.

D'una manera molt esquemàtica hem de dir que la normativa estableix la obligació, per part dels particulars, de provar el compliment de les exigències reglamentaries i que aquesta prova s'haurà de materialitzar o bé a través d'una declaració del titular de les instal·lacions i, en el seu cas, del fabricant, el seu representant, distribuïdor o

⁶⁶ Els Reglaments de Seguretat Industrial d'àmbit estatal s'aproven pel Govern de la Nació, sens perjudici de la possibilitat que tenen les Comunitats Autònomes, amb competència legislativa sobre indústria, d'afegir requisits addicionals sobre les mateixes matèries, quan es tracti d'instal·lacions ubicades en el seu territori. *Vid.* art. 12.5 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria.

⁶⁷ D'acord amb l'art. 12 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria, els Reglaments de Seguretat estableixen:

- Les instal·lacions, activitats, equips o productes que es troben subjectes als mateixos.
- Les condicions tècniques o requisits de seguretat que han de reunir les instal·lacions, els equips, els processos, els productes industrials i la seva utilització, així com els procediments tècnics d'avaluació de la seva conformitat amb les citades condicions o requisits.
- Les mesures que han d'adoptar els titulars per la prevenció, limitació i cobertura dels riscos derivats de l'activitat de les instal·lacions o de l'utilització dels productes.
- Les condicions d'equipament, els mitjans i capacitat tècnica i, si es el cas, les autoritzacions exigides a les persones i empreses que intervinguin en el projecte, direcció d'obra, execució, muntatge, conservació i manteniment d'instal·lacions i productes industrials.

A més, les instal·lacions, equips i productes industrials hauran d'estar construïts o fabricats d'acord amb el que prevegi la Reglamentació corresponent, que podrà establir l'obligació de comprovar el seu funcionament i estat de conservació o manteniment mitjançant inspeccions periòdiques.

Els Reglaments de Seguretat podran condicionar el funcionament de determinades instal·lacions i la utilització de determinats productes a la prèvia acreditació del compliment de determinades normes reglamentaries.

importador del producte, o bé a través d'una certificació o acta d'un organisme de control, d'un instal·lador o conservador autoritzats o tècnic facultatiu competent, etc. A més, les Administracions Públiques competents podran comprovar en qualsevol moment, en supòsits de risc considerable per les persones, animals, bens o medi ambient, aquest compliment, d'ofici o a instància de part interessada, per si mateixes o a través d'organismes de control. Per tant, els organismes de control poden intervenir tant en el procés de prova del compliment de les exigències reglamentaries com en l'àmbit d'una possible comprovació d'aquest compliment.

Ara bé, malgrat aquest protagonisme dels organismes de control a la tasca d'assegurar el compliment del règim substantiu aplicable en matèria de seguretat industrial, no es pot perdre de vista que l'Administració manté, com veurem més endavant, una sèrie de mecanismes de control per habilitar la seva actuació, per mantenir l'habilitació, per vigilar i controlar el compliment de les seves corresponents obligacions, per revisar l'actuació portada a terme i per sanciona'ls.

A més, l'Administració també té assignats importants poders per prevenir i limitar determinats riscos un cop detectat l'incompliment de les normes de seguretat industrial. Ens referim als següents supòsits:

- L'Administració competent pot decidir la *paralització* temporal de l'activitat, total o parcial, exigint als responsables la correcció de les deficiències i el compliment de les normes aplicables quan, a través de la corresponent inspecció, s'aprecien defectes o deficiències que impliquen un risc greu i imminent de danys a les persones, flora, fauna, bens o al medi ambient.
- L'Administració pot acordar la *retirada* dels productes industrials que no compleixin les condicions reglamentaries, exigint que es corregeixin els defectes en un termini determinat. Si això no fos possible i en funció de la gravetat dels riscos, es podrà determinar la seva *destrucció* sense dret a indemnització.

1.5. La col·laboració en l'àmbit de la seguretat industrial

A. Les entitats d'acreditació

a) Definició

Segons l'article 3 del Reial Decret 411/1997, de 21 de març, que modifica el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el Reglament de la Infraestructura per la qualitat i seguretat industrial, les entitats d'acreditació són entitats privades sense ànim de lucre que es constitueixen amb la finalitat d'acreditar o reconèixer formalment, a l'àmbit estatal i a través d'un sistema conforme a normes internacionals, la competència tècnica d'una entitat per certificar, inspeccionar o auditar la qualitat o d'un laboratori d'assaig o d'un laboratori de calibratge, que operin tant en l'àmbit voluntari de la qualitat com en l'àmbit obligatori de la seguretat industrial, o d'una persona o entitat en l'àmbit de la verificació ambiental.

Com podem veure, la normativa estableix una infraestructura comuna, de normalització i acreditació, per la qualitat i la seguretat industrial en base als criteris comunitaris d'interrelació ambdós àmbits, utilitzant les normes voluntàries de la qualitat per garantir el compliment dels reglaments de seguretat industrial. Ara bé, feta aquesta constatació, d'acord amb l'objecte d'aquest treball, a nosaltres ens interessa l'activitat acreditadora d'aquestes entitats en l'àmbit de la seguretat industrial.

b) Designació per l'Administració competent

L'Administració Pública competent en matèria de qualitat i seguretat industrial⁶⁸ és la que ha de designar les entitats que han de desenvolupar tasques d'acreditació⁶⁹. Per la

⁶⁸ Quan parlem d'Administració pública competent en matèria de qualitat i seguretat industrial ens estem referint a l'Administració de les Comunitats Autònomes. Aquestes en la seva actuació hauran d'aplicar la normativa bàsica i coordinadora que hagi dictat l'Estat en virtut d'una sèrie de títols competencials. A la CE, encara que no hi ha una referència expressa a la indústria, sí que hi trobem referències a l'activitat econòmica dins de la qual hi encabim l'activitat industrial. De manera que les normes que són objecte d'estudi en aquest treball tenen fonamentalment caràcter bàsic i de normes de coordinació en virtut del títol competencial de l'article 149.1.13 CE. A més, com la matèria relativa a l'activitat industrial es relaciona amb el principi de la llibertat d'empresa, l'Estat disposa de l'art. 149.1.1 CE per regular les condicions bàsiques de l'exercici de l'activitat industrial.

⁶⁹ De fet, a la disposició addicional tercera del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial, es reconeix i designa a l'Entitat Nacional d'Acreditació (en endavant ENAC), com a entitat d'acreditació per la qualitat i seguretat industrial. Segons el Tribunal Constitucional, aquesta designació no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria mediambiental, des del moment que s'ha d'entendre que les funcions que se l'hi assignen com a entitat d'acreditació corresponen a àmbits diferents al mediambiental. Es a dir, el seu camp material d'actuació no abasta als verificadors mediambientals. S'afirma que de la relació entre la definició genèrica del que són les entitats d'acreditació de l'article 14 i la disposició addicional

seva designació, les entitats han de presentar a l'Administració competent la següent documentació:

- Declaració de la naturalesa jurídica, propietat i fonts de finançament de l'entitat.
- Organigrama on consti la seva estructura funcional, amb especificació de les funcions de cada òrgan.
- Estatuts que regeixen l'entitat.
- Memòria justificativa dels recursos materials dels que disposa per desenvolupar l'activitat.
- Relació del personal permanent, indicant titulació professional i experiència en el camp de l'acreditació.
- Declaració de que ni l'entitat ni el seu personal es troben afectats per les incompatibilitats que els siguin d'aplicació.
- Documentació acreditativa dels acords internacionals de reconeixement mutu de que disposin amb altres entitats especialitzades similars
- Les tarifes que es proposa aplicar per la prestació dels serveis.

Per que l'Administració pugui realitzar aquesta designació cal, en l'àmbit de la seguretat industrial, un informe previ positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial⁷⁰, sobre els estatuts de l'entitat, així com sobre el compliment de les

tercera, que designa a la ENAC com una d'aquestes entitats d'acreditació, no es pot deduir que, al no diferenciar els possibles àmbits d'actuació, se li atorgui una competència universal en relació amb totes les possibles activitats contemplades al capítol II del Reial Decret citat. *Vid.* el FJ 9 de la STC 33/2005, de 17 de febrer.

⁷⁰ El Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial es crea a la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria per impulsar i coordinar els criteris i actuacions de les Administracions Públiques en matèria de seguretat industrial. El Consell es troba regulat pel seu Reglament aprovat pel Reial Decret 251/1997, de 21 de febrer. El Consell està adscrit al Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme, està presidit pel ministre o per la persona en la que delegui, està integrat per un representant de cada Comunitat Autònoma i igual número de representants de l'Administració de l'estat. El Secretari del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial serà designat pel ministre d'Indústria, Comerç i Turisme i tindrà veu però no dret a vot als acords que adopti el Consell. La Llei estableix com a funcions específiques del Consell les següents:

- Informar els Estatuts de les Entitats d'Acreditació, així com el compliment de les condicions i requisits de les mateixes.
- Promoure l'adaptació de les actuacions en matèria de Seguretat Industrial a les decisions, recomanacions i orientacions de la Comunitat Europea.
- Informar sobre els Plans de Seguretat Industrial i en particular sobre els plans i campanyes nacionals de control de productes industrials que el Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme li remeti. Informar de manera preceptiva els projectes de Reglamentacions d'àmbit estatal.

condicions i requisits exigits, per una majoria de tres quints dels seus membres⁷¹. Per això, l'Administració pública competent, un cop hagi rebut tota aquesta documentació, remetrà una còpia a la Secretaria del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial. Una vegada es materialitzi l'informe positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, l'Administració competent *podrà designar*⁷² l'entitat com entitat d'acreditació, havent de notificar al Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial aquesta designació. La designació podrà ser temporalment suspesa o es podrà anul·lar per l'Administració quan es comprovi que l'entitat d'acreditació deixa de complir amb les condicions i requisits d'organització i funcionament o amb les obligacions establertes al Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial. La nova realitat haurà de ser notificada al Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial.

Com a requisit previ a la iniciació de l'activitat les entitats d'acreditació, un cop designades, s'han d'inscriure al Registre d'establiments industrials.

c) Condicions i requisits d'organització i funcionament

Aquestes entitats han d'estar constituïdes i operar de manera que es garanteixi la imparcialitat, integritat i independència, la competència tècnica de les seves

-
- Impulsar la realització d'estudis i informes en matèria de seguretat industrial.
 - Promoure la creació de bases de dades i informació, en els termes que estableixin els respectius Reglaments, així com l'elaboració d'estadístiques que permetin a les Administracions Públiques i sectors interessats el coneixement de la situació en matèria de seguretat industrial referida al conjunt nacional.
 - Propiciar la coordinació de les actuacions entre les matèries de seguretat i qualitat industrials.

⁷¹ Aquest requisit de la necessitat d'un informe previ positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, per a que l'Administració pugui designar a les entitats d'acreditació, no s'ha complert en el cas de l'Entitat Nacional d'Acreecitació (ENAC) que com ja hem comentat en nota a peu de pàgina *ut supra* es reconeix i designa directament a través de la Disposició addicional tercera del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial. Aquest reglament el que preveu, a la Disposició transitòria tercera, és que l'ENAC, en relació a l'àmbit de la seguretat industrial, un cop constituït el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, ha de remetre al citat Consell els seus estatuts adaptats per assolir l'informe positiu que exigeix l'article 17.4 de la Llei d'Industria

⁷² Com podem apreciar de la literalitat de l'article 15.4 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial, la designació és un acte que té caràcter discrecional. Per tant, l'Administració té un marge d'apreciació a la hora de designar a l'entitat encara que existeixi un informe previ positiu del Consell de Coordinació de Seguretat Industrial, que representa només un requisit previ pel la designació però que no vincula a l'Administració en la seva designació.

intervencions i la solvència financera. Per això l'ordenament jurídic estableix⁷³ que han de complir els següents requisits i condicions:

- Tenir personalitat jurídica pròpia.
- Organitzar-se d'acord amb els criteris i normes sobre acreditació que emanen de la Unió Europea, per aconseguir la seva equiparació amb altres organismes similars dels Estats membres.
- Complir les normes de la sèrie UNE 66.500 (EN 45000) que els siguin d'aplicació.
- Als òrgans de govern i representació de les entitats d'acreditació hauran d'estar representats, de manera equilibrada, tant l'Administració com les parts interessades en el procés d'acreditació. La representació de les Administracions públiques es designarà, pel Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, de manera igualitària entre l'Administració General de l'Estat i l'Administració Autònoma.
- A la comissió permanent dels òrgans de govern per la vigilància de la gestió de l'entitat participarà un representant de l'Administració pública competent en matèria de qualitat i seguretat industrial que va generar de manera funcional la seva constitució.
- La seva organització haurà de separar els aspectes tècnics dels de govern i representació, estructurant l'organització tècnica de manera que es garanteixi la imparcialitat de les seves actuacions.
- Tenir Comitès Tècnic-Assessors d'Acreditació, integrats per experts, a les diferents àrees d'acreditació existents.
- Disposar dels mitjans materials apropiats pel desenvolupament de les seves activitats.
- Disposar del personal permanent adequat al tipus, extensió i volum de l'activitat a desenvolupar.

⁷³ L'art. 17.3 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria fa una remissió al reglament pel que fa a la fixació de les condicions i requisits per la constitució d'entitats d'acreditació i estableix que aquestes condicions i requisits s'hauran d'ajustar al que estableixen les normes de la Comunitat Econòmica Europea. *Vid.* art. 16 Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

- Tenir caràcter multisectorial i integrar-se a les organitzacions europees d'acreditació que tinguin com a objectiu la consecució del reconeixement mutu de les activitats i acreditacions concedides pels seus membres i participar en el desenvolupament de criteris i normes europees sobre acreditació.
- Mantenir un sistema que permeti demostrar en qualsevol moment la solvència financera i la disposició dels recursos econòmics requerits per assegurar la continuïtat de l'activitat d'acreditació de l'entitat.
- Disposar de procediments específics pel tractament de les reclamacions que es puguin rebre de clients o d'altres parts afectades per les activitats de les entitats d'acreditació i mantenir un arxiu amb totes les reclamacions rebudes i les actuacions adoptades.
- Subscriure pòlisses d'assegurança que cobreixi la responsabilitat per una quantia mínima de 200 milions de pessetes, sense que la mateixa limiti aquesta responsabilitat. Aquesta quantia s'actualitzarà anualment en funció de l'IPC.
- Les activitats de l'entitat i del seu personal són incompatibles amb qualsevol vinculació tècnica, comercial, financera o de qualsevol altre tipus que pugues afectar a la seva independència i influenciar el resultat del procés d'acreditació.

d) Obligacions

Les entitats d'acreditació tenen les següents obligacions:

- Complir les condicions que li van servir de base per la seva designació. Qualsevol canvi en aquestes condicions haurà d'estar autoritzat per l'Administració designant, previ informe del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial.
- Complir amb el que estableix el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial i amb les normes que siguin d'aplicació de la sèrie UNE 66.500 (EN 45000).
- Prendre les mesures necessàries per garantir a tots els nivells de la seva organització, la confidencialitat de la informació obtinguda en el desenvolupament de les seves activitats.

- Adaptar cada any els mitjans, l'organització i el pla d'actuacions de la forma més convenient a la seva comesa, de conformitat amb l'Administració pública que la va designar. Aquesta conformitat s'establirà formalment a través d'un conveni anual de col·laboració.
- Tramitar i resoldre totes les demandes d'acreditació que es sol·licitin, emetent els certificats corresponents i els informes que siguin exigibles.
- Establir els períodes de validesa de les acreditacions, que tindran caràcter renovable, d'acord amb els criteris i les normes internacionals aplicables.
- Notificar les acreditacions realitzades a l'òrgan competent de l'Administració pública que l'ha designat.
- Establir plans de vigilància i seguiment dels agents acreditats amb la finalitat de comprovar el compliment dels requisits que van servir de base per la seva acreditació.
- Estendre certificats d'acreditació per un termini de validesa de cinc anys i amb caràcter renovable als organismes de control que hagin superat les condicions i requisits tècnics exigits per la seva acreditació.
- Mantenir un registre permanentment actualitzat de les seves activitats que permeti demostrar, en qualsevol moment, que els processos d'acreditació es porten a terme de forma adequada.
- Conservar els expedients, la documentació i les dades de les acreditacions realitzades, durant el termini de deu anys, per la seva consulta.
- Aplicar, per la prestació dels seus serveis, les tarifes prèviament comunicades.
- Editar i publicar anualment catàlegs actualitzats de la relació dels agents acreditats, amb indicació dels camps i tècniques pels quals ho han estat.
- Facilitar, a l'òrgan competent de l'Administració pública designant, la informació i l'assistència tècnica que necessiti en matèria d'acreditació.
- Facilitar al Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial tota la informació que li sigui demanada en relació amb la seva organització, gestió i activitats i amb la seva solvència tècnica i financera.

El control del compliment de totes aquestes obligacions per les entitats d'acreditació correspon a l'Administració pública que les va designar. Per facilitar aquest control, cada entitat d'acreditació l'hi haurà de remetre anualment una memòria completa de les seves activitats acreditadores i un informe de la seva activitat econòmica en aquest àmbit, efectuat per una entitat auditora inscrita en un dels registres d'auditors que existeixen a l'Estat espanyol⁷⁴.

e) Infraestructura acreditable per la seguretat

Les entitats d'acreditació acabades d'estudiar han d'acreditar, en l'àmbit de la seguretat industrial, als organismes de control. Pel que fa als verificadors mediambientals, aquestes entitats han d'ésser acreditades per entitats d'acreditació a les quals se'ls apliquen el règim jurídic analitzat amb exclusió de les normes destinades a ser aplicades només a l'àmbit de la qualitat i la seguretat industrial. És a dir, no resulten aplicables a les Comunitats Autònomes quan actuïn en exercici de les seves competències en matèria de medi ambient els preceptes relatius al Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial. En definitiva, les Comunitats Autònomes, per designar una entitat d'acreditació mediambiental no han d'aplicar les disposicions relatives a:

- L'obtenció d'un previ informe positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial necessari per la seva designació per l'Administració autonòmica competent.
- L'informe previ del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, que també s'exigeix per autoritzar per l'Administració Autonòmica qualsevol canvi a les condicions que van servir de base per la designació de les entitats.
- Que sigui el Consell el qui designi la representació de les Administracions públiques als òrgans de govern i representació de les entitats d'acreditació⁷⁵.

⁷⁴ Vid. art. 19 Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

⁷⁵ Segons el Tribunal Constitucional "En suma, el art. 51.1 del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (RCL 1996\405, 836) no viola las competencias autonómicas en materia de medio ambiente al remitir el régimen de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales a la regulación del capítulo II del mismo Reglamento, ya que aunque se trate de una remisión in totum, una interpretación de sus preceptos respetuosa con las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente permite entender excluidos de tal remisión aquellos preceptos que, como los impugnados por la Generalidad de Cataluña, tienen un ámbito de aplicación restringido a las entidades de verificación con competencia en materia de seguridad industrial". Vid. FJ 8 de la STC 33/2005, de 17 de febrer.

En relació als verificadors ambientals, en general, aquí en fem només una breu menció, des del moment que tenen la funció d'examinar les polítiques, programes, sistemes de gestió, procediments d'avaluació i d'auditoria i declaracions en matèria de medi ambient industrial, així com realitzar la validació d'aquestes últimes. Per tant, ens sembla rellevant destacar que la normativa inclou als verificadors ambientals com a infraestructura acreditable per la seguretat per la relació que existeix entre la seguretat industrial i la protecció del medi ambient, en el sentit de que el sistema de control de la gestió ambiental serveix per controlar alhora la gestió dels riscos industrials⁷⁶.

f) La monopolització, no jurídica sinó de fet, de l'activitat d'acreditació

Com destaca CARRILLO DONAIRE⁷⁷, encara que formalment l'activitat d'acreditació resta oberta a la iniciativa privada, existeixen factors de pes que fan pensar en una monopolització de facto de l'activitat d'acreditació per ENAC. Segons l'autor citat: *“Así lo atestiguan las trabas y dificultades de índole orgánico y financiero contenidas en la regulación jurídica de las condiciones de acceso a la misma, el peso de la experiencia histórica acumulada en el ámbito de la acreditación, la experiencia en el Derecho comparado europeo, y el interés de las partes interesadas, al que se une la evidente conveniencia que para los poderes públicos tiene la centralización de la actividad de acreditación en torno a una única entidad asociativa de ámbito nacional”*. Aquesta realitat fa que fins ara a la pràctica no operi el règim de lliure accés de l'activitat d'acreditació que s'ha explicat.

B) Els organismes de control

a) Naturalesa i finalitat

Els organismes de control són entitats públiques o privades⁷⁸, amb personalitat jurídica, que es constitueixen amb la finalitat de verificar el compliment de caràcter obligatori de

⁷⁶ Consultar al punt 1.2. d'aquest estudi sobre les entitats col·laboradores en matèria de qualitat i seguretat industrial.

⁷⁷ Vid. *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Madrid, Marcial Pons, Instituto García Oviedo, 2000, pp. 497-500.

⁷⁸ Con senyala GARCÍA URETA, malgrat que es contempla que els organismes de control poden ser entitats públiques, la Llei d'Indústria es recolça i es basa, sobre tot, en la participació dels particulars per efectuar el control de l'activitat industrial. Vid. *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p.256. CARRILLO DONAIRE explica aquesta possibilitat de que els organismes de control siguin entitats públiques en aquells sectors en els quals no mostri interès la

les condicions de seguretat de productes i instal·lacions industrials, establertes pels reglaments de seguretat industrial, a través d'activitats de certificació, assaig, inspecció o auditoria.

b) Requisits i condicions

Els organismes de control, per poder portar a terme aquesta funció de control que tenen assignada, han de disposar dels mitjans materials i humans⁷⁹, així com de la solvència tècnica⁸⁰ i financera⁸¹ i la imparcialitat⁸² necessàries. El compliment per part dels organismes de control d'aquests requisits es comprova, com ja hem constatat, per les entitats d'acreditació abans d'emetre els corresponents certificats d'acreditació. Per possibilitar aquesta constatació, els organismes de control que desitgin ser acreditats hauran de presentar, davant l'entitat d'acreditació, una sol·licitud on s'haurà d'especificar els àmbits en els que es proposin desenvolupar la seva activitat, acompanyada de la següent documentació:

- La declaració de la naturalesa jurídica, propietat i fonts de finançament de l'organisme de control.
- L'organigrama on constin les estructures i les funcions que desenvolupen dins de l'organització.
- Els estatuts o la norma per la que es regeix l'organisme.
- La declaració de que l'entitat, els seus socis, directius i la resta de personal no incorren en les incompatibilitats que els siguin d'aplicació.

iniciativa privada o per que la iniciativa privada no sigui capaç d'ofertar un número suficient d'entitats per portar a terme les seves tasques de manera adequada. *Vid. El derecho de...op. cit.*, p. 449.

⁷⁹ Els organismes de control han de disposar dels mitjans materials necessaris, així com del personal amb l'adequada formació professional, tècnica i reglamentària per el desenvolupament de les activitats per les quals s'acredita l'organisme.

⁸⁰ Els organismes de control han de disposar de la solvència tècnica necessària per la realització de les activitats per les que sol·licita la seva acreditació, a través del compliment dels requisits que es trobin establerts als reglaments corresponents

⁸¹ Els organismes de control han de mantenir un sistema que permeti demostrar en qualsevol moment la seva solvència financera, així com la disposició dels recursos econòmics requerits per la continuïtat de les activitats per les que s'acrediten.

⁸² L'organització dels organismes de control ha de separar els aspectes tècnics dels de govern i representació, estructurant l'organització tècnica de manera que la imparcialitat de les seves actuacions estigui garantida. A més, les activitats de l'entitat i del seu personal són incompatibles amb qualsevol vinculació tècnica, comercial, financera o de qualsevol altre tipus que pogués afectar a la seva independència i influenciar el resultat de les seves activitats de control reglamentari.

- La relació del seu personal permanent, indicant la seva titulació professional i experiència en els camps en que sol·licita ser acreditat.
- En el seu cas, la documentació acreditativa de les relacions o acords tècnics amb altres entitats especialitzades similars, ja siguin nacionals o estrangeres.

c) Obligacions

Moltes de les obligacions dels organismes de control són iguals a les de les entitats d'acreditació però referides als primers i, algunes, en relació amb les activitats, instal·lacions i productes objecte de verificació. De totes les obligacions que citarem destaquem com a diferents les de les lletres e), h), i) i j) de l'article 47 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial:

- a) Complir en tot moment les condicions que li van servir de base per la seva acreditació i autorització. L'organisme de control per demostrar aquesta realitat haurà d'obtenir amb caràcter anual un informe que confirmi aquests extrems. L'emissió d'aquest informe corre a càrrec de l'entitat d'acreditació que l'hagi acreditat.
- b) Complir amb el que estableix el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial i amb les normes que siguin d'aplicació de la sèrie UNE 66.500 (EN 45000).
- c) Prendre les mesures necessàries per garantir a tots els nivells de la seva organització, la confidencialitat de la informació obtinguda en el desenvolupament de les seves activitats.
- d) Atendre les sol·licituds que l'hi siguin presentades, emetent els protocols, actes, informes i, en el seu cas, les certificacions que siguin exigibles.
- e) Indicar, als protocols, actes, informes o certificats que emeti en el desenvolupament de les seves activitats a l'àmbit reglamentari, la seva condició d'acreditat per part d'una entitat d'acreditació i d'autoritzat per l'Administració pública competent.

- f) Mantenir registres on quedi constància dels controls que s'hagin realitzat i de tots els protocols, actes, informes i, en el seu cas, certificacions que emeti en relació als mateixos.
- g) Conservar els expedients, la documentació i les dades dels controls realitzats, durant el termini de deu anys, per la seva consulta.
- h) Notificar al titular del producte, equip o instal·lació industrial i, en el seu cas, al mantenidor les deficiències i anomalies trobades referents als reglaments de seguretat aplicables, indicant els terminis en que les mateixes s'han de subsanar i posant aquesta informació en coneixement de l'Administració competent en matèria d'indústria de l'àmbit territorial en el qual desenvolupi la seva activitat.
- i) Comunicar a l'Administració competent en matèria d'indústria de l'àmbit territorial en el qual desenvolupi la seva activitat i al titular o responsable del producte, equip o instal·lació industrial la necessitat d'interrompre la comercialització o el servei quan s'apreciï que no ofereix les degudes garanties de seguretat industrial, proposant les mesures necessàries per corregir la situació.
- j) En els supòsits de greu risc d'accident o emergència, l'organisme de control podrà adoptar mesures preventives especials, notificant amb caràcter immediat a les autoritats competents.
- k) Notificar a l'Administració competent les tarifes que es proposa aplicar en cada un dels seus àmbits d'aplicació, amb desglosse de les partides de cost que la componen, així com aplicar-les amb posterioritat.
- l) Els organismes de control hauran de facilitar a les Administracions competents en la seva autorització i control la informació que aquesta els demani en relació amb les seves obligacions reglamentaries i col·laboraran amb dites Administracions i amb el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial, prestant els serveis que en matèria de seguretat industrial els siguin sol·licitats.

C) Anàlisi de la relació existent entre els diferents subjectes que exerceixen la funció de control en l'àmbit de la seguretat industrial

a) Relació entre entitat acreditadora i Administració.

A banda del fet que l'Administració competent es la que he de designar les entitats d'acreditació, que ja hem estudiat *ut supra*, De l'anàlisi d'aquesta relació entre l'entitat acreditadora i l'Administra arribem a dos conclusions principals. D'una manera molt sintètica:

- La primera és que l'ordenament ha dissenyat aquesta relació de manera que l'Administració participa a nivell orgànic, designa, comprova, revisa, controla i sanciona a les entitat d'acreditació.
- La segona és que aquesta relació, entre l'entitat acreditadora i l'Administració, gira, principalment, com no podia ser d'altra manera, al voltant de la preocupació per garantir una bona, correcta, adequada i completa activitat d'acreditació.

Així doncs, no podem perdre de vista que als òrgans de govern de l'entitat acreditadora hi ha representació de l'Administració⁸³. A més, correspon a l'Administració pública que designa l'entitat d'acreditació el control del compliment per aquesta última de les seves obligacions, expressades a l'art. 17 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial⁸⁴. Per facilitar aquest control i com ja s'ha comentat amb anterioritat, cada entitat d'acreditació haurà de remetre anualment a la citada Administració una memòria completa de les seves activitats acreditadores i un informe de la seva activitat econòmica en aquest àmbit, efectuat per una entitat auditora inscrita en un dels registres d'auditors que existeixen a l'Estat espanyol.

Per altra banda, l'Administració pot en qualsevol moment comprovar la valoració que ha realitzar l'entitat d'acreditació en relació al compliment dels aspectes exigits als organismes de control (mitjans materials i humans, la solvència tècnica i financera i la imparcialitat necessària)⁸⁵. També, l'Administració pot revisar l'actuació de les entitats

⁸³ Vid. art. 16 d) i 16 e) del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

⁸⁴ Vid. art. 19 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

⁸⁵ Vid. art. 15.1 y 15.2 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria.

d'acreditació envers la decisió denegatòria d'acreditació d'un organisme de control, decidint si és o no correcta l'actuació de l'entitat d'acreditació⁸⁶. Finalment, i per acabar aquest punt relatiu a la relació legalment dissenyada entre l'Administració i l'entitat d'acreditació, hem de dir que la primera té potestats sancionadores en relació a la següent infracció administrativa greu: L'acreditació d'organismes de control per part de les entitats d'acreditació quan es realitzi sense verificar totalment les condicions i els requisits tècnics exigits per funcionament d'aquells o mitjançant una valoració tècnicament inadequada. Aquesta infracció administrativa es considerarà molt greu quan de la mateixa resulti un dany molt greu o es derivi un perill molt greu i imminent per les persones, la flora, la fauna, les coses o el medi ambient.

b) Relació entre les entitats acreditadores i els organismes de control. En especial, l'acreditació

Les entitats acreditadores, com hem constatat, són les que verifiquen el compliment dels requisits, establerts per l'ordenament jurídic, que han de complir els organismes de control, sens perjudici de la competència de l'Administració per comprovar el compliment dels esmentats requisits.

En el cas que davant d'una sol·licitud d'acreditació recaigui una decisió positiva, l'entitat d'acreditació actuant emetrà un certificat d'acreditació on es concretaran els àmbits reglamentaris en que s'ha acreditat l'organisme de control i, dins d'ells, els camps d'actuació específics. En cas contrari, es a dir, en el cas que davant d'una sol·licitud d'acreditació recaigui una decisió negativa, l'organisme de control podrà manifestar la seva disconformitat davant de l'entitat d'acreditació. En aquesta situació l'entitat d'acreditació haurà d'actuar conforme als procediments establerts al respecte⁸⁷. En el supòsit que no arribin a un acord, l'organisme de control ho podrà manifestar davant de l'Administració pública que va designar a l'entitat d'acreditació⁸⁸, que

⁸⁶ Vid. art. 42.6 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

⁸⁷ Hem de recordar que les entitats d'acreditació, d'entre les condicions i requisits que han de complir, han de disposar de procediments específics pel tractament de les reclamacions que es puguin rebre de clients afectats per la seva activitat i mantenir un arxiu amb totes les reclamacions rebudes i actuacions adoptades respecte de les citades reclamacions. Vid. art. 16 l) del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

⁸⁸ La normativa no ens diu el termini que té l'organisme de control per plantejar davant de l'Administració el seu desacord pel que fa a l'actuació de l'entitat d'acreditació.

iniciarà un procediment que ha de servir per resoldre si és o no correcta l'actuació de l'entitat d'acreditació⁸⁹.

Un cop atorgada l'acreditació, els organismes de control resten obligats a mantenir les condicions i requisits que van servir per assolir-la. Per garantir aquesta realitat, l'ordenament jurídic exigeix, per part de l'organisme de control, l'obtenció cada any d'un informe, que emet l'entitat d'acreditació que l'ha acreditat, que confirmi el manteniment de les citades condicions i requisits. A més, en cas de qualsevol modificació d'aquestes, l'organisme de control ho haurà de comunicar a l'entitat acreditadora per valorar si procedeix emetre un nou certificat d'acreditació.

c) Relació entre organismes de control i Administració. La figura de l'autorització.

Els organismes de control, un cop han estat acreditats per una entitat d'acreditació⁹⁰, han d'ésser autoritzats per l'Administració de la Comunitat Autònoma corresponent en matèria d'indústria del territori on els organismes inicien la seva activitat o on radiquin les seves instal·lacions⁹¹. Els organismes de control per assolir l'autorització han de complir una sèrie de condicions i requisits⁹² i presentar una sol·licitud acompanyada

⁸⁹ L'Administració ha de resoldre sobre si és o no correcta l'actuació de l'entitat d'acreditació en el termini de tres mesos. La normativa tampoc es pronuncia en relació al sentit que ha de tenir el silenci en el supòsit que transcorri el termini de tres mesos. Pensem, com manifesta GARCÍA URETA, que la naturalesa de reclamació o d'alçada impropia que presenta aquest mecanisme implica donar un sentit desestimatori al silenci. *Vid. La potestad inspectora...op. cit.*, p. 273.

⁹⁰ Hem de recordar que en el cas que l'entitat d'acreditació denegui l'acreditació a l'organisme de control, aquest últim té accés a l'Administració que pot revocar la decisió de l'entitat d'acreditació.

⁹¹ Les autoritzacions dels organismes de control tenen validesa a tot el territori estatal. Els organismes de control que hagin d'actuar al territori d'una Comunitat Autònoma diferent de la que la va autoritzar, haurà de notificar-ho a l'Administració competent en matèria d'indústria d'aquell territori. A partir d'aquesta notificació l'organisme de control pot iniciar la seva activitat. Es considera que no existeix oposició a l'actuació de l'organisme de control a la Comunitat Autònoma notificada si no es manifesta aquesta oposició a través d'una resolució motivada en el termini establert i, en el seu defecte, en el termini de tres mesos. En relació a aquesta regulació NEVADO-BATALLA MORENO afirma que, malgrat que es guardin certes formalitats a través d'una notificació, el que es tracta d'assegurar en aquest àmbit és la vigència dels principis d'igualtat i lliure circulació, recollits a l'article 139 CE. *Vid. La intervenció administrativa en la indústria: seguridad y control*, Granada, Comares, 2000, p. 123.

A més, s'exigeix que els organismes de control, un cop autoritzats, comuniquin les dades necessàries per la seva inscripció al Registre d'Establiments Industrials. *Vid.* art. 15 Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria. Pel que fa a la regulació del Registre d'Establiments Industrials, consultar els articles 21a 27 de la citada norma.

⁹² Les condicions i requisits als quals fem referència són els següents:

- Disposar prèviament d'acreditació com a organisme de control realitzat per una entitat d'acreditació de la qualitat i seguretat industrial.
- Subscriure pòlisses d'assegurança que cobreixin els riscos de la seva responsabilitat per una quantia mínima de 200.000.000 pessetes, sense que aquesta quantia limiti la responsabilitat. Aquesta quantitat queda anualment actualitzada en funció del IPC.

d'una sèrie de documents⁹³. Com podem veure, l'autorització en aquest àmbit té naturalesa reglada⁹⁴. El manteniment de l'autorització passa evidentment per la preservació d'aquests requisits i condicions⁹⁵. Aquesta autorització renovable⁹⁶ esdevé, entre d'altres coses, un mecanisme de control que té l'Administració per assegurar un correcte exercici de l'activitat dels organismes de control⁹⁷.

Els organismes de control, com ja hem constatat *ut supra*, quan en el decurs de les seves tasques de verificació del compliment de caràcter obligatori de les condicions de seguretat de productes, activitats i instal·lacions detecten i troben anomalies, deficiències, manca de garanties i riscos greus, tenen l'obligació de *posar en coneixement i comunicar aquesta realitat a l'Administració competent* per a que prengui les mesures adients⁹⁸.

A més, la realització de les funcions dels organismes de control, de verificació del compliment obligatori de les condicions de seguretat de productes, activitats i instal·lacions industrials, *pot ser revisada* per l'Administració competent. Així, quan de l'informe, acta, protocol o de la certificació d'un organisme de control no s'acrediti el compliment de les exigències reglamentaries establertes, l'interessat pot manifestar la

-
- Disposar de procediments específics pel tractament de les reclamacions que es puguin rebre de clients o altres parts afectades per les seves activitats i mantenir un arxiu amb totes les reclamacions rebudes i actuacions preses respecte a les mateixes.
 - En el cas d'autorització per realitzar inspeccions de la seguretat d'instal·lacions industrials, l'organisme de control haurà de disposar de les instal·lacions, mitjans materials, així com del personal amb l'adequada formació professional, tècnica i reglamentaria necessàries per atendre, com a mínim, al 5 per 100 de les instal·lacions existents al territori on es sol·licita l'autorització.

⁹³ La documentació a la qual fem referència és la següent:

- Declaració de l'estatut jurídic, propietat i fons de finançament de l'entitat.
- Estatuts o normes per les que es regeixi l'organisme.
- Certificat d'acreditació per l'activitat per la que es sol·licita l'autorització, emès per part d'una entitat d'acreditació.
- Còpia de la pòlissa d'assegurances establerta.

⁹⁴ Així ho considera també GARCÍA URETA a *La potestad inspectora...op. cit.*, p. 274.

⁹⁵ Qualsevol modificació d'aquests requisits i condicions s'ha de comunicar a l'Administració que va concedir l'autorització i aquesta, en funció de les modificacions i, si es el cas, de l'informe o certificat de l'entitat d'acreditació, resoldrà sobre l'autorització de les modificacions.

⁹⁶ L'autorització tindrà la vigència establerta per l'acreditació i, per tant, pot ser suspesa o revocada quan ho sigui l'acreditació de la que penja.

⁹⁷ Segons FERNÁNDEZ FERRERES estem davant d'un acte reglat i debut en la mesura en que l'organisme de control reuneixi les condicions i els requisits establerts. *Vid.* "La infraestructura organizativa...", *op. cit.*, p. 56.

⁹⁸ *Vid.* lletres h), i) i j) de l'article 47.1 del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, que aprova el reglament de la infraestructura per la qualitat i la seguretat industrial.

seva disconformitat davant de l'organisme de control⁹⁹ i, en cas de desacord, davant l'Administració competent¹⁰⁰. L'Administració demanarà a l'organisme de control els antecedents i practicarà les comprovacions que corresponguin donant audiència a l'interessat i resolent sobre si és o no correcte el control realitzat per l'organisme.

Els organismes de control responen davant de l'Administració autonòmica en el territori de la qual desenvolupin la seva actuació. A aquesta correspondrà imposar, en el seu cas, les sancions administratives per infraccions de l'organisme de control¹⁰¹, comunicant aquesta realitat a l'Administració que el va autoritzar per si fos procedent suspendre temporalment o revocar dita autorització.

Per poder portar a terme d'una manera adient aquest control per part de les Administracions competents, l'organisme de control té una sèrie d'obligacions relatives a facilitar determinada informació:

- L'organisme de control ha de facilitar la informació relativa a les seves obligacions sol·licitada per l'Administració que l'ha autoritzat o per l'Administració autonòmica en el territori de la qual desenvolupa la seva actuació.
- L'organisme de control ha de remetre anualment a l'Administració pública competent en matèria d'indústria de les Comunitats Autònomes en el territori de les quals desenvolupi la seva activitat una memòria detallada relacionant les actuacions realitzades i una còpia de l'informe de seguiment de l'entitat

⁹⁹ Els organismes de control han de disposar de procediments específics pel tractament de les reclamacions rebudes de les empreses o altres parts afectades per les seves activitats i, així mateix, hauran de mantenir a disposició de l'Administració competent que el va autoritzar un arxiu amb totes les reclamacions i accions preses.

¹⁰⁰ El que no pot fer l'interessat és sol·licitar el mateix control a un altre organisme de control. Aquesta regla s'estableix per evitar possibles actuacions interessades dels particulars i dels organismes de control que anirien en perjudici de la seguretat industrial.

¹⁰¹ La Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'Indústria estableix com infraccions administratives greus, referides a l'actuació dels organismes de control, les següents:

- L'expedició de certificats i informes el contingut dels quals no s'ajusti a la realitat dels fets.
- Les inspeccions, assaigs o proves efectuades pels organismes de control de forma incompleta o amb resultats inexactes per una insuficient constatació dels fets o per la deficient aplicació de normes tècniques.

Aquestes infraccions administratives es consideraran molt greus quan de les mateixes resulti un dany molt greu o es derivi un perill molt greu i imminent per les persones, la flora, la fauna, les coses o el medi ambient.

d'acreditació que el va acreditar on es confirmi el manteniment de les condicions d'acreditació.

1.6. Reflexions finals

El règim jurídic estudiat es caracteritza per externalitzar una gran part de la funció pública de control i inspecció reservada a l'Administració, realitzem aquesta afirmació perquè al règim objecte d'estudi no només es cedeix, als organismes de control, la funció pública, de verificació del compliment de les condicions de seguretat de productes i instal·lacions industrials, sinó que també es trasllada, a la figura de les entitats d'acreditació, el procediment d'acreditació dels organismes de control que han de portar a terme la verificació citada.

Aquesta doble externalització s'intenta compensar amb l'establiment de dobles mecanismes de control i de filtre a les operacions de cessió i traslació de les estudiades funcions públiques de control. Així, en relació a la traslació a mans privades de la funció d'acreditar a les entitats que han de realitzar tasques de verificació, l'ordenament estableix la necessitat no sol d'un informe preceptiu, previ i positiu per part del Consell de Coordinació de Seguretat Industrial, sinó també la designació posterior de l'Administració. Per que fa a la cessió de l'exercici de la funció de verificació als organismes de control, aquesta s'articula, per una part, a través de l'acreditació realitzada per una entitat d'acreditació designada per l'Administració i, també, a través de la necessària autorització de l'Administració competent. En ambdós casos es reproduïx el mateix esquema, és a dir, existeix una intervenció prèvia i necessària d'un òrgan o una entitat especialitzada i creada *ad hoc* per desenvolupar les tasques senyalades i amb posterioritat intervé l'Administració competent.

El regim jurídic aplicable a les entitats d'acreditació i als organismes de control és, en línies generals, molt semblant en el sentit que ambdós entitats col·laboradores es troben, pel que fa a la seva actuació, sota la tutela de l'Administració, tutela que s'articula a través d'uns mecanismes de control, supervisió i sanció, i han de complir una sèrie de condicions i requisits que garanteixin la imparcialitat i la capacitat i competència tècnica a la seva actuació¹⁰².

¹⁰² Recordem que aquestes característiques acabades de citar es prediquen, així mateix, de l'Administració Pública.

El fet que, al règim jurídic estudiat, en cas de discrepància entre l'organisme de control i l'interessat, pel que fa a la verificació realitzada per l'organisme de control del compliment obligatori de les condicions de seguretat de productes, activitats i instal·lacions industrials, la decisió final quedi residenciada a mans de l'Administració significa que es garanteix i es manté la dimensió pública del control i que existeix, per tant, un control públic. A aquesta mateixa conclusió arribem després d'analitzar la relació entre l'entitat d'acreditació i l'organisme de control. Si el primer resol negativament davant d'una sol·licitud d'acreditació i existeix desacord, l'Administració dirà l'última paraula sobre si és o no correcta l'actuació de l'entitat d'acreditació. De manera que a través d'aquest mecanisme l'Administració manté un control públic sobre l'externalització realitzada de l'activitat d'acreditació.

2. LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE CONTAMINACIÓ ATMOSFÈRICA

El de la contaminació atmosfèrica constitueix l'àmbit sectorial ambiental on la col·laboració privada en l'exercici de funcions de control i inspecció va néixer i on s'ha desenvolupat més ràpidament¹⁰³. La primera norma ambiental que va incloure l'actuació d'entitats col·laboradores va ser l'encara vigent Llei 38/1972, de 22 de desembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, posteriorment desenvolupada pel Decret 833/1975, de 6 de febrer, i per l'Ordre de 18 d'octubre de 1976, sobre prevenció i correcció de la contaminació atmosfèrica industrial. Actualment, la col·laboració privada també constitueix un aspecte fonamental de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. A aquestes dos àmbits ens referim a continuació.

¹⁰³ Així ho destaca REVUELTA PÉREZ, I., "Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales", a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 185, 2001, p. 128, qui també afirma que "en este ámbito se produjo una evolución gradual desde las previsiones iniciales de mera colaboración puntual por parte de entidades públicas a una participación externa cada vez más intensa y accesible al sector privado" (p. 128).

2.1. La col·laboració externa en el marc de la legislació sobre protecció del medi ambient atmosfèric

La Llei 38/1972 ja preveia la col·laboració amb les administracions públiques competents d'entitats privades i dels particulars, però de forma molt genèrica, sense establir-ne la seva regulació¹⁰⁴. Va ser el seu Reglament de desenvolupament, aprovat pel Decret 833/1975, de 6 de febrer, el que va introduir més concrecions en aquesta matèria i va establir les bases de l'actuació de les entitats col·laboradores en aquest àmbit. El règim jurídic de les entitats col·laboradores en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric es concreta als articles 80, 81 i 82. Es tracta d'entitats de caràcter públic. Així es deriva de l'article 80: *“En el ejercicio de las funciones inspectoras, en materia de contaminación, los Organismos que las tienen atribuidas podrán contar con la asistencia de Entidades Colaboradoras creadas en el seno de Organismos y Entidades de carácter público. El régimen de funcionamiento de estas Entidades será determinado por el Ministerio competente por razón de la actividad”*¹⁰⁵.

Efectivament, encara no es contempla la participació privada. En paraules de CANALS AMETLLER, *“La introducción de la figura de las entidades colaboradoras en la protección del medio ambiente frente a las actividades industriales potencialmente contaminadoras de la atmósfera no constituye, pues, como sucederá en el ámbito de la industria, una llamada directa a la colaboración privada. Se trata de un llamamiento a la participación, en las tareas administrativas de control e inspección, de los círculos públicos de investigación científica y técnica”*¹⁰⁶.

¹⁰⁴ L'article 1.3 d'aquesta Llei estableix que *“Dentro de sus respectivas competencias, la Administración del Estado y las Corporaciones locales adoptarán, con la colaboración de la Organización Sindical y demás Entidades de derecho público o privado y de los particulares, cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire, y en especial la conservación y creación de masas forestales y espacios verdes. Tales medidas, que serán de obligatorio cumplimiento para todas las actividades públicas y privadas, no implicarán el deterioro de los restantes elementos del medio ambiente ni la ruptura del equilibrio ecológico”*.

¹⁰⁵ Tingueu en compte que l'article 69.1 del Decret 833/1975 exigia la inspecció de totes les activitats potencialment contaminadores de l'atmosfera per part del Ministeri competent, com a mínim, un cop a l'any, però preveia l'assistència en aquesta funció d'entitats col·laboradores de l'administració. Així mateix, aquest Decret també establí obligacions d'autocontrol i de realització de mesuraments periòdics per a determinades instal·lacions (arts. 72 i 73). Aquesta tasca també es podia encomanar a entitats col·laboradores (art. 75).

¹⁰⁶ CANALS i AMETLLER, “Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”, al llibre col·lectiu coordinat per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edició (1ª en la Fundació), Fundació Democràcia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, p. 308. En el mateix sentit, GARCÍA MARCOS, J., “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, a *Revista Electrónica de Derecho Ambiental* (<http://www.cica.es/aliens/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> -

L'actuació d'aquestes entitats col·laboradores exigia la prèvia autorització del Ministeri competent a la vista de la seva solvència tècnica i humana¹⁰⁷. A més, l'administració mantenia el control sobre aquests ens fins al punt que l'incompliment de les obligacions a què se subjectaven podia donar lloc a la retirada de l'autorització¹⁰⁸.

Posteriorment, l'Ordre de 18 d'octubre de 1976, de prevenció i correcció de la contaminació atmosfèrica industrial regulà els sistemes i mitjans de control, inspecció i vigilància del funcionament de les instal·lacions potencialment contaminadores de l'atmosfera. Aquesta Ordre va atribuir a les entitats col·laboradores del Ministeri d'Indústria per a la protecció del medi ambient industrial la inspecció periòdica de totes les instal·lacions qualificades com a potencialment contaminadores de l'atmosfera¹⁰⁹. Així mateix, va preveure, a l'article 20.1 que *“[d]e acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de esta Orden, corresponde a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria, con la asistencia técnica, en su caso, de las Entidades Colaboradoras del citado Departamento a que se refiere el Capítulo VII del presente texto legal, la comprobación y vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de puesta en marcha de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y, en general, el ejercicio de las tareas de inspección previstas en esta disposición, bajo las directrices y supervisión de la Dirección General de Promoción Industrial y Tecnología. Todo ello sin perjuicio de las funciones de policía atribuidas a los Ayuntamientos por la Ley reguladora del Régimen Local”*¹¹⁰.

En el marc d'aquesta normativa es configura com a fonamental la intervenció de les entitats col·laboradores (“entitats especialitzades en medi ambient industrial atmosfèric”, com les denomina l'Ordre de 1976). Encara es tracta, però, d'entitats col·laboradores de naturalesa pública i no privada. Així ho confirmen els articles 40.2,

últim accés el 14-6-2007-), núms. 12-13, 2005, qui posa en relleu que *“en esta época, todavía no puede hablarse en rigor de colaboración privada, en la medida en que sólo los entes de carácter público podían acceder a la categoría de entidades colaboradoras del Ministerio de Industria”* (p. 19).

¹⁰⁷ D'acord amb l'article 81 del Decret 833/1975, *“Para que las Entidades puedan tener la calificación de colaboradoras deberán ser aprobadas como tales a la vista de su competencia técnica y de sus disponibilidades de equipo”*.

¹⁰⁸ L'article 82 del Decret 833/1975 establia que *“La comprobación del incumplimiento de las obligaciones a que se sujetarán las Entidades Colaboradoras podrá dar lugar a la retirada, temporal o definitiva, de su autorización, previa instrucción del oportuno expediente”*.

¹⁰⁹ Vegeu l'article 21 d'aquesta Ordre.

¹¹⁰ Sobre les funcions de les entitats col·laboradores en aquest àmbit, vegeu també l'article 41 de l'Ordre de 18 d'octubre de 1976.

que imposa la creació d'aquests ens “*en el seno de Organismos y Entidades de carácter público*”; 42.2, que es refereix a “*todo Organismo o Entidad de carácter público*”; i 43, segons el qual podran ser designades com a entitats col·laboradores “*las Escuelas Técnicas Superiores de Ingenieros, Universidades, Patronatos e Institutos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centros oficiales de investigación, Organismos autónomos de la Administración, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, así como otros Organismos y Entidades análogos*”.

Tanmateix, aquesta Ordre també creà una nova figura: els Centres homologats d'estudis de la contaminació atmosfèrica, de naturalesa privada, i amb funcions d'assistència a les entitats col·laboradores, anàlisi de mostres d'efluents contaminats i mesuraments continus o periòdics d'autocontrol en indústries potencialment contaminadores¹¹¹, entre d'altres¹¹².

Tant l'actuació de les Entitats col·laboradores com dels Centres homologats estava condicionada a la prèvia intervenció del Ministeri d'Indústria. En el primer cas, s'exigia una autorització d'aquest Ministeri¹¹³; i, en el segon, l'homologació oficial dels seus mitjans d'estudi, mesurament i control de la contaminació, que suposava el reconeixement explícit per part del Ministeri d'Indústria de la seva aptitud per a realitzar estudis i assaigs, així com per a emetre actes que reflectissin el seu resultat¹¹⁴. Finalment, en ambdós casos s'exigia la inscripció en el Registre d'Empreses Consultores i d'Enginyeria Industrial, de la Direcció General de Promoció Industrial i Tecnologia¹¹⁵.

En definitiva, en aquest sistema, les entitats col·laboradores tenen, sobretot, una funció d'assistència tècnica a l'administració estatal en l'exercici de funcions de control, inspecció i vigilància de les activitats potencialment contaminadores de l'atmosfera, però són entitats públiques. L'obertura definitiva d'aquest camp al sector privat, com ha

¹¹¹ Vegeu l'article 45.2 de l'Ordre de 18 d'octubre de 1976.

¹¹² Tanmateix, com destaca REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias...”, *cit.*, “*todavía no puede hablarse de participación privada en la inspección ambiental ya que tan sólo los entes de carácter público podían acceder a la categoría de "Entidades colaboradoras del Ministerio de Industria para la Protección del Medio Ambiente Industrial Atmosférico"*” (p. 130).

¹¹³ Vegeu l'article 42 de l'Ordre de 18 d'octubre de 1976.

¹¹⁴ Vegeu l'article 46 de l'Ordre de 18 d'octubre de 1976.

¹¹⁵ Vegeu l'article 49 de l'Ordre de 18 d'octubre de 1976. En el Registre d'Empreses Consultores i d'Enginyeria Industrial es va obrir una secció especial de “Centres d'Estudis i Investigació i Empreses consultores en medi ambient industrial atmosfèric”.

destacat REVUELTA PÉREZ, es va produir amb l'Ordre de 25 de febrer de 1980, mitjançant la qual es regulen les entitats col·laboradores en matèria de medi ambient industrial¹¹⁶, modificada per l'Ordre de 22 d'octubre de 1981. Aquesta norma va derogar la regulació anterior¹¹⁷ i va modificar substancialment el règim jurídic de les entitats col·laboradores en matèria d'inspecció ambiental¹¹⁸. En primer lloc, va admetre que les entitats privades podien actuar com a entitat col·laboradora. A més, “*Los organismos de derecho público sólo podrán ser entidades colaboradora cuando revistan la forma de organismos autónomos o fundaciones*” (art. 2). En segon lloc, l'actuació de les entitats col·laboradores no es limitava a l'àmbit de la contaminació atmosfèrica, sinó que “*podían ejercer la vigilancia y el control en todos los ámbitos relacionados con la contaminación industrial, esto es, tanto en materia de emisiones atmosféricas como de vertidos a las aguas o en la gestión de residuos, quedando inscritas, previa comprobación de su capacidad por el Ministerio de Industria y Energía, en el Registro Especial de Entidades Colaboradoras de este órgano*”¹¹⁹. En tercer lloc, com posa en relleu REVUELTA PÉREZ, s'ampliava l'abast de l'actuació externa “*más allá de la asistencia técnica puntual o de la asunción de concretas funciones inspectoras en nombre de la administración, a la intervención obligatoria en el control de las actividades contaminantes, materializada en la certificación de sus comprobaciones e inspecciones*”¹²⁰”¹²¹. Tanmateix, cal fer notar, seguint a CANALS AMETLLER, que “*Esta actuación originaria de las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente industrial constituye una actividad técnica de soporte a las funciones públicas de inspección y control, como sucedió originariamente en el campo*

¹¹⁶ REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias...”, *cit.*, p. 131.

¹¹⁷ Aquesta Ordre derogà el capítol VII (arts. 40 a 52) de l'Ordre Ministerial de 18 d'octubre de 1976, que regulava les entitats especialitzades en medi ambient industrial atmosfèric.

¹¹⁸ L'origen d'aquesta norma es troba al Reial Decret 735/1979, de 20 de febrer, sobre normes a complir per entitats col·laboradores en l'expedició de certificats de qualitat, homologació i verificació. Vegeu REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias...”, *cit.*, pp. 131-132.

¹¹⁹ REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias...”, *cit.*, p. 132.

¹²⁰ L'article 1 de l'Ordre de 25 de febrer de 1980 disposa que “*El Ministerio de Industria y Energía, para realizar las funciones de comprobación, seguimiento, vigilancia e inspección de la contaminación de origen industrial, podrá exigir de las empresas, organismos o personas físicas que están afectadas, que presenten documento, expedido por la entidad colaboradora, en el que se acredite las comprobaciones o inspecciones realizadas por ésta*”.

¹²¹ REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias...”, *cit.*, pp. 132-133. Aquesta autora també destaca en relació amb “*la evolución de la actuación externa en el campo de la contaminación atmosférica, el hecho de que el sistema de control fuera coincidente con el existente en este momento en materia de seguridad industrial ya que, en adelante, la comprobación de las exigencias en estas dos materias y, por tanto, la intervención externa, va a operar de manera separada*”.

*de la seguridad de productos e instalaciones industriales. No puede afirmarse que exista, en este momento originario de la intervención de entidades privadas colaboradoras en la protección ambiental, una traslación formal de funciones de inspección y control de las administraciones competentes que requieren de la colaboración técnica de entidades privadas*¹²².

Amb posterioritat, també les comunitats autònomes han contemplat la intervenció de les entitats col·laboradores en matèria de contaminació atmosfèrica i, en general, en matèria de medi ambient industrial¹²³.

2.2. La col·laboració externa en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle

Més recentment, la col·laboració externa en matèria de protecció de l'atmosfera s'ha ampliat, arran de l'aprovació de la nova normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle.

A. Les obligacions d'informació sobre les emissions establertes per la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle

La normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle també recull la col·laboració externa en relació amb el seguiment i la verificació de les emissions de gasos amb efecte hivernacle de les instal·lacions autoritzades de conformitat amb la Llei 1/2005, de 9 de març, reguladora del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle¹²⁴.

Per tal de complir els compromisos derivats del Protocol de Kioto, la Llei 1/2005, de 9 de març, que transposa a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2003/87/CE, del

¹²² CANALS i AMETLLER, "Entidades colaboradoras...", *cit.*, p. 311.

¹²³ Amb relació al cas de Catalunya, vegeu el capítol IV d'aquest treball.

¹²⁴ Aquesta Llei ha estat modificada pel Reial Decret-Llei 5/2005, d'11 de març, de reformes urgents per a l'impuls a la productivitat i per a la millora de la contractació pública; i per la Llei 22/2005, de 18 de novembre, mitjançant la qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives comunitàries en matèria de fiscalitat de productes energètics i electricitat i del règim fiscal comú aplicable a les societats matrius i filials d'estats membres diferents, i es regula el règim fiscal de les aportacions transfrontereres a fons de pensions en l'àmbit de la Unió Europea.

Parlament Europeu i del Consell, de 13 d'octubre de 2003, ha establert les bases del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle. En base a aquesta Llei i la normativa que la desenvolupa¹²⁵, el règim nacional de drets d'emissió es fonamenta en dos títols jurídics: l'autorització d'emissió -prèvia a la tinença de drets d'emissió- i l'assignació individual de drets d'emissió¹²⁶.

L'autorització d'emissió resulta exigible als titulars de les activitats enumerades a l'Annex I de la Llei 1/2005 i que donin lloc a les emissions especificades en aquest Annex (diòxid de carboni, metà, òxid nítrós, hidrofluorocarburs, perfluorocarburs i hexafluorur de sofre). Els titulars d'aquestes activitats han d'obtenir una autorització d'emissió i remetre a l'òrgan autonòmic competent un informe sobre les emissions de CO₂ de l'any anterior elaborat i verificat segons estableix la normativa vigent. L'autorització constitueix un requisit previ per a l'entrada en el mercat d'emissions i és condició per a l'atribució de drets¹²⁷. Les instal·lacions que disposin d'aquesta autorització podran accedir, doncs, a la titularitat de drets d'emissió¹²⁸ per mitjà de dues vies¹²⁹: l'assignació pública individualitzada efectuada pel Consell de Ministres; o la seva adquisició en el mercat. Els drets d'emissió seran vàlids només per al període de vigència de cada Pla d'assignació¹³⁰.

¹²⁵ Tingueu en compte el Reial Decret 1866/2004, de 6 de setembre, pel qual s'aprova el Pla nacional d'assignació de drets d'emissió 2005-2007 (modificat pels Reials Decrets 60/2005, de 21 de gener, i 777/2006, de 23 de juny); el Reial Decret 1264/2005, de 21 d'octubre, pel qual es regula l'organització i funcionament del Registre nacional de drets d'emissió; el Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos d'efecte hivernacle a les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2005; i el Reial Decret 1370/2006, de 24 de novembre, pel qual s'aprova el Pla nacional d'assignació de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle 2008-2012.

¹²⁶ Vegeu SARASÍBAR IRIARTE, M., *Régimen jurídico del cambio climático*, Lex Nova, Valladolid, 2006, pp. 199 i ss.

¹²⁷ Vid. ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, p. 255.

¹²⁸ El dret d'emissió es defineix, a l'article 2.a) de la Llei 1/2005, com "el derecho subjetivo a emitir, desde una instalación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, una tonelada equivalente de dióxido de carbono, durante un período determinado".

¹²⁹ Com posa de manifest CANALS i AMETLLER, "Las administraciones locales ante el cumplimiento del Protocolo de Kioto", al llibre col·lectiu coordinat per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2^a edició (1^a en la Fundació), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, "la autorización de emisión se configura por la ley como un título jurídico que habilita únicamente a una instalación, o grupo de instalaciones, para realizar emisiones de gases de efecto invernadero. Una vez obtenida la autorización, su titular está facultado para solicitar la asignación de derechos de emisión. Así pues, la autorización o permiso de emisión de GEI no determina ni asigna derechos de emisión; faculta, sólo, para emitir gases contaminantes" (p. 578).

¹³⁰ Sobre l'assignació de quotes, vegeu SANZ RUBIALES, I. (dir.), *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 133 i ss.

Des de la perspectiva que aquí ens interessa, la Llei 1/2005, de 9 de març, imposa als titulars de les instal·lacions determinades obligacions d'informació sobre les emissions. El punt de partida és l'article 4.2, que inclou dins del contingut de l'autorització d'emissió:

“d. Las obligaciones de seguimiento de emisiones, especificando la metodología que se ha de aplicar y su frecuencia, de acuerdo con el anexo III de esta Ley y con la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE.

e. Las obligaciones de suministro de información, de acuerdo con el anexo III de esta Ley, con la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE y, en su caso, con la normativa de desarrollo”.

Aquestes obligacions d'informació es concreten al capítol VI (arts 22 a 24) de la Llei 1/2005, de 9 de març, que regula les obligacions d'informació exigides als titulars de les instal·lacions autoritzades. Concretament, l'article 22 disposa que els titulars han de remetre a l'òrgan autonòmic competent, abans del 28 de febrer, un informe verificat sobre les emissions de l'any precedent. Aquest informe “deberá ser verificado de conformidad con lo dispuesto en el anexo IV¹³¹ por los organismos de verificación acreditados conforme a lo que establezca la normativa de desarrollo de esta Ley, que será informada preceptivamente por la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático”¹³². Aquesta activitat de verificació constitueix la via mitjançant la qual s'introdueix la col·laboració privada en aquest àmbit.

Les normes bàsiques que han de regir els sistemes de seguiment i verificació de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les instal·lacions autoritzades de conformitat amb la Llei esmentada es troben actualment al Reial Decret 1315/2005, de 4

¹³¹ Aquest annex inclou els criteris de la verificació i estableix, amb aquesta finalitat, una sèrie de principis generals, així com pautes relatives a la metodologia, a l'elaboració d'informes i els requisits mínims de competència dels verificadors.

¹³² Vegeu també l'article 15 i l'annex V de la Directiva 2003/87/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 d'octubre de 2003, que estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle en la Comunitat Europea, així com la Decisió 2004/156/CE de la Comissió, de 29 de gener de 2004, que estableix les directrius per al seguiment i la notificació de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de conformitat amb la Directiva 2003/87/CE.

de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle¹³³.

B. Els requisits i les directrius del sistema de seguiment

El Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, fixa una sèrie de requisits i directrius del sistema de seguiment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les instal·lacions autoritzades d'acord amb la Llei 1/2005. Amb caràcter general, aquestes instal·lacions han de disposar del sistema de seguiment d'emissions que estableixi l'autorització atorgada per l'òrgan autonòmic competent. Amb aquesta finalitat, *“el órgano autonómico competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2.d) de la citada ley, determinará la obligación de establecer el sistema de seguimiento específico para la instalación, de conformidad con los requisitos establecidos en su anexo III, así como, en los términos en que proceda, con las directrices contenidas en la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, o las directrices que las sustituyan y demás normativa de desarrollo”* (art. 2.1 del Reial Decret 1315/2005).

Així mateix, es preveu que la Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic¹³⁴ promourà l'aplicació coordinada de les directrius de seguiment d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle per sectors d'activitat. A aquests efectes, el president d'aquesta Comissió haurà de donar publicitat a les recomanacions que, si s'escau, es poguessin acordar en aquesta comissió (art. 2.2 del Reial Decret 1315/2005).

C. La verificació de l'informe anual d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle

Com ja s'ha avançat, els titulars de les instal·lacions autoritzades són responsables de l'elaboració de l'informe anual sobre emissions de gasos amb efecte d'hivernacle previst per la Llei 1/2005, de 9 de març. Aquest informe ha de ser verificat en els termes que s'expressen a continuació.

¹³³ Aquest Reial Decret *“se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española”*. Per tant, gaudeix del caràcter de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sense perjudici de la facultat de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció.

¹³⁴ La Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic és un òrgan de coordinació i col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes per a l'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió i el compliment de les obligacions internacionals i comunitàries d'informació inherents a aquest. Vegeu l'article 3 de la Llei 1/2005, de 9 de març.

a) La competència per a la verificació dels informes anuals

La verificació dels informes anuals sobre emissions de gasos amb efecte d'hivernacle correspon als verificadors acreditats per l'òrgan autonòmic competent en matèria d'acreditació o, si s'escau, per l'organisme d'acreditació designat per la comunitat autònoma¹³⁵. Correspon, per tant, a les comunitats autònomes¹³⁶ la competència per designar els organismes que han d'acreditar els verificadors, únics competents per a verificar els informes anuals sobre emissions¹³⁷.

L'article 9.1 del Reial Decret 1315/2005 defineix "verificador" com "un organismo de verificación competente, independiente y acreditado para llevar a cabo el proceso de verificación del informe anual de emisiones de gases de efecto invernadero al que hace referencia el artículo 22 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de acuerdo con los requisitos establecidos en el anexo IV de dicha ley, este real decreto y la demás normativa aplicable". En qualsevol cas, els verificadors han de complir una sèrie de requisits establerts pel Reial Decret 1315/2005, als quals ens referirem més endavant¹³⁸.

Mitjançant un sistema de comunicació prèvia, s'admet que els verificadors acreditats en una comunitat autònoma puguin desenvolupar les seves funcions en altres comunitats autònomes. Efectivament, de conformitat amb l'article 3.3 del Reial Decret 1315/2005, "*(...) un verificador acreditado en una comunidad autónoma podrá realizar tareas de verificación en el territorio de otra comunidad autónoma distinta, siempre que*

¹³⁵ Article 3.2 del Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre.

¹³⁶ La raó de l'atribució d'aquesta competència a les comunitats autònomes es troba en la Sentència del Tribunal Constitucional 33/2005, de 17 de febrer. El Tribunal Constitucional considerarà que el Reial Decret 85/1996, de 26 de gener, que va designar com a entitat d'acreditació de verificadors ambientals, en relació amb el sistema comunitari de gestió i auditoria ambientals establert pel Reglament (CEE) 1836/93 del Consell, de 29 de juny de 1993 [substituint pel Reglament (CE) 761/2001, de 19 de març], a l'associació "*Entidad Nacional de Acreditación*" (ENAC), vulnerava la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de medi ambient. En conseqüència, la competència per a la configuració del sistema d'acreditació dels verificadors mediambientals correspon en exclusiva a les comunitats autònomes.

¹³⁷ Tanmateix, la disposició transitòria única del Reial Decret 1315/2005 va establir la possibilitat que, fins el 31 de març de 2006, els informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle poguessin ser verificats per verificadors mediambientals acreditats segons el Reglament (CEE) 1836/93 del Consell, de 29 de juny de 1993, que permet que les organitzacions s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema de gestió i auditoria mediambiental, substituint pel Reglament (CE) 761/2001, de 19 de març de 2001, amb acreditació i experiència en el sector en què realitzin les funcions de verificació. La finalitat que es perseguia amb la introducció d'aquesta possibilitat era "*poder cumplir el calendario de aplicación previsto en el citado texto legal [la Llei 1/2005], y dado el escaso tiempo disponible para poder finalizar el procedimiento de acreditación de verificadores con arreglo a los requisitos específicos en materia de verificación de emisiones de gases de efecto invernadero*" (exposició de motius del Reial Decret 1315/2005).

¹³⁸ Vid. *infra*, l'epígraf c) d'aquest mateix apartat.

comunique su intención al órgano autonómico competente en el territorio donde desee actuar con una antelación mínima de un mes y aporte la documentación que acredite que dispone de una acreditación en vigor emitida con respecto a los criterios y requisitos establecidos en este Real Decreto”.

Així mateix, d’acord amb la disposició addicional única d’aquest Reial Decret, “Los verificadores acreditados en otro Estado miembro de la Unión Europea en el ámbito de aplicación del artículo 15 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, podrán verificar las emisiones de gases de efecto invernadero de las instalaciones ubicadas en España, siempre que comuniquen su intención al órgano autonómico competente en el territorio donde deseen actuar con una antelación mínima de tres meses y aporten la documentación que pruebe que disponen de una acreditación en vigor emitida con respecto a criterios y requisitos similares, como mínimo, a los establecidos en este real decreto y siempre que el órgano autonómico competente no adopte una resolución expresa motivada en sentido contrario”.

b) Els organismes d’acreditació

Les comunitats autònomes, com hem vist, han de designar i comunicar a la Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic l’òrgan autonòmic competent en matèria d’acreditació de verificadors i, si s’escau, els verificadors acreditats directament per aquest òrgan. L’organisme d’acreditació es defineix pel Reial Decret 1315/2005 com “(...) una entidad, pública o privada, sin ánimo de lucro, designada expresamente por el órgano autonómico competente para realizar la acreditación, o reconocimiento formal, a través de un sistema conforme a lo previsto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y en este real decreto, de la competencia de un verificador para operar en el ámbito obligatorio de la verificación de los informes sobre emisiones de gases de efecto invernadero regulado en el artículo 22 de la citada ley” (art. 4)¹³⁹.

Aquests organismes d’acreditació han de reunir una sèrie de condicions i requisits. Concretament, han d’actuar amb independència, objectivitat i imparcialitat i dur a terme

¹³⁹ A Catalunya, l’òrgan autonòmic competent en matèria d’acreditació de verificadors d’informes d’emissions de gasos amb efecte d’hivernacle és la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient i Habitatge (art. 11.1 del Decret 397/2006, de 17 d’octubre, d’aplicació del règim de comerç de drets d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle i de regulació del sistema d’acreditació de verificadors d’informes d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle). *Vid. infra*, el capítol IV d’aquest estudi.

les seves funcions amb solvència tècnica i financera. A aquests efectes, han de demostrar que, com a mínim, compleixen les condicions i els requisits següents:

- a) Tenir personalitat jurídica pròpia i una estructura organitzativa i funcional que permeti garantir la independència i imparcialitat de les seves activitats, amb inclusió de la suficiència de recursos econòmics i solvència financera per al desenvolupament de les seves activitats.
- b) Disposar de personal i dels sistemes i procediments adequats per a garantir la capacitat tècnica, l'eficàcia del seu treball i l'objectivitat i imparcialitat de les seves activitats d'acreditació (també la confidencialitat i salvaguarda de la informació obtinguda).
- c) Disposar de procediments específics per a la identificació, gestió i arxiu de les disconformitats o reclamacions contra les seves actuacions i per a adoptar accions preventives.
- d) Subscriure pòlisses d'assegurança que garanteixin la cobertura de la responsabilitat legal derivada de les seves activitats d'acreditació per una quantitat mínima de tres milions d'euros¹⁴⁰.
- e) No tenir cap vinculació tècnica, comercial, financera o de qualsevol tipus que pogués comprometre la independència i imparcialitat de la pròpia entitat o del seu personal.

El Reial Decret 1315/2005 també regula detalladament la designació o reconeixement dels organismes d'acreditació per l'òrgan autonòmic competent¹⁴¹; així com les obligacions que han de complir, que són, almenys, les següents¹⁴²:

- a) Complir les condicions que van servir de base a llur designació. Qualsevol canvi de les condicions ha de ser autoritzat per l'òrgan autonòmic competent.
- b) Tramitar i resoldre totes les sol·licituds d'acreditació i emetre, si s'escau, els certificats corresponents i els informes que els siguin exigibles.

¹⁴⁰ Aquesta quantitat serà actualitzada anualment en funció de l'índex de preus al consum.

¹⁴¹ Vegeu l'article 7.

¹⁴² Article 8 del Reial Decret 1315/2005.

- c) Estendre certificats d'acreditació, per un termini de validesa de cinc anys i de caràcter renovable, als verificadors que compleixin les condicions i requisits tècnics exigits per a la seva acreditació.
 - d) Crear, revisar i mantenir actualitzada una llista dels verificadors per ell acreditats, amb indicació del termini de vigència i l'abast de l'acreditació, comunicar aquesta informació a l'òrgan autonòmic competent i a la Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic posar-la a disposició del públic.
 - e) Establir plans de vigilància i seguiment dels verificadors acreditats, per a comprovar que segueixen complint amb els requisits que van servir de base per a la seva acreditació.
 - f) Adoptar les mesures oportunes per a vetllar per la confidencialitat de la informació obtinguda en l'exercici de les seves activitats.
 - g) Mantenir registres permanentment actualitzats de les seves activitats que permetin demostrar en qualsevol moment que els processos d'acreditació es duen a terme de forma adequada i conservar, durant deu anys, els expedients, documentació i dades de les acreditacions realitzades.
 - h) Aplicar les tarifes prèviament comunicades i publicades per a la prestació dels seus serveis.
 - i) Facilitar a l'òrgan autonòmic competent la informació i l'assistència tècnica que precisi en matèria d'acreditació i de seguiment de l'acreditació, així com tota la informació requerida en relació amb la seva organització, gestió i activitats i amb la seva solvència tècnica i financera.
- c) Els criteris per a l'acreditació dels verificadors

Per tal d'obtenir l'acreditació corresponent per part de l'organisme d'acreditació designat per la comunitat autònoma per a actuar com a verificador en l'àmbit de la Llei 1/2005 i del Reial Decret 1315/2005, els verificadors han de complir una sèrie de requisits. En efecte, per a l'acreditació dels verificadors, l'organisme d'acreditació comprovarà, en primer lloc, que aquests compleixen els requisits mínims fixats per la normativa. Són els següents¹⁴³:

- a) Ser independent del titular de la instal·lació autoritzada.

¹⁴³ Vegeu l'article 9.2 del Reial Decret 1315/2005.

- b) Dur a termes les seves activitats de manera professional, competent i objectiva.
- c) Conèixer la normativa i les directrius pertinents en matèria de seguiment i verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle¹⁴⁴.

I, en segon lloc, que disposen dels elements següents¹⁴⁵:

- a) Una estructura organitzativa i funcional i uns procediments que garanteixin la seva independència i imparcialitat i la dels seu personal, amb relació als centres sotmesos a verificació i als seus titulars.
- b) Competència i coneixement de les activitats i processos de verificació, amb inclusió de la competència i coneixement de les tècniques d'investigació, observació, inspecció i procediments analítics per a poder elaborar i seguir els plans de verificació.
- c) Coneixement bàsic de les activitats i processos industrials i energètics sotmesos a verificació, segons l'abast de l'acreditació sol·licitada, i de les disposicions i normes aplicables.
- d) Processos de verificació que ofereixin expectatives raonables d'identificar discrepàncies importants i nivells acceptablement baixos del risc de verificació.
- e) Procediments per a aplicar correctament de forma sistemàtica els processos de verificació i sempre de forma professional i competent i respectant la normativa aplicable.
- f) Experiència prèvia demostrada en activitats de verificació mediambiental o en activitats similars d'avaluació de la conformitat.

¹⁴⁴ En particular, les disposicions de la Llei 1/2005, de 9 de març i la seva normativa de desenvolupament; les directrius sobre elaboració d'inventaris nacionals de gasos amb efecte d'hivernacle aprovades pel *Panel Intergubernamental de Cambio Climático*, en la mesura que siguin adequades per activitat i gas afectat; les normes i directrius pertinents adoptades per la Comissió Europea; les recomanacions i resolucions interpretatives de la Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic; els requisits legals, reglamentaris i administratius aplicables a les activitats verificades; i la generació de tota la informació relacionada amb cada font d'emissions de la instal·lació, en especial la relativa a la recollida, mesurament, càlcul i notificació de les dades.

¹⁴⁵ Article 9.3 del Reial Decret 1315/2005. Aquests elements es valoraran d'acord amb els criteris establerts per la Comissió de coordinació de polítiques de canvi climàtic, que tindrà en compte les disposicions normatives adoptades per les institucions internacionals, comunitàries o nacionals; les especificacions o recomanacions de la Comissió Europea; i les normes, especificacions o recomanacions adoptades amb aquesta finalitat per organismes internacionals independents (art. 9.4 del Reial Decret 1315/2005).

- g) Procediments per a assegurar un tractament confidencial adequat de totes les dades sotmeses a verificació.
- h) Procediments i arxius per a assegurar l'adequada gestió i conservació de totes les dades.

D. La valoració de l'informe verificat per l'òrgan autonòmic competent

Les comunitats autònomes, en el marc del sistema de comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle instaurat per la Llei 1/2005, de 9 de març, tenen una funció de policia i de seguiment de les instal·lacions imprescindible pel bon funcionament del sistema¹⁴⁶. Per aquest motiu, a més de la competència per a l'atorgament de les autoritzacions d'emissió, els correspon la valoració de l'informe verificat presentat pel titular de la instal·lació relatiu a les emissions efectivament realitzades. Efectivament, un cop verificat per un verificador acreditat, l'informe anual del titular de cada instal·lació s'ha de sotmetre a la conformitat de l'òrgan autonòmic competent, el qual, si dóna la seva conformitat, procedirà a inscriure en el Registre Nacional de Drets d'Emissió¹⁴⁷, abans del 31 de març, la xifra d'emissions verificades de l'any precedent¹⁴⁸.

Si l'òrgan autonòmic competent discrepa de l'informe verificat, s'ha de notificar al titular de la instal·lació l'existència de discrepàncies, la proposta de resolució d'aquestes per tal de poder considerar satisfactori l'informe i, si s'escau, l'estimació d'emissions. Un cop avaluades les al·legacions del titular, l'òrgan autonòmic competent resoldrà i inscriurà en la taula d'emissions verificades habilitada amb aquesta finalitat en el Registre, la dada d'emissions de la instal·lació. Així mateix, quan el titular no remeti

¹⁴⁶ CARO-PATÓN CARMONA, I., "La verificación de las emisiones", epígraf II del capítol 5, titulat "El mercado europeo", al llibre dirigit per Íñigo SANZ RUBIALES, *El mercado de derechos a contaminar*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 331.

¹⁴⁷ El Registre Nacional de Drets d'Emissió és l'instrument mitjançant el qual s'assegura la publicitat i permanent actualització de la titularitat i control dels drets d'emissió. Aquest Registre és accessible al públic i està adscrit al Ministeri de Medi Ambient. Té per objecte la inscripció de totes les operacions relatives a l'expedició, titularitat, transmissió, transferència, lliurament, retirada i cancel·lació de drets d'emissió. Vegeu l'article 25 de la Llei 1/2005, de 9 de març, mitjançant la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. Sobre aquest Registre, vegeu CARO-PATÓN CARMONA, I. (en col·laboració amb PARDO ÁLVAREZ, M. i SANZ RUBIALES, I.), "El Registro Nacional de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero", epígraf III del capítol 5, titulat "El mercado europeo", al llibre dirigit per Íñigo SANZ RUBIALES, *El mercado de derechos a contaminar*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 334-375.

¹⁴⁸ Article 23.1 de la Llei 1/2005, de 9 de març.

l'informe verificat en el termini establert, l'òrgan autonòmic ha d'estimar les emissions i inscriure les xifres corresponents en el Registre¹⁴⁹.

La conformitat autonòmica, com ha destacat CARO-PATÓN CARMONA, “*es, en realidad, un acto administrativo de comprobación de la veracidad de los datos que figuran en el informe. Su importancia estriba en que, a través de la competencia para emitir este acto, se habilita al órgano autonómico para decidir ejecutivamente el monto de las emisiones realizadas por cada instalación. Y lo que se esconde bajo la expresión "decidir ejecutivamente" es que puede hacerlo al margen de la voluntad del titular de la instalación y que esta decisión producirá efectos jurídicos significativos*”¹⁵⁰. Amb relació als seus efectes, cal tenir en compte que és la conformitat autonòmica -o, en el seu defecte, la decisió autonòmica que s'hi adopti- la que determina la inscripció en el Registre Nacional de Drets d'Emissió de la xifra d'emissions verificada l'any anterior. A més, els titulars de les instal·lacions estan obligat a lliurar al Registre, abans del 30 d'abril de cada any, un nombre de drets d'emissió equivalent a la xifra d'emissions verificades de la instal·lació corresponents a l'any anterior, per a la seva cancel·lació, i només a partir de la inscripció d'aquestes dades els particulars poden complir amb aquesta obligació de lliurament dels drets¹⁵¹.

E. La naturalesa de l'activitat de verificació i de l'informe verificat d'emissions

¹⁴⁹ Vegeu l'article 23.2 i 3 de la Llei 1/2005, de 9 de març. En aquests supòsits, l'estimació de les dades d'emissions es realitzarà de conformitat amb la metodologia exigible al titular de la instal·lació afectada (art. 23.4 de la Llei 1/2005); i el titular de la instal·lació no podrà transmetre drets d'emissió mentre no es produeixi la inscripció de la xifra d'emissions per l'òrgan autonòmic competent.

¹⁵⁰ CARO-PATÓN CARMONA, I., “La verificación...”, *cit.*, p. 331. També posa de manifest aquesta autora que “*este mecanismo de comprobación autonómica con posibilidad de estimación sustitutiva de las emisiones, sin plazo de silencio y que puede llegar a determinar que los titulares incurran en infracciones administrativas es propio del derecho español, pues la Directiva sólo exige que la autoridad sea informada, siendo suficiente con comprobaciones opcionales y aleatorias de los informes verificados. Además, la Directiva sólo extrae una consecuencia de la comprobación negativa, que consiste en la suspensión de la capacidad de transmisión*” (p. 333).

¹⁵¹ L'article 27.2 de la Llei 1/2005 estableix que

“*Antes del 30 de abril de cada año, los titulares de las instalaciones o los administradores fiduciarios deberán entregar un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas inscrito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.*

La entrega determinará la transferencia de derechos de la cuenta de haberes del titular a la de haberes de la Administración General del Estado, y quedará reflejada en las tablas de entrega de derechos y de estado de cumplimiento”.

Un cop analitzat el sistema de seguiment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les instal·lacions autoritzades d'acord amb la Llei 1/2005, de 9 de març, així com el funcionament de la verificació dels informes sobre emissions que els titulars d'aquestes instal·lacions han de remetre a l'òrgan autonòmic competent, anualment, els requisits mínims que han de complir els verificadors i els sistemes i les condicions d'acreditació dels verificadors, cal plantejar ara la naturalesa jurídica de l'activitat de verificació i de l'informe verificat d'emissions. Es tracta de determinar la naturalesa d'aquesta activitat i el caràcter públic o privat d'aquest informe i els seus efectes.

Amb relació a l'activitat de verificació, es tracta, en primer lloc, d'una activitat obligatòria. Efectivament, els verificadors acreditats d'acord amb el Reial Decret 1315/2005 exerceixen, a diferència dels verificadors que actuen en l'àmbit del sistema comunitari de gestió i auditoria ambiental¹⁵², una funció obligatòria. Així es desprèn dels articles 22 de la Llei 1/2005, que exigeix al titular de la instal·lació la remissió a l'òrgan autonòmic competent de l'informe verificat d'emissions de l'any precedent, i 29.2.c), que tipifica com a infracció administrativa molt greu no presentar aquest informe anual verificat¹⁵³; i de l'article 4 del Reial Decret 1315/2005, que es refereix a "*la competencia de un verificador para operar en el ámbito obligatorio de la verificación de los informes sobre emisiones de gases de efecto invernadero*" (art. 4).

En segon lloc és una activitat que no pot exercir-se d'ofici. Els verificadors no estan habilitats per a actuar d'ofici. La seva intervenció depèn de la prèvia sol·licitud del titular de la instal·lació¹⁵⁴, que ha de donar compliment a l'obligació de remissió a

¹⁵² El sistema d'auditoria ambiental es configura com a voluntari pel Reglament (CE) 761/2001, de 19 de març. Tanmateix, el Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, inclou els verificadors ambientals en la Secció II del Capítol IV, dins de la infraestructura relativa a la seguretat industrial, caracteritzada per la seva obligatorietat, la qual cosa ha suscitat algun problema interpretatiu. Aquesta aparent contradicció s'explica, com ha posat de manifest CANALS i AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, "*por el hecho de que estos agentes -así como las ecoauditorías bajo su control i validación- reparan en el grado de cumplimiento, por las empresas auditadas, de normas técnicas -sin carácter vinculante y relativas al ámbito de la calidad-, y asimismo de las normas jurídicas vinculantes que les sean aplicables, en especial, las relativas a la protección del medio ambiente. En este punto, la actuación de los Verificadores medioambientales conecta directamente con el sector de la seguridad industrial*" (p. 187).

¹⁵³ També es tipifiquen com a infracció administrativa molt greu "*Impedir el acceso del verificador a los emplazamientos de la instalación en los supuestos en los que esté facultado por el anexo IV de esta Ley y su normativa de desarrollo*" i "*No aportar la información necesaria para el procedimiento de verificación*" [art. 29.2, apartats f) i g), respectivament].

¹⁵⁴ Així ho destaca també CARO-PATÓN CARMONA, I., "*La verificación...*", *cit.*, p. 329.

l'òrgan autòmic competent de l'informe verificat sobre les emissions de l'any precedent per tal de no incórrer en la comissió d'una infracció administrativa molt greu.

Respecte a la naturalesa de l'informe verificat d'emissions cal determinar si constitueix una activitat pública o privada, la qual cosa exigeix qualificar, des d'un punt de vista jurídic, l'activitat de verificació desenvolupada pels verificadors¹⁵⁵. Aquesta activitat consisteix en l'exercici de funcions de comprovació, supervisió o vigilància, però no és una activitat d'inspecció ambiental. A més les verificacions, com ha posat en relleu CARO-PATÓN CARMONA, “*no tienen efectos jurídico-públicos directos: únicamente cuando, tras la obligada valoración de la Administración autonómica, son aceptadas por ésta. No se puede decir, por lo tanto, que las actuaciones jurídicas del Verificador constituyan funciones públicas sensu stricto, aunque sirvan para preparar las decisiones administrativas y el titular de las instalaciones tenga la obligación de someterse a ellas; en efecto, deben ser supervisadas por el órgano autonómico competente, y pueden ser sustituidas por las estimaciones realizadas directamente por este órgano*”¹⁵⁶.

F) Algunes qüestions obertes en relació amb el règim de verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle

El Reial Decret 1315/2005 regula detalladament, com s'ha vist, les condicions i els requisits dels organismes d'acreditació dels verificadors, la seva designació o reconeixement formal per l'òrgan autòmic competent i les obligacions que han de

¹⁵⁵ Aquesta mateixa qüestió s'ha plantejat en relació amb l'activitat de verificació duta a terme pels verificadors mediambientals en el marc del sistema comunitari de gestió i auditoria ambiental, existint diferents posicions doctrinals al respecte. A favor del caràcter públic de les funcions de verificació ambiental es manifesta CANALS i AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., qui considera que els verificadors ambientals exerceixen “*funciones de carácter público, o cuanto menos, con efectos públicos, y, con base en ello, pueden ser considerados también, en términos generales, agentes colaboradores de la Administración pública*” (p. 188); i, de forma més matisada, GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, qui considera que la verificació ambiental “*no pueda quedar únicamente en un plano privado, toda vez que la declaración ambiental validada ha de ser remitida a la Administración y ser objeto de publicación. Por tanto, tal declaración no posee una virtualidad puramente interna, sino que igualmente puede tener relevancia externa con aplicación en otros ámbitos distintos de la actuación de las Administraciones, como sería el caso de la contratación. De ahí que a pesar de la mezcla de aspectos, privados y públicos, estos últimos han de marcar la pauta de entendimiento de la función de los verificadores*” (p. 297). En canvi, manté una posició híbrida NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autoncontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000, en opinió de la qual “*No se puede calificar a la verificación medioambiental de ejercicio público de una función administrativa pero tampoco se acomoda con soltura en los moldes de la actividad privada stricto sensu*” (p. 236).

¹⁵⁶ CARO-PATÓN CARMONA, I., “La verificación...”, cit., p. 329.

complir; i defineix els verificadors, així com els criteris que s'han d'aplicar per a acreditar-los. Tanmateix, guarda silenci en relació amb determinades qüestions d'extraordinària importància, com, per exemple, els drets i les obligacions dels verificadors; la modificació, renovació, suspensió i/o retirada de l'acreditació; els efectes de les seves actuacions enfront dels particulars; el sistema de reclamació o queixa dels seus clients o altres parts afectades per les seves actuacions... Aquests aspectes del règim jurídic de l'activitat de verificació en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle no són regulats per l'esmentat Reial Decret. Aquesta ommissió s'explica per la naturalesa de legislació bàsica de protecció del medi ambient de què gaudeix aquesta norma. Es tracta, simplement, d'una norma que fixa el mínim comú denominador normatiu en aquest àmbit però que podrà ser desenvolupada per les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències en matèria de protecció del medi ambient¹⁵⁷. Per tant, les comunitats autònomes -també competents en matèria d'acreditació de verificadors- podran introduir majors concrecions en aquesta matèria i establir-ne regulacions pròpies dins del marc proporcionat per la legislació bàsica estatal. Així ho ha fet, efectivament, Catalunya, que, mitjançant el Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, ha donat resposta a algunes de les qüestions plantejades.

3. LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE CONTROL D'ABOCAMENTS D'AIGÜES RESIDUALS

El fenomen de la col·laboració privada en l'exercici de funcions de control ambiental gaudeix d'una llarga tradició en matèria d'aigües, en particular, en matèria de control d'abocaments. Actualment, la regulació a nivell estatal d'aquest fenomen es troba al Text Refós de la Llei d'Aigües, aprovat mitjançant el Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, i al Reglament del Domini Públic Hidràulic, aprovat mitjançant el Reial Decret 849/1986, d'11 d'abril; així com a l'Ordre MAM/985/2006, de 26 de març, mitjançant la qual es desenvolupa el règim jurídic de les entitats col·laboradores de

¹⁵⁷ La disposició final 2ª del Reial Decret 1315/2005 també faculta “a los titulares de los Ministerios de Medio Ambiente, de Economía y Hacienda y de Industria, Turismo y Comercio para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de este real decreto”.

l'administració hidràulica en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i gestió dels abocaments al domini públic hidràulic¹⁵⁸. Seguidament, s'analitzen els trets principals de la regulació de les entitats col·laboradores en aquest àmbit¹⁵⁹.

3.1. El concepte d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica

L'Ordre MAM/985/2006 defineix les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i de gestió dels abocaments al domini públic hidràulic com *“aquellas entidades públicas o privadas que, mediante la obtención del título correspondiente, quedan autorizadas para colaborar con la administración hidráulica en el ámbito de actuación establecido en el artículo 3”*¹⁶⁰. S'admet, doncs, que puguin ser entitats públiques o privades.

Juntament amb aquestes entitats col·laboradores, l'esmentada Ordre preveu l'existència d'entitats que realitzen tasques de suport a l'administració hidràulica. La diferència fonamental entre ambdues radica en què les entitats col·laboradores es vinculen a l'administració hidràulica mitjançant un títol habilitant i queden autoritzades a col·laborar amb l'administració hidràulica en l'àmbit determinat per la normativa vigent, en tant que les altres entitats no requereixen d'un títol habilitant; és suficient demostrar la capacitat tècnica per a realitzar determinades activitats i, a més, el seu àmbit d'actuació és molt més limitat¹⁶¹.

3.2. Els requisits per a l'obtenció del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica

¹⁵⁸ Aquesta Ordre deroga l'Ordre del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme de 16 de juliol de 1987, reguladora de les empreses col·laboradores dels organismes de conca en matèria de control d'abocaments d'aigües residuals.

¹⁵⁹ Sobre aquesta qüestió, vegeu PADRÓS REIG, C. i CASADO CASADO, L., “Las entidades colaboradoras de la administración hidráulica”, a *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, Transportes e Infraestructuras*, núm. 28, 2007, pp. 149-198.

¹⁶⁰ Article 1 de l'Ordre MAM/985/2006. El Reglament del Domini Públic Hidràulic, de forma similar, defineix aquestes entitats com *“las que, en virtud del título correspondiente, están habilitadas para las labores de apoyo a la Administración hidráulica en materia de control y vigilancia de la calidad de las aguas”* (art. 255).

¹⁶¹ D'acord amb la disposició addicional única de l'Ordre MAM/985/2006 *“La Administración hidráulica podrá encargar las actividades de apoyo definidas en el artículo 3.2, o parte de ellas, a entidades con competencia técnica en los campos de investigación, aplicación y desarrollo de nuevas metodologías, y que demuestren dicha capacidad técnica para realizar las actividades que se soliciten”*.

L'obtenció del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica requereix la concurrència de tres requisits: acreditació, compliment d'una sèrie de requisits administratius i constitució d'una garantia.

A. L'acreditació

Un requisit imprescindible per a obtenir el títol d'entitat col·laboradora és el de comptar amb una acreditació emesa per una entitat oficial d'acreditació d'algun dels Estats membres de la Unió Europea que garanteixi el compliment dels requisits establerts en les normes de la sèrie a què pertany la UNE-EN ISO/IEC 17025 o la que la substitueixi que sigui d'aplicació en funció del seu àmbit d'actuació.

L'acreditació exigida serà diferent en funció de l'àmbit d'actuació, diferenciant les activitats d'assaig de les d'inspecció, i cobrirà, almenys, les activitats recollides a l'annex I de l'Ordre MAM/985/2006¹⁶².

B. Els requisits administratius

Podrà obtenir el títol d'entitat col·laboradora qualsevol entitat pública o privada, amb plena capacitat d'obrar, que compti amb personalitat jurídica pròpia i diferent del Ministeri de Medi Ambient i de les Confederacions Hidrogràfiques i acrediti la seva solvència econòmica, financera i tècnica.

D'acord amb l'article 5.b) de l'Ordre MAM/985/2006, la capacitat d'obrar “*se acreditarà en los términos que establece el artículo 15 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. La solvencia económica y la financiera, de acuerdo con lo que establece el artículo 16 del mismo texto legal. La solvencia técnica, mediante la acreditación prevista en el apartado a) de este artículo*”.

C. Les garanties

¹⁶² Vegeu l'article 5.a) de l'Ordre MAM/985/2006.

L'obtenció del títol d'entitat col·laboradora requereix, finalment, *“la constitución de una garantía suficiente para cubrir los perjuicios que pudieran derivarse de las actuaciones que desarrolle en su condición de entidad colaboradora”*, que no podrà ser inferior a 600.000 euros¹⁶³.

3.3. La competència i el procediment per a l'obtenció del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica

La competència per a l'atorgament del títol d'entitat col·laboradora i la seva inscripció en el Registre Especial d'Entitats Col·laboradores de l'Administració Hidràulica correspon al Ministeri de Medi Ambient i la tramitació del procediment correspon a la Direcció General de l'Aigua.

El procediment a seguir es regula detalladament a l'article 6 de l'Ordre MAM/985/2006. Els interessats han de presentar la sol·licitud del títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica segons el model que figura a l'annex II de l'esmentada Ordre i indicant una o varies de les activitats que constitueixen l'àmbit d'actuació de les entitats col·laboradores en matèria d'aigües. La sol·licitud anirà adreçada al Director General de l'Aigua i haurà d'acompanyar-se de la documentació establerta per l'article 6 de l'Ordre MAM/985/2006.

Per a l'estudi de les sol·licituds presentades, el Ministeri de Medi Ambient analitzarà l'abast de l'acreditació obtinguda i determinarà l'àmbit d'actuació que pot dur a terme cadascuna de les entitats que han sol·licitat el títol d'entitat col·laboradora. Una vegada comprovat que l'entitat sol·licitant compleix els requisits establerts, el Secretari General per al Territori i la Biodiversitat atorgarà el títol d'entitat col·laboradora de l'administració hidràulica, dictant la corresponent resolució, en la qual es concretarà l'abast de les tasques de suport en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i en la gestió dels abocaments al domini públic hidràulic per a les quals queda autoritzada i, si s'escau, les condicions específiques que s'imposin a l'entitat col·laboradora. Abans de l'adopció de la resolució, el Secretari General per al Territori i la Biodiversitat podrà consultar a persones expertes en la matèria.

3.4. El Registre Especial d'Entitats Col·laboradores de l'Administració Hidràulica

¹⁶³ Vegeu l'article 5.c) de l'Ordre MAM/985/2006.

El Registre Especial d'Entitats Col·laboradores de l'Administració Hidràulica en matèria de control i vigilància de la qualitat de les aigües i de gestió dels abocaments al domini públic hidràulic, adscrit a la Direcció general de l'Aigua, es regula a l'article 10 de l'Ordre MAM/985/2006. En aquest Registre s'han d'inscriure d'ofici els títols que habiliten a les entitats col·laboradores homologades per a realitzar les diferents tasques previstes per aquesta Ordre. S'han d'anotar, com a mínim i respecte de cadascuna de les entitats col·laboradores inscrites, les dades següents:

- a) Dades identificatives de l'entitat col·laboradora i dels centres que en depenen.
- b) Abast de les tasques de suport per a les quals ha estat habilitada.
- c) Condicions específiques que l'administració hagi imposat a l'entitat col·laboradora en cada cas.
- d) Modificacions que es produeixin en els títols ampliant o reduint les activitats que pot realitzar l'entitat col·laboradora.
- e) L'extinció i revocació del títol.

3.5. L'àmbit d'actuació de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica

Les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica poden realitzar tant activitats de certificació com de suport a l'administració hidràulica. L'activitat de certificació constitueix la tasca fonamental d'aquestes entitats, per a la realització de la qual estan habilitades amb caràcter exclusiu¹⁶⁴. En canvi, l'exercici de funcions de suport a l'administració hidràulica, tot i que pot ser dut a terme per entitats col·laboradores (per a la seva realització es prima, a més, la possessió del títol d'entitat col·laboradora), queda oberta també a les entitats de suport que no tenen el títol d'entitat col·laboradora.

A. L'activitat de certificació

Les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica estan habilitades amb caràcter exclusiu per a la certificació de les dades a què es refereix l'article 101.3 del Text Refós de la Llei d'Aigües, a efectes de l'atorgament, renovació o modificació de les

autoritzacions d'abocament -adequació de les instal·lacions de depuració a les normes i objectius de qualitat de les aigües i dels elements de control de funcionament d'aquestes instal·lacions-, i per a la verificació del compliment de les condicions d'abocament establertes a les autoritzacions atorgades. En particular, les entitats col·laboradores han de dur a terme, respecte de les autoritzacions d'abocament, la següent activitat de certificació¹⁶⁵:

- a) L'adequació de les instal·lacions de depuració i dels elements de control del seu funcionament, a les normes i objectius de qualitat de les aigües.
- b) El compliment de les característiques qualitatives i quantitatives dels abocaments.

A sol·licitud del titular de l'autorització d'abocament, l'entitat col·laboradora ha de dur a terme la verificació necessària de les instal·lacions de depuració i dels seus elements de control. Si el resultat és favorable, ha d'emetre un certificat relatiu a:

- a) La suficiència de les instal·lacions de depuració i evacuació i la seva adequació a la normativa vigent sobre qualitat de l'aigua en el corresponent medi receptor.
- b) L'efectiva finalització de les obres i instal·lacions i, si s'escau, de les fases parcials.
- c) L'entrada en servei de les instal·lacions.
- d) L'adequació dels elements de control de les instal·lacions de depuració per a assegurar el seu correcte funcionament.

Les actuacions analitzades són un exemple d'activitat de certificació. Com han posat de manifest PADRÓS REIG i CASADO CASADO, estem davant de *“la prestación de servicios de certificación por parte de las entidades colaboradoras a las empresas. Son las empresas las que deberán aportar esa documentación en la correspondiente tramitación administrativa de las autorizaciones de vertido. Estamos, pues, ante una relación entre una entidad colaboradora y un operador económico, que se retribuirá con la correspondiente contraprestación económica, a diferencia de lo que sucede (...)*

¹⁶⁴ Vegeu l'article 255 del RDPH, modificat pel Reial Decret 606/2003, de 23 de maig, així com els articles 3.1 i 12 de l'Ordre MAM/985/2006.

¹⁶⁵ Article 13.1 de l'Ordre MAM/985/2006.

con las actividades de apoyo, que suponen una relación contractual entre administración hidráulica y entidad colaboradora”¹⁶⁶.

B. L'activitat de suport a l'administració hidràulica

A més de l'activitat de certificació, les entitats col·laboradores -i també les entitats de suport a què es refereix la disposició addicional única de l'Ordre MAM/985/2006- podran realitzar activitats de suport a l'administració hidràulica, referides als següents aspectes de la gestió del domini públic hidràulic¹⁶⁷:

- a) Realització del programa de control d'abocament.
- b) Comprovació de les actuacions i mesures executades en els casos d'emergència que estiguessin previstes a les autoritzacions d'abocament.
- c) Verificació del compliment dels objectius i normes de qualitat ambiental establertes per al medi receptor.
- d) Realització dels programes de seguiment relatius a l'estat de les aigües.
- e) Realització d'altres funcions afins encomanades a l'administració hidràulica.

El Ministeri de Medi Ambient i les Confederacions Hidrogràfiques podran sol·licitar de les entitats col·laboradores inscrites en el Registre Especial, la realització d'aquestes activitats. El procediment de col·laboració amb l'administració hidràulica per a la realització d'aquestes activitats de suport es durà a terme d'acord amb el Text Refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny i disposicions de desenvolupament¹⁶⁸.

3.6. Els drets i els deures de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica

L'Ordre MAM/985/2006 regula àmpliament els drets i les obligacions de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica. Pel que fa referència als seus drets, cal destacar el dret a percebre una contraprestació econòmica pels serveis de comprovació,

¹⁶⁶ PADRÓS REIG, C. I CASADO CASADO, L., “Las entidades colaboradoras...”, *cit.*, p. 184.

¹⁶⁷ Vegeu l'article 3.2 en connexió amb l'article 14 de l'Ordre MAM/985/2006.

inspecció, assaig i certificació que realitzin, a sol·licitud dels titulars d'autoritzacions d'abocament. A aquests efectes, *“El Ministerio de Medio Ambiente podrá establecer los precios máximos de estos servicios para garantizar la adecuación entre la actividad realizada y el coste de la misma”*¹⁶⁹. No s'exigeix, en canvi, l'aprovació de l'administració ni la comunicació dels preus.

Quant a les obligacions de les entitats col·laboradores, es detallen a l'article 16. Entre d'altres, cal destacar les següents:

- Mantenir les condicions que van justificar l'atorgament del títol¹⁷⁰.
- Comunicar immediatament a la Direcció General de l'Aigua qualsevol canvi que es produeixi en les dades que figuren en el Registre especial d'entitats col·laboradores.
- Abstenir-se de realitzar activitats per a les quals no estigui autoritzada.
- Comunicar a l'administració hidràulica, quan aquesta ho requereixi, l'inici i el final de qualsevol actuació realitzada com a entitat col·laboradora, a petició dels titulars d'abocaments d'aigües residuals.
- Conservar la documentació derivada de les seves activitats com a entitat col·laboradora durant un període mínim de cinc anys.
- Remetre a la Direcció General de l'Aigua, en suport informàtic, amb periodicitat anual i a exercici vençut, una relació de les actuacions realitzades en l'àmbit de l'Ordre MAM/985/2006.
- Facilitar a l'administració hidràulica corresponent les dades sol·licitades sobre les seves activitats com a entitat col·laboradora.
- Facilitar les activitats d'inspecció i supervisió que corresponen a l'administració hidràulica en les seves tasques de control de les entitats col·laboradores.
- Vetllar per la seva independència, imparcialitat i integritat en relació amb les instal·lacions o activitats d'empreses en què es realitzin els serveis que constitueixen la seva activitat com a entitat col·laboradora.

¹⁶⁸ Article 14.2 de l'Ordre MAM/985/2006.

¹⁶⁹ Article 15 de l'Ordre MAM/985/2006, paràgraf segon.

¹⁷⁰ Vegeu l'article 8.1 de l'Ordre MAM/985/2006.

- Garantir la confidencialitat de la informació obtinguda en la seva activitat de col·laboració.

3.7. El control de les entitats col·laboradores de l'administració hidràulica

L'Ordre MAM/985/2006 també incorpora previsions específiques amb relació al control de les entitats col·laboradores per part de l'administració pública. Com posen en relleu PADRÓS REIG i CASADO CASADO *“La potencialidad de la actuación de las entidades colaboradoras hidráulicas no puede hacernos olvidar que la potestad administrativa se halla en manos de la administración pública. Es ésta la responsable de las actuaciones de supervisión de sus entes colaboradores”*¹⁷¹.

La supervisió i fiscalització administrativa en aquest àmbit s'articula mitjançant diferents vies. En primer lloc, l'administració hidràulica *“para verificar la permanente adecuación a las exigencias requeridas en el título para la realización de las labores de apoyo, podrá inspeccionar a las entidades colaboradoras y las actuaciones que realicen”*¹⁷². Per aquest motiu, les entitats col·laboradores han de permetre l'accés del personal inspector de l'administració a les seves instal·lacions i a la documentació relacionada amb les seves activitats com a entitat col·laboradora.

En segon lloc, el control també pot materialitzar-se mitjançant la presència del personal designat per l'administració hidràulica en les actuacions de les entitats col·laboradores¹⁷³.

En tercer lloc, les entitats col·laboradores també estan sotmeses a processos d'avaluació de la qualitat de les seves activitats per part de l'administració hidràulica per tal de comprovar la seva permanent adequació a les tasques que realitzen. Els costos que originin aquesta activitat de control seran a càrrec de la pròpia entitat col·laboradora¹⁷⁴.

També s'imposa a les entitats col·laboradores l'obligació de presentar cada dos anys una sol·licitud adreçada al Director General de l'Aigua, que s'ha d'acompanyar d'una declaració responsable conforme l'entitat segueix mantenint els requisits que van

¹⁷¹ PADRÓS REIG, C. i CASADO CASADO, L., “Las entidades colaboradoras...”, *cit.*, p. 189.

¹⁷² Article 17.1 de l'Ordre MAM/985/2006.

¹⁷³ L'article 17.2 de l'Ordre MAM/985/2006 preveu que *“El personal designado por la administración hidráulica podrá estar presente en cualquier actuación que realice como entidad colaboradora”*.

¹⁷⁴ Article 17.3 de l'Ordre MAM/985/2006.

possibilitat l'obtenció del títol com a entitat col·laboradora o, si s'escau, les modificacions produïdes i els documents que les acrediten; i de la còpia de la pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil, l'aval o altres garanties financeres formalitzades amb entitats autoritzades, actualitzades d'acord amb els índexs estadístics de preus¹⁷⁵.

En quart lloc, cal tenir en compte que l'incompliment de qualsevol dels requisits i obligacions establerts per l'Ordre MAM/985/2006 és causa de revocació del títol d'entitat col·laboradora. En particular, *“será causa de revocación inmediata la realización de las inspecciones, verificaciones y ensayos de forma incompleta o con resultados inexactos como consecuencia de una comprobación insuficiente de los hechos o de la aplicación deficiente de normas técnicas que haya constatado la administración hidráulica. La revocación del título tendrá lugar mediante resolución del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, previa audiencia del interesado en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y no dará derecho a indemnización”* (art. 9.1). La revocació del títol s'ha d'anotar en el Registre especial d'entitats col·laboradores.

Finalment, l'article 18 de l'Ordre MAM/985/2006 preveu que *“[e]l incumplimiento de las condiciones establecidas en el título de entidad colaboradora se considerará como acción constitutiva de la infracción tipificada en el artículo 116.3.c) del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y será sancionado de acuerdo con lo establecido en su título VII y en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico”*.

No s'inclou, tanmateix, cap previsió en relació amb la possibilitat de què l'administració pugui revisar les actuacions de les entitats col·laboradores si el titular de l'autorització d'abocament o un tercer manifestessin el seu desacord, possibilitat que, en canvi, sí han introduït altres normes -estatals o autonòmiques- reguladores de les entitats col·laboradores.

4. LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE RESIDUS

La legislació estatal de residus també inclou alguna referència a la intervenció d'entitats privades en l'exercici de funcions de control i inspecció, tot i que aquesta qüestió no ha

¹⁷⁵ Article 17.4 de l'Ordre MAM/985/2006.

estat objecte de desenvolupament. La Llei 10/1998, de 21 d'abril, de residus¹⁷⁶, com a peculiaritat, preveu una figura nova en l'àmbit del control i la inspecció: el col·laborador en la inspecció. Aquesta figura s'emmarca en els acords voluntaris i els convenis de col·laboració previstos pels articles 8¹⁷⁷ i 28¹⁷⁸ per tal d'ordenar les obligacions dels responsables de la introducció en el mercat de productes generadors de residus i per a la recuperació dels sòls contaminats.

L'article 31.1 de l'esmentada Llei estableix que *“[l]os acuerdos voluntarios y convenios de colaboración a los que se refieren los artículos 8 y 28 deberán contener mecanismos de seguimiento e inspección del funcionamiento del sistema de gestión. Los costos del seguimiento e inspección se imputarán a los productores y participantes en el acuerdo”*.

I l'article 31.2 preveu que *[l]os acuerdos voluntarios y convenios de colaboración podrán prever la figura del colaborador en la inspección, cuya función será la de participar en el seguimiento de la actividad objeto del acuerdo voluntario o convenio*

¹⁷⁶ Amb anterioritat a aquesta Llei, les normes reguladores dels residus únicament havien contemplat de forma expressa la participació de laboratoris homologats en la realització de les anàlisis de les mostres recollides en les visites d'inspecció. L'article 45.4 del Reial Decret 833/1988, de 20 de juliol, que aprova el Reglament per a l'execució de la Llei 20/1986, bàsica de residus tòxics i perillosos preveia el lliurament per part de l'inspector d'una porció de la mostra presa a un laboratori acreditat per a la seva anàlisi. De conformitat amb l'article 45.5 de l'esmentada norma *“Una vez realizado el análisis, el laboratorio acreditado hará tres copias, enviando una al órgano de la Administración que hizo entrega de la muestra, para su archivo, una segunda copia al productor o gestor y la tercera copia junto a la porción de la muestra que quedó en poder de la Administración y permanecerán en el laboratorio para ponerla, en caso necesario, a disposición de la autoridad judicial”*. I *“Si el titular de los residuos analizados manifiesta disconformidad con el resultado de los análisis, se procederá a realizar un nuevo análisis por otro laboratorio acreditado, cuyo resultado será definitivo, siendo los gastos de su realización a cargo del titular de los residuos. La manifestación de disconformidad deberá ser realizada por el titular de los residuos analizados, ante el órgano competente que haya ordenado el análisis, en el plazo de un mes a partir del día del recibo de la comunicación del resultado del mismo”*.

¹⁷⁷ L'article 8 de la Llei 10/1998 preveu que *“Para el cumplimiento de todas o algunas de las obligaciones previstas en el apartado 1 del artículo anterior [obligacions nascudes de la posada en el mercat de productes generadors de residus], los responsables de la puesta en el mercado de productos que con el uso se transforman en residuos podrán organizar sistemas propios de gestión mediante la celebración de acuerdos voluntarios aprobados o autorizados por las Administraciones públicas competentes, o mediante convenios de colaboración con éstas”*.

¹⁷⁸ L'article 28 de la Llei 10/1998 preveu la realització de convenis per a la reparació dels danys al medi ambient per sòls contaminats: *“Las actuaciones para proceder a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados podrán llevarse a cabo mediante acuerdos voluntarios suscritos entre los obligados a realizar dichas operaciones y autorizados por las Comunidades Autónomas o mediante convenios de colaboración entre aquéllos y las Administraciones públicas competentes. En todo caso, los costes de limpieza y recuperación de los suelos contaminados correrán a cargo del obligado, en cada caso, a realizar dichas operaciones. Los convenios de colaboración podrán concretar incentivos económicos que puedan servir de ayuda para financiar los costes de limpieza y recuperación de suelos contaminados”*.

de colaboración”. Tanmateix, afegeix que “[e]stos colaboradores no tendrán la condición de inspectores a los efectos de lo establecido en el artículo 29.2¹⁷⁹”.

Això implica negar a aquests “inspectors privats”¹⁸⁰ el caràcter d’agents de l’autoritat i, en conseqüència negar també la presumpció de certesa, a efectes probatoris, de les actes que puguin aixecar en exercici de les seves funcions.

¹⁷⁹ D’acord amb l’article 29.2 de la Llei 10/1998, “*Las personas que realicen las labores de inspección tendrán el carácter de agentes de la autoridad y los hechos constatados por ellos y formalizados en acta gozarán de la presunción de certeza a efectos probatorios*”.

¹⁸⁰ Així denomina a aquests col·laboradors en la inspecció BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, p. 1057.

CAPÍTOL IV

L'EXTERNALITZACIÓ DE LES FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A LA NORMATIVA AUTONÒMICA. EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ENTITATS COL·LABORADORES

Les comunitats autònomes han adoptat posicions diferents en relació amb la intervenció d'entitats col·laboradores en l'exercici de les funcions de control i inspecció en matèria de protecció del medi ambient. La gran majoria d'elles possibilita i admet, amb diferents graus d'intensitat i amb diferent abast material, l'externalització de determinades funcions de control i/o inspecció ambiental. Aquesta és, sens dubte, la tendència més generalitzada¹⁸¹. Tanmateix, encara no existeix una regulació prou desenvolupada, a nivell autonòmic, d'aquest fenomen, essent poques les comunitats autònomes que han adoptat regulacions globals i específiques de la intervenció de les entitats col·laboradores en el control i la inspecció ambiental. Paradigmàtiques en aquest sentit són les comunitats autònomes d'Andalusia, Catalunya, Múrcia i València, que compten amb normativa específica en la matèria, que serà objecte d'anàlisi.

Altres comunitats autònomes, en canvi, han evitat l'atribució de les esmentades funcions públiques a entitats externes a l'administració i han optat per un sistema de control ambiental centrat en l'actuació de l'administració i dels seus funcionaris. Aquest és el cas de Galícia, que compta amb la Llei 1/1995, de 2 de gener, de protecció ambiental, que regula àmpliament la inspecció, i amb el Decret 156/1995, de 3 de juny, d'inspecció ambiental¹⁸².

¹⁸¹ Així ho adverteix, per exemple, REVUELTA PÉREZ, I., "Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales", a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, p. 136.

¹⁸² Sobre aquest model de control i inspecció ambiental, vegeu, entre d'altres, GARCÍA MARCOS, J., "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental", a *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núms. 12-13, 2005 (<http://www.cica.es/aliens/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> - últim accés el 14-6-2007-), pp. 8-9; i REVUELTA PÉREZ, I., "Las nuevas tendencias...", *cit.*, pp. 137-138.

1. EL MODEL ANDALÚS: EL DECRET 12/1999, DE 26 DE GENER, QUE REGULA LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT

L'aplicació de la Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental d'Andalusia i el seu desenvolupament reglamentari, impliquen l'exercici d'un ampli conjunt de funcions d'inspecció i control en matèria de qualitat ambiental. Per a l'exercici d'aquestes funcions, aquesta comunitat autònoma ha optat per un model d'externalització, mitjançant la intervenció d'entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient, i ha procedit a la regulació d'aquestes entitats, efectuada pel Decret 12/1999, de 26 de gener, pel qual es regulen les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental.

1.1. El concepte d'entitat col·laboradora

El Decret 12/1999, de 26 de gener, utilitza un concepte ampli d'entitat col·laboradora. De conformitat amb l'article 1, són entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental *“aquellas personas jurídicas públicas o privadas que obtengan la autorización de dicha Consejería para ejercer las funciones de ensayo, inspección y control en el ámbito de la protección ambiental enumeradas en el artículo 3 del presente Decreto”*. D'aquesta definició cal destacar, en primer lloc, que poden ser entitats col·laboradores tant persones jurídiques públiques com privades. I, en segon lloc, l'amplitud de les funcions que poden exercir aquests ens, ja que no es limiten a funcions de control i assaig, sinó que abasta també determinades funcions d'inspecció¹⁸³.

1.2. Els requisits de les entitats col·laboradores

L'adquisició de la condició d'entitat col·laboradora de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental requereix la concurrència d'una sèrie d'elements, del tot necessaris, per tal de garantir la capacitat d'aquestes entitats per dur a terme les funcions encomanades per la normativa ambiental andalusa. És imprescindible, en aquest sentit, el compliment d'una sèrie de requisits fixats pel Decret 12/1999, entre els

¹⁸³ Sobre aquesta qüestió *vid. infra*, l'apartat 1.4 d'aquest capítol.

quals destaca la prèvia acreditació d'aquestes entitats col·laboradores per una Entitat d'Accreditació; així com l'obtenció de la corresponent autorització administrativa per part de la Conselleria de Medi Ambient i la inscripció en el Registre Administratiu Especial d'Entitats Col·laboradores d'aquesta Conselleria.

A. Els requisits administratius. En especial, l'acreditació

El Decret 12/1999, de 26 de gener, exigeix que *“Las Entidades Colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente en materia de Protección Ambiental, para ser autorizadas como tales y siempre que sus actuaciones vengan dadas por una exigencia normativa, o que el resultado de las mismas tengan como destinataria a una Administración Pública, deberán estar acreditadas por una Entidad de Acreditación de las definidas en la Ley 21/1992, de Industria, para lo que cumplirán los criterios recogidos en la norma EN 45004, de Criterios Generales para el Funcionamiento de los Diversos Organismos que Realizan Inspección, y demás Reglamentos y normativa técnica de aplicación a la materia para la que se solicite dicha acreditación”* (art. 5). Aquesta acreditació garanteix que l'entitat en qüestió gaudeix de la competència tècnica necessària per a exercir les funcions encomanades per la normativa vigent¹⁸⁴ i constitueix un requisit *sine qua non* per a poder obtenir la posterior autorització per part de l'administració i la inscripció en el Registre corresponent¹⁸⁵.

A més d'obtenir aquesta acreditació, les entitats col·laboradores han de complir els requisits següents:

¹⁸⁴ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, posa de manifest que l'acreditació significa, en termes generals, *“dar testimonio mediante un documento fehaciente de que un sujeto ostenta unas determinadas facultades para desarrollar o prestar una actividad concreta. La acreditación, en sentido, amplio, es una actividad de simple comprobación. La Entidad de acreditación certifica que un Organismo cumple con las características, condiciones y requisitos técnicos indispensables de aptitud, establecidos normativamente para ejercer determinada función. En otras palabras, mediante la acreditación se prueba la aptitud y la competencia técnica, e incluso económica, material y de personal, de una determinada entidad para ejercer, en este caso, las funciones públicas de inspección, control y certificación”* (p. 146).

¹⁸⁵ En relació amb la naturalesa jurídica de la funció d'acreditació duta a terme per una Entitat d'Accreditació, s'ha plantejat a la doctrina (en relació amb les entitats d'acreditació en el marc de la Llei d'Indústria) el debat sobre si es tracta d'una funció de caràcter públic; o únicament d'una funció de certificació de la capacitat tècnica dels agents col·laboradors, estant en mà pública la facultat d'atorgar validesa i efectes jurídics públics a les actuacions d'aquests agents (seria l'autorització administrativa posterior la que concediria validesa a les funcions exercides per aquests organismes). És exponent de la primera línia, per exemple, GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, pp. 265-267; i de la segona CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit, pp. 148-149.

- a) Tenir personalitat jurídica pròpia.
- b) Tenir suficient personal i que reuneixi la competència tècnica i professional i l'experiència necessàries per a realitzar les funcions per a les quals es sol·liciti l'autorització com a entitat col·laboradora.
- c) Disposar d'instal·lacions, equips i elements materials adequats per a determinar els contaminants que es precisin, així com per a complir amb la resta de funcions encomanades. Les entitats col·laboradores que actuïn en els camps de la presa de mostres i anàlisi de contaminants hauran de disposar de laboratori propi¹⁸⁶.
- d) Tenir, almenys, una delegació a Andalusia.
- e) Tenir cobertes les responsabilitats civils que puguin derivar-se de la seva actuació, mitjançant la corresponent pòlissa d'assegurança, "*cuya cuantía mínima se cifra en una cobertura de 200 millones de pesetas, sin que la cuantía de la póliza limite dicha responsabilidad*", i quedarà anualment actualitzada en funció de la variació de l'índex de preus al consum. Tanmateix, si el camp d'actuació es redueix a les mesures de sorolls i/o vibracions, o a la prevenció ambiental, la quantia d'aquesta assegurança es determinarà en cada cas després de la sol·licitud d'autorització.
- f) Disposar de procediments específics per al tractament de les reclamacions que es puguin rebre de clients o altres parts afectades per les seves activitats i mantenir un arxiu amb totes les reclamacions rebudes i actuacions adoptades al respecte.

B. L'autorització i la inscripció en el Registre Administratiu Especial d'Entitats Col·laboradores i en el Registre d'Establiments Industrials d'Andalusia

A més del compliment dels requisits anteriors i de l'obtenció de la corresponent acreditació, l'actuació com a entitat col·laboradora de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental a Andalusia requereix l'obtenció d'una autorització

¹⁸⁶ D'acord amb l'article 5.c) del Decret 12/1999, "*En el caso de que la Entidad Colaboradora requiriera el auxilio de un laboratorio ajeno a la misma, deberá indicarlo expresamente en su solicitud. En cualquier caso, los laboratorios, propios o ajenos, siempre que actúen en el campo de determinaciones analíticas obligatorias reglamentariamente, deberán cumplir la norma EN 45001, de Criterios Generales para el Funcionamiento de los Laboratorios de Ensayo, y estar acreditados al efecto*".

administrativa. Aquesta autorització l'atorga el Director General de Protecció Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient de la Junta d'Andalusia¹⁸⁷.

Els interessats a actuar com a entitat col·laboradora han de presentar davant d'aquesta Conselleria la sol·licitud d'autorització i d'inscripció en el Registre Administratiu Especial, acompanyada de la documentació corresponent¹⁸⁸. La resolució d'autorització, que ha de ser publicada al Butlletí Oficial de la Junta d'Andalusia, ha de concretar les funcions i els camps d'actuació pels quals s'atorga, així com l'àmbit territorial d'actuació i les condicions específiques que s'imposin a l'entitat col·laboradora. En relació amb el termini de vigència d'aquesta autorització, coincideix amb el de l'acreditació que li dona suport. L'autorització també podrà ser suspesa o revocada quan ho sigui la seva acreditació¹⁸⁹.

Les autoritzacions són, doncs, de caràcter temporal, però poden ser objecte de renovació. Com disposa l'article 7.3 *in fine* del Decret 12/1999, de 26 de gener, "*La Entidad Colaboradora deberá renovar el certificado de acreditación antes de la finalización del plazo de validez del mismo. No obstante, si las circunstancias así lo aconsejasen, se podrá prorrogar la autorización con la mera demostración de haber iniciado el trámite de renovación, por un plazo igual al que establezca la Entidad de Acreditación para la emisión de dicho certificado, debiendo acreditarse todo ello documentalmente*".

En cas de denegació de l'autorització, s'haurà de motivar la resolució, "*bien por el incumplimiento de las exigencias contenidas en el presente Decreto, bien por cualquier*

¹⁸⁷ Article 7.1 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

¹⁸⁸ La sol·licitud, segons l'article 6 del Decret 12/1999, de 26 de gener, ha d'anar acompanyada de la documentació següent: acreditació de la personalitat jurídica i normes de funcionament intern; memòria detallada de les activitats a desenvolupar per l'entitat, com a entitat col·laboradora en matèria de medi ambient; certificació d'acreditació o acreditacions per a l'activitat per la qual es sol·licita l'autorització, emès per una Entitat d'Acreditació, sempre que la sol·licitud es refereixi a aquells supòsits recollits pel paràgraf primer de l'article 5 del Decret 12/1999; determinació de l'àmbit territorial d'actuació; relació del personal de plantilla, indicant titulació acadèmica i lloc de residència; relació d'instal·lacions, equips i elements materials de què disposa l'Entitat per a realitzar les seves tasques; còpia de la pòlissa d'assegurança per a cobrir les responsabilitats derivades de la seva actuació; i documentació acreditativa dels acords tècnics que hagi subscrit amb empreses especialitzades similars (en el cas que aquesta empresa especialitzada sigui el laboratori que, de forma principal, vagi a donar el suport analític a l'entitat col·laboradora, en aquesta documentació s'han d'incloure les següents dades del laboratori: nom i domicili social, relació numèrica per titulació o grau d'especialització del personal en plantilla, relació de tècniques disponibles i equipament principal específic i relació de les acreditacions amb què compta el laboratori).

¹⁸⁹ Vegeu els apartats 2 i 3 de l'article 7 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

*causa grave*¹⁹⁰ que haya motivado la exclusión del Registro con anterioridad” (art. 7.5 del Decret 12/1999). I les resolucions del Director General de Protecció Ambiental sobre autorització d’entitats col·laboradores es poden recórrer, mitjançant el recurs d’alçada, davant el Conseller de Medi Ambient¹⁹¹.

Concedida l’autorització com a entitat col·laboradora, el Director General de Protecció Ambiental acordarà la seva inscripció automàtica en el Registre Administratiu Especial d’Entitats Col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de Protecció Ambiental¹⁹². Sens perjudici de la inscripció de les entitats col·laboradores en aquest Registre, també és obligatòria la inscripció en el Registre d’Establiments Industrials d’Andalusia¹⁹³.

1.3. El Registre Administratiu Especial d’Entitats Col·laboradores

El Decret 12/1999, de 26 de gener, crea el Registre Administratiu Especial d’Entitats Col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de Protecció Ambiental, que és públic i està adscrit a la Direcció General de Protecció Ambiental d’aquesta Conselleria.

En aquest Registre han de constar les dades següents:

- a) Dades identificatives de l’entitat col·laboradora.
- b) Dades del personal en actiu amb qui compta.
- c) Mitjans tècnics de què disposa.
- d) Entitat asseguradora i quantia de la pòlissa de responsabilitat civil.
- e) Les condicions específiques que s’hagin imposat.
- f) Camp o camps d’actuació i actuacions per les quals s’ha concedit l’autorització, així com contaminants a analitzar i metodologia a utilitzar, si s’escau.
- g) Període de validesa de l’autorització.

¹⁹⁰ D’acord amb l’article 7.5 del Decret 12/1999, de 26 de gener, “*Se considerarán causas graves el incumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 12, así como la falta a los principios de imparcialidad y objetividad*”.

¹⁹¹ Article 7.6 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

¹⁹² Article 8 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

¹⁹³ Vegeu l’article 4.3 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

- h) Qualsevol altra que es determini pel Conseller de Medi Ambient.

1.4. Els camps d'actuació i les funcions de les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental

Les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental podran actuar en els camps següents¹⁹⁴:

- a) Contaminació atmosfèrica produïda per qualsevol forma de matèria o energia.
- b) Control d'abocaments i qualitat de les aigües.
- c) Residus i sòls contaminats.
- d) Prevenció ambiental.

Pel que fa referència a les funcions que podran exercir aquestes entitats col·laboradores, el Decret 12/1999, independentment de les actuacions que l'administració exerceixi en l'àmbit de les seves competències, recull una sèrie de funcions, tant de caràcter general com específic¹⁹⁵. Entre les funcions generals, cal destacar les següents:

- a) El dictamen sobre els projectes de noves activitats, ampliacions, modificacions o trasllats, en relació amb el compliment de les condicions establertes en les normes tècniques que siguin aplicables per raó de protecció del medi ambient.
- b) La certificació, prèvia a la posada en marxa d'una nova activitat, la seva ampliació, modificació o trasllat, de què l'execució del projecte ha complert amb les condicions tècniques i prescripcions reglamentàries relatives a la protecció del medi ambient. Concretament, s'ha de certificar el compliment de les condicions imposades en la resolució del procediment de prevenció ambiental corresponent.
- c) La inspecció durant la posada en marxa d'una nova activitat, ampliació, modificació o trasllat, per tal de comprovar el respecte als límits legals establerts d'emissió o generació de contaminants.

¹⁹⁴ Article 2 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

¹⁹⁵ Vegeu l'article 3 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

- d) La realització d'inspeccions amb objecte de comprovar que es continuen complint les condicions ambientals establertes a les autoritzacions administratives, de tot tipus d'activitats, instal·lacions i actuacions.
- e) El dictamen sobre l'eficàcia i estat de conservació de les mesures correctores adoptades.

I, entre les funcions específiques

- a) La realització de controls periòdics i de mesures d'autocontrol d'emissions a l'atmosfera i nivells de qualitat de l'aire, amb l'objecte de verificar i comprovar el compliment de les normes de qualitat ambiental¹⁹⁶.
- b) La certificació, calibració i el contrast dels aparells de mesura en continu d'emissió de contaminants.
- c) La caracterització qualitativa i quantitativa dels abocaments per a la sol·licitud d'autorització d'abocament.
- d) La realització de controls periòdics i de mesures d'autocontrol d'abocaments amb l'objecte de comprovar la complimentació dels extrems fixats en les corresponents autoritzacions i la resta legalment exigibles.
- e) Les operacions de presa de mostres, anàlisi, verificació i altres dirigides a identificar contaminants.
- f) El dictamen o informe sobre el projecte, funcionament, resultats i rendiment efectiu de les instal·lacions de tractament d'aigües residuals o d'altres mesures correctores i proposta de solucions alternatives en el cas que aquelles siguin insuficients.
- g) L'estudi sobre l'avaluació dels efectes dels abocaments sobre el medi receptor i compliment dels objectius de qualitat establerts, detecció d'anomalies i possibles causes.
- h) L'estudi dels nivells de contaminació o de les concentracions de fons a les aigües.
- i) Els estudis d'ecotoxicitat.

¹⁹⁶ S'inclou en aquest apartat la mesura de sorolls i vibracions quan reglamentàriament així es disposi, o quan s'hagi de demostrar el compliment de la normativa vigent.

- j) La certificació, prèvia a la posada en marxa d'un sistema de tractament d'aigües residuals, la seva modificació o ampliació, conforme l'execució de l'obra s'ha realitzat segons projecte.
- k) L'avaluació de l'estat i funcionament dels emissaris submarins i l'obra terrestre corresponent.
- l) Les operacions de presa de mostres, anàlisi, verificació i altres dirigides a identificar i caracteritzar residus i sòls contaminats.
- m) Inspecció i informe a empreses productores de residus perilloses, abans de ser autoritzades.
- n) Inspecció i informe a instal·lacions de gestió de residus abans de ser autoritzades o per a la renovació de les autoritzacions.
- o) Inspecció i informe previ a les autoritzacions administratives de les activitats de valorització i eliminació de residus.
- p) Les comprovacions que la Conselleria de Medi Ambient estimi necessàries sobre les mesures correctores imposades en els procediments de prevenció ambiental.

Es tracta d'àmplies funcions en matèria de protecció ambiental, tant d'assistència tècnica a l'administració com de certificació i d'inspecció. Precisament, la inclusió de funcions d'inspecció és l'aspecte més destacable de la regulació de les entitats col·laboradores duta a terme per Andalusia, atès que aquesta qüestió ha suscitat un ampli debat doctrinal. Efectivament, a la doctrina administrativista hi ha dues posicions en relació amb l'admissió o no de què les entitats col·laboradores de l'administració puguin exercir funcions d'inspecció¹⁹⁷. Un sector doctrinal ha interpretat que si bé està justificada la realització per part d'aquestes entitats de funcions d'assistència a l'administració (una activitat tècnica d'anàlisi, la intervenció per a l'acreditació de determinades dades exigides per la legislació -per exemple, a efectes de l'atorgament, modificació o renovació de determinades autoritzacions-...) haurien de quedar fora del seu radi d'acció les funcions pròpiament inspectores, de substitució de l'administració, en les quals està en joc una potestat pública de gran transcendència per a tercers, ja que constitueix un pas previ per a actuacions públiques de gran incidència, com l'exercici de

¹⁹⁷ Sobre les diferents posicions doctrinals al respecte, vegeu GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, cit., pp. 249-252.

la potestat sancionadora o la potestat de revocació d'algunes autoritzacions¹⁹⁸. Altres autors, en canvi, admeten la realització d'activitats d'inspecció enteses com a simple control material¹⁹⁹; o van més enllà justificant l'exercici per aquestes entitats de veritables funcions inspectores, no limitades a aquest control²⁰⁰.

1.5. Les obligacions de les entitats col·laboradores

El Decret 12/1999, de 26 de gener, també regula àmpliament les obligacions de les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental. De conformitat amb l'article 12, estan obligades a

- a) Mantenir els requisits que van justificar la seva autorització i compliment de les obligacions que comporta l'acreditació²⁰¹.
- b) Comunicar a les corresponents Delegacions Provincials de la Conselleria de Medi Ambient tant l'inici com la finalització de qualsevol actuació que, com a entitat col·laboradora, es realitzi, amb una antelació mínima d'un dia.
- c) Observar i fer observar les mesures de seguretat i prevenció de riscos laborals que estableix la normativa vigent per al desenvolupament dels seus treballs.
- d) Facilitar a les Delegacions Provincials de la Conselleria de Medi Ambient totes les dades i informes que els siguin sol·licitats en relació amb les seves actuacions. Els arxius i informes realitzats han d'estar a plena disposició de l'administració.
- e) Dur el corresponent Llibre de Registre²⁰², on s'inclourà informació sobre la relació actualitzada del personal en plantilla dedicat a la realització de treballs

¹⁹⁸ Aquesta és la posició de GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Montecorvo, Madrid, 2001, pp. 107 i ss.; MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 304 i ss.

¹⁹⁹ Vid. PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras. Especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 19-25.

²⁰⁰ Aquest és el cas de CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit, p. 282.

²⁰¹ Tingueu en compte també l'article 9 del Decret 12/1999, d'acord amb el qual "*Las Entidades Colaboradoras están, asimismo, obligadas a mantener las condiciones y requisitos que sirvieron de base para su autorización, debiendo comunicar previamente cualquier modificación de los mismos a la Consejería de Medio Ambiente, acompañada, en su caso, del informe o certificado de la Entidad de Acreditación*".

com a entitat col·laboradora; la relació actualització dels mitjans tècnics de què disposen; la relació de les actuacions que duguin a terme com a entitats col·laboradores; i la relació actualitzada dels calibratges dels equips de presa de mostres i anàlisis de què disposen.

- f) Deure de respectar el secret professional per part del personal al servei de les entitats col·laboradores, atès que les informacions obtingudes en l'exercici de les seves funcions tenen caràcter confidencial.
- g) Notificar a la Direcció General de Protecció Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient les tarifes que es proposa aplicar, desglossant les partides que les componen.

En relació amb els drets de les entitats col·laboradores, el Decret no en fa una regulació detallada. Tanmateix, el principal dret de què gaudeixen és el de percebre els preus corresponents per la prestació dels seus serveis. A més, són les pròpies entitats col·laboradores qui fixen aquestes preus. No es tracta, en conseqüència, de tarifes sotmeses a la prèvia aprovació administrativa, si bé hauran de ser notificades prèviament a l'administració competent (la Direcció General de Protecció Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient)²⁰³.

1.6. El control de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient

El Decret 12/1999 també articula una sèrie de mecanismes de control de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient.. Malgrat l'ampli abast de l'actuació de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient derivat d'aquest Decret, s'ha de tenir present que el responsable i controlador últim de l'actuació d'aquests ens és l'administració pública -concretament, la Conselleria de Medi Ambient-.

²⁰² D'acord amb l'article 12.e.4 del Decret 12/1999, "*Este Libro de Registro podrá ser consultado por la inspección oficial cuantas veces lo estime oportuno, la cual anotará en el mismo el motivo, contenido y resultado de la inspección. Los Libros que se hayan completado se archivarán durante cinco años por lo menos*".

²⁰³ Vegeu l'article 12.g) del Decret 12/1999, de 26 de gener. Una obligació similar de comunicació prèvia dels preus a l'administració es recull a l'article 24 del Decret català 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control; i a la disposició addicional 1ª del Decret de la Comunitat Valenciana 229/2004, de 15 d'octubre.

El control sobre les entitats col·laboradores es materialitza, en primer lloc, en la imposició de determinades obligacions a aquests ens, per tal de facilitar el control de l'administració (per exemple, han de comunicar qualsevol modificació de les condicions de l'acreditació o l'autorització, així com l'inici i finalització de les seves actuacions; facilitar a les delegacions provincials de la Conselleria de Medi Ambient les dades i informes que els siguin sol·licitats; dur el corresponent Llibre Registre; mantenir a disposició de la Conselleria de Medi Ambient un arxiu de totes les reclamacions i accions adoptades al respecte...).

En segon lloc, es faculta a la conselleria competent en medi ambient, per si mateixa o per mitjà de qualsevol altra entitat que designi, per a inspeccionar a les entitats col·laboradores en qualsevol aspecte relatiu a la seva autorització o a les seves actuacions²⁰⁴. Així mateix, en cas de modificació de les condicions de l'acreditació o de l'autorització, és competent per a resoldre sobre el manteniment o no de l'autorització²⁰⁵.

En tercer lloc, cal tenir en compte que l'incompliment de qualsevol dels requisits i obligacions establerts en el Decret 12/1999, de 26 de gener, són causa de revocació de l'autorització com a entitat col·laboradora de la Conselleria de Medi Ambient²⁰⁶. La revocació d'aquesta autorització es realitza mitjançant una resolució del Director General de Protecció Ambiental i requereix la prèvia audiència de l'interessat en la forma prevista en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquesta resolució s'ha de dictar en el termini d'un mes a comptar des de la finalització del tràmit d'audiència a l'interessat. Contra aquesta resolució es podrà interposar el corresponent recurs administratiu (recurs d'alçada) davant el Conseller de Medi Ambient. A més, *“En los casos de revocación de la autorización o cese de la actividad de una Entidad Colaboradora, el titular de ésta deberá entregar la documentación ligada a su*

²⁰⁴ Article 13 del Decret 12/1999, de 26 de gener, que també preveu que els costos derivats de la inspecció seran a càrrec de l'entitat inspeccionada. La disposició final 2^a *“faculta al Consejero de Medio Ambiente para establecer los procedimientos, periodicidad y tarifas aplicables a las inspecciones a Entidades Colaboradoras que se regulan en el art. 13 del presente Decreto”*.

²⁰⁵ L'article 9, paràgraf segon, del Decret 12/1999 estableix que *“La Consejería de Medio Ambiente, a la vista de las modificaciones y, en su caso, del informe o certificado de la Entidad de Acreditación, resolverá sobre el mantenimiento o no de la autorización y publicará su Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”*.

²⁰⁶ Vegeu l'article 10 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

actuación como tal a la Consejería de Medio Ambiente, la cual publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la revocación o cese” (art. 7.4 del Decret 12/1999).

Finalment, cal tenir en compte que l'incompliment de les obligacions establertes en el Decret 12/1999 serà sancionat conforme a la Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental, i la resta de la normativa que resulti d'aplicació.

1.7. Les reclamacions

La normativa andalusa també incorpora un sistema de reclamacions enfront l'actuació de les entitats col·laboradores. Concretament, possibilita, primerament, una reclamació per part de l'interessat davant la pròpia entitat col·laboradora i, en cas de desacord, davant la Conselleria de Medi Ambient. En aquest sentit, l'article 11.2 del Decret 12/1999 preveu que *“[c]uando del protocolo, acta, informe o certificación de una Entidad Colaboradora resulte un incumplimiento de la normativa, de las condiciones de una autorización o de cualquier otra obligación, el interesado podrá manifestar su disconformidad ante la Entidad Colaboradora y, en caso de desacuerdo, ante la Consejería de Medio Ambiente.”*.

D'acord amb la mateixa disposició, *“[e]sta requerirá a la Entidad Colaboradora los antecedentes y practicará las comprobaciones que correspondan, dando audiencia al interesado en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resolviendo en el plazo de tres meses si es o no correcto el control realizado por la Entidad Colaboradora. En tanto no exista una revocación de la actuación de control por parte de la Administración, el interesado no podrá solicitar el mismo control de otra Entidad Colaboradora”*.

S'obliga, així mateix, a les entitats col·laboradores, a disposar de procediments específics per al tractament de les possibles reclamacions rebudes i a mantenir a disposició de la Conselleria de Medi Ambient un arxiu amb totes les reclamacions i accions adoptades al respecte²⁰⁷.

²⁰⁷ Vegeu els articles 5.f) i 11.1 del Decret 12/1999, de 26 de gener.

2. EL MODEL CATALÀ

Catalunya, a diferència d'altres comunitats autònomes, ha optat tradicionalment per la col·laboració externa en matèria de protecció del medi ambient, ja des de l'aprovació del Decret 230/1993, de 13 de juliol, sobre l'exercici de les funcions d'inspecció i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient, essent *“el paradigma en lo que se refiere a la regulación de la colaboración externa en materia de inspección ambiental”*²⁰⁸. La intervenció d'entitats col·laboradores en l'exercici de funcions públiques de vigilància i control de les instal·lacions industrials ha rebut l'impuls definitiu amb la seva incorporació en la normativa reguladora de la prevenció i el control integrats de la contaminació, nascuda a partir de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental i regulada actualment, de forma transitòria, en el Decret 170/1999, de 29 de juny, que aprova el Reglament provisional de les entitats ambientals de control. En absència d'un marc normatiu general regulador de les entitats col·laboradores en matèria ambiental, aquest Decret, que regula la col·laboració externa en el marc de la prevenció i control integrats de la contaminació, així com altres normes sectorials ambientals (sobre soroll, contaminació lluminosa, residus, protecció de l'atmosfera...), que també apelen a la intervenció d'entitats col·laboradores, constitueixen l'única regulació aplicable a un fenomen en clara expansió, una regulació dispersa i necessitada d'un marc normatiu global, coherent i complet que doni una resposta satisfactòria als principals conflictes que planteja la privatització de determinades funcions públiques en el camp de la protecció del medi ambient. Recentment, la col·laboració externa en matèria ambiental ha rebut un nou impuls mitjançant la incorporació de l'activitat de verificació i de la figura dels verificadors acreditats en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, de la mà del Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle.

²⁰⁸ GARCÍA MARCOS, J., “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, a *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núms. 12-13, 2005, p. 19 [<http://www.cica.es/aliens/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> -últim accés el 14-6-2007-]; i REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, p. 137.

En la mesura que a Catalunya no existeix un model global de regulació de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient -existent, en canvi, en altres comunitats autònomes, com Andalusia, Múrcia i València-, a continuació s'analitza el model de col·laboració externa pel qual s'ha optat en els principals àmbits d'intervenció que compten amb una regulació específica. S'analitza, en primer lloc, el model instaurat pel Decret 170/1999, de 20 de juny; en segon lloc, el del Decret 397/2006, de 17 d'octubre; i, finalment, s'apunten també altres regulacions sectorials ambientals que han donat entrada a les entitats col·laboradores de l'administració.

2.1. Les entitats col·laboradores en el marc de la prevenció i control integrats de la contaminació: el Decret 170/1999, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control

A. Caracterització de les entitats col·laboradores de l'Administració a la normativa objecte d'estudi

La Llei del Parlament de Catalunya 3/1998, de 24 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (en endavant Llei IIAA)²⁰⁹, a la disposició addicional cinquena, habilita al Govern per fixar el règim provisional del sistema acreditatiu de les entitats col·laboradores de l'Administració, mentre no es reguli per llei del Parlament. Aquesta habilitació es materialitza en el Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control. El Reglament juntament amb l'expressió "entitat ambiental de control" utilitza l'expressió "entitat col·laboradora de l'Administració"²¹⁰, encara que la primera s'utilitza de forma generalitzada ja que remarca la funció de control que porten a terme i l'àmbit ambiental d'aquest control.

²⁰⁹ Aquesta norma estableix un nou model d'intervenció ambiental que significa, entre d'altres qüestions, un trencament amb el model uniformista del RAC, que preveia un mateix procediment per a totes les activitats. En canvi, a la Llei 3/1998 les activitats es classifiquen en diferents grups, en funció de la seva incidència ambiental més o menys elevada, de manera que la intervenció administrativa de prevenció i control variarà en funció de les agrupacions efectuades, podent distingir entre els règims d'autorització ambiental, de llicència ambiental i de comunicació, en ordre decreixent a la incidència ambiental de les activitats contemplades en els diversos annexos de la Llei (annexos I, II.1, II.2, III).

²¹⁰ *Vid.* l'article 3 a) i e).

El Reglament citat defineix la “entitat ambiental de control” a l’article 3 com a: “entitat col·laboradora del Departament de Medi Ambient, constituïda per una empresa, o agrupació d’aquestes amb caràcter estable, de caràcter públic o privat, que obté l’acreditació per exercir les funcions de control que determina la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l’Administració ambiental”.

Ens pot ser útil, per tenir un coneixement més profund d’aquestes entitats, ressaltar les seves notes característiques. En aquest punt seguirem a OJEDA MARIN²¹¹, encara que farem puntualitzacions i comentaris concrets en base a la normativa que és objecte del nostre estudi i a aportacions d’altres autors:

- Personalitat jurídica-privada. L’autor exclou les entitats col·laboradores amb personalitat jurídica pública perquè es situen fora dels límits del seu treball. Malgrat això existeixen empreses amb aquesta personalitat que desenvolupen les funcions d’una entitat col·laboradora i el que és més important en l’àmbit del nostre treball les “entitats ambientals de control”, d’acord amb la definició de l’article 3 del Decret 170/1999, poden tenir caràcter públic.
- Desenvolupen tasques tècniques. A les “entitats ambientals de control” de la normativa estudiada se’ls encomana la realització de les funcions de control que determina la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l’Administració ambiental. Aquestes funcions de control s’hauran de portar a terme d’acord amb el que estableix l’apèndix III del Decret citat on es fixen les operacions a realitzar per aquestes entitats. De la lectura d’aquestes operacions es constata el seu caràcter tècnic.
- Caràcter subsidiari de la seva actuació. Segons l’autor citat aquesta característica significa que només actuaran les entitats quan l’Administració, al no poder portar a terme la funció de control directament, exigeixi a l’interessat que s’adreci a una entitat col·laboradora. Aquesta característica de la subsidiarietat es troba totalment debilitada degut al protagonisme que han assolit aquestes entitats i davant la mancança de mitjans tècnics i humans de l’Administració. De l’anàlisi de la Llei IIAA es dedueix que pel que fa a les activitats de l’annex I i de l’annex II.1, de la Llei 3/1998, la previsió és que la funció de control la porti sempre a terme una

²¹¹ OJEDA MARIN, “Entidades privadas colaboradoras con la Administración en el ámbito técnico”, en *Libro homenaje a José Antonio García Trevijano Fos*, Madrid, Colegio Universitario de Estudios Financieros, 1982, pp. 613 a 615.

entitat ambiental de control. En canvi, pel que fa a les activitats de l'annex II.2 i III es deixa oberta la possibilitat, a través de la reglamentació municipal, de que la funció de control la porti a terme el propi Ajuntament. En el cas de que l'Ajuntament respectiu no estableixi aquest sistema, la funció de control s'haurà de portar a terme a través de les entitats ambientals de control. En conclusió, sembla ser que el caràcter subsidiari de l'actuació de les entitats ambientals de control només es compleix en relació a les activitats de l'annex II.2 i III.

- Resten subjectes a una reglamentació especial i a un fort control administratiu. Aquesta nota característica es dedueix clarament d'una simple lectura del Decret 170/1999. En relació a aquesta qüestió BERMEJO VERA afirma que el fenomen liberalitzador de la economia pel qual certes activitats i serveis d'interès públic són portats a terme per empreses col·laboradores o subjectes privats comporta, com a compensació lògica, que augmenti el nivell de regulació i de control públic sobre el sector "abandonat" per l'Administració. Així ho exigeixen els interessos públics²¹².
- Responsabilitat directa de les entitats en les activitats realitzades. Aquesta característica és reflexa nítidament a l'article 25 del Decret 170/1999 quan estableix que "les entitats ambientals de control seran responsables per si mateixes dels seus dictàmens i actuacions". Com a conseqüència d'això s'obliga a les entitats a subscriure una assegurança per cobrir les responsabilitats derivades de la seva actuació (article 11.2 Decret 170/1999).

Tant al Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, com al Decret 170/1999, s'evidencia que aquestes entitats es creen, un cop l'Administració ha optat per evitar els problemes de gestió de les actuacions de control i de creixement del seu aparell i de la seva despesa²¹³, per suplir la manca de capacitat tècnica, de personal i de material que pateix l'Administració per desenvolupar les tasques de control de les activitats que té al seu càrrec²¹⁴, tenint en

²¹² Vid. el seu article titulat "La Administración inspectora" a *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 41-42 i el pròleg de l'obra de RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Madrid, Tecnos, 2000, p.20.

²¹³ En relació a aquesta opció es interessant consultar l'article de SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "Reflexiones sobre las privatizaciones" a *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, pp. 13-23.

²¹⁴ OJEDA MARÍN enumera les raons que fonamenten la col·laboració d'aquestes entitats amb l'Administració a *op. cit.*, p. 611. Segons l'autor citat bàsicament són les següents: estalvi econòmic i

compte que el món de la tècnica i els riscos que genera és un sector en constant evolució²¹⁵, que fa que només el coneguin els experts. Aquest món es desenvolupa i progressa en l'àmbit privat, per aquest motiu els mitjans i els subjectes més capacitats també els trobarem en aquest àmbit.²¹⁶ És per això que hi ha una preocupació, a tota la regulació, per garantir que aquestes entitats comptin amb els equips, els instruments, les instal·lacions, els locals, els mitjans tècnics en general i els recursos humans amb la formació adequada per poder realitzar les funcions objecte de la seva activitat.²¹⁷

B. El paper de les entitats col·laboradores de l'Administració en la implantació del principi de la prevenció i el control integrats en l'àmbit mediambiental

a) El protagonisme de les entitats col·laboradores de l'Administració en el sistema de control

La Llei IIAA es refereix a les entitats col·laboradores de l'Administració al capítol I del títol III, al regular les actuacions de control inicial i periòdic de les activitats. El Decret 136/1999, que desplega la Llei citada, regula, al títol 5, el desenvolupament del sistema de control al que s'han de sotmetre les activitats, on aquestes entitats tenen un paper fonamental.

D'acord amb el principi de prevenció i control integrats, que té com a objectiu evitar la transferència de contaminació de un medi a un altre, i amb l'atorgament de les llicències amb caràcter dinàmic²¹⁸, l'article 42 de la Llei 3/1998 estableix que l'autorització i la

burocràtic de l'Administració, majors possibilitats de desenvolupament tecnològic i humà estimulats per la competitivitat, trasllat en la imputació de responsabilitat a les entitats privades i major especialització.

²¹⁵ L'art. 80 del Decret 136/1999 estableix que l'objectiu del control mediambiental és garantir *la permanent adequació* de les instal·lacions i l'activitat als requeriments legals aplicables i especialment als fixats en l'autorització o en la llicència. No oblidem que aquí hi juguen un paper fonamental les millors tècniques disponibles, que són en principi la base dels valors límit d'emissions. Aquesta clàusula de les millors tècniques disponibles obeeix a un desig d'adaptació a la constant evolució de la tècnica i permet introduir les diferents novetats tècniques en els permisos atorgats, els quals es configuren com permisos operatius o de tracte successiu, tal com estableix l'art. 36 de la Llei IIAA.

²¹⁶ Com destaca ESTEVE PARDO a la seva interessant monografia *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 23, 34, 49, 50 i 116. En concret l'autor en aquesta última pàgina afirma "Cuanto mayor es la especialización y dificultad técnica, mayor es también la distancia a la que se encuentra la Administración con sus medios ordinarios y las dificultades, prácticamente insalvables, para ejercer un control efectivo".

²¹⁷ Vid. els art. 11.2.b), c), k), 22, 29.2.d) i els punts I.4, I.6, I.7 de l'apèndix I, i II.2 i II.4 de l'apèndix II del Decret 170/1999. Aquesta preocupació es detecta des que es comencen a regular aquestes entitats. Vid. els art. 5 i 8.1 del Decret 230/1993.

²¹⁸ Aquest tipus de permisos pertanyen al gènere de les autoritzacions de funcionament. S'anomenen així perquè la relació entre el particular i l'Administració és permanent. Això significa que, un cop atorgat el

llicència ambiental fixen els sistemes de control a què se sotmet l'exercici de l'activitat per a garantir-ne l'adequació permanent a les determinacions legals i a les fixades específicament en l'autorització o la llicència. De manera que el sistema de control té com a mínim una doble funció: garantir que es compleixen les determinacions que es concreten als permisos i provocar la revisió de les condicions de l'autorització i de la llicència quan es donen qualsevol dels supòsits de l'article 37.2 de la Llei IIAA. Els supòsits de l'article citat fan referència, entre d'altres, a les exigències de la legislació, de les millors tècniques disponibles, de la seguretat i de la variació important del medi receptor.

Les actuacions de control de les activitats de l'annex I i II.1 s'encomanen a les entitats ambientals de control. Independentment del règim que s'estableix en el Decret 136/1999, el règim de control de les activitats de l'annex II.2 el pot establir l'Ajuntament mitjançant un reglament i s'efectua o bé per la mateixa Administració o bé a través d'una entitat col·laboradora de l'Administració degudament autoritzada. En relació amb aquestes últimes, si l'Ajuntament no estableix un sistema propi d'autorització d'entitats col·laboradores, l'acció de control l'han de dur a terme les entitats ambientals de control acreditades per l'Administració de la Generalitat. Pel que fa a les activitats de l'annex III s'aplica el mateix criteri. De manera que, per les activitats de l'annex II.2 i III, el règim de control que s'estableix es subsidiari del de la reglamentació municipal. En definitiva, es pot detectar, de l'anàlisi de la normativa, el protagonisme que tenen les entitats ambientals de control en el sistema de control.

i. Controls previs a la posada en marxa

L'article 43 de la Llei IIAA exigeix, en relació a les activitats sotmeses a autorització o llicència ambiental, la realització d'una sèrie de verificacions, per part del director tècnic de l'execució del projecte²¹⁹ i per part d'una entitat col·laboradora de l'Administració²²⁰, que s'hauran de presentar a l'Administració corresponent i habilitaran a la instal·lació a iniciar l'activitat. Pel que fa a les activitats de l'annex II.2,

títol administratiu, l'Administració exerceix un control continu sobre l'activitat amb la finalitat de protegir l'interès públic davant les vicissituds que puguin sorgir durant la vigència de l'autorització. *Vid. GARCÍA DE ENTERRIA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Curso de Derecho Administrativo, vol.II, Madrid, Civitas, 2001, p. 140.*

²¹⁹ En aquest cas el director tècnic de l'execució del projecte ha de verificar, mitjançant una certificació, l'adequació de l'activitat i de les instal·lacions a l'autorització o a la llicència atorgades.

²²⁰ L'entitat col·laboradora de l'Administració, per mitjà d'una certificació, haurà de verificar el compliment dels requisits exigibles.

l'Ajuntament pot establir, per reglamentació municipal, el sistema de control inicial que cregui més adient, essent el règim general subsidiari²²¹.

D'acord amb l'article 73 del Decret 136/1999, per a l'exercici d'una activitat compresa a l'annex III, emparada per la corresponent llicència urbanística si és preceptiva, el titular ha de presentar amb una antelació mínima d'un mes a la data del seu inici una comunicació a l'Ajuntament del municipi en que es pretengui implantar l'activitat, acompanyada de la documentació següent:

- Descripció de l'activitat mitjançant el projecte tècnic o la documentació tècnica.
- La certificació tècnica acreditativa que les instal·lacions i l'activitat compleixen tots els requisits ambientals exigibles i altres requisits preceptius, d'acord amb la legislació aplicable. Aquesta certificació tècnica pot ser expedida per una entitat col·laboradora de l'Administració o per un tècnic competent (article 78.1).

La regulació dona la possibilitat als Ajuntaments de substituir el règim de comunicació pel sistema d'establir la llicència d'obertura d'establiments i, en general, d'establir un sistema propi de control.

ii. Controls periòdics durant el funcionament

L'article 81 del Decret ens diu que l'acció de control mediambiental pot realitzar-se, segons el tipus d'emissions, mitjançant les següents modalitats: un control extern que realitza una entitat col·laboradora de l'Administració degudament acreditada; un control intern que realitza l'empresa mateixa mitjançant l'establiment d'un sistema d'autocontrols. Aquest sistema ha de ser verificat per una entitat col·laboradora de l'Administració degudament acreditada que certifiqui la idoneïtat, la suficiència i la qualitat dels autocontrols i un control mixta que es dona quan el sistema d'autocontrols establert per l'empresa mateixa es parcial de manera que la verificació s'haurà de completar amb un control extern. Com podem veure, d'acord amb aquests diferents tipus de control, les entitats col·laboradores de l'Administració sempre hi intervenen d'una manera o d'un altre. L'apartat 2 del mateix article estableix que queden exemptes del règim de control periòdic les activitats que estiguin acollides al sistema d'ecogestió i ecoauditoria de la Unió Europea. De la lectura d'aquest article es constata que les entitats col·laboradores de l'Administració tenen un paper a desenvolupar en cada un

²²¹ Aquesta afirmació es dedueix d'interpretar l'article 43 citat d'acord amb l'article 84.2 i 85.2 del Decret 136/1999, de desplegament de la Llei IIAA, i amb l'autonomia municipal.

dels diferents tipus. No hem d'oblidar, però, que aquests tipus de control s'estableixen per les activitats de l'annex I i II.1. Pel que fa a les activitats dels annexos II.2 i III els Ajuntaments poden establir el sistema propi de control mediambiental que considerin més adient.

Pel que fa a la periodicitat dels controls, cal dir que:

- Les activitats de l'annex I s'han de sotmetre a una verificació general, del compliment de les determinacions ambientals exigibles, cada dos anys, sempre que no s'especifiqui un altre període en l'autorització.
- Les de l'annex II.1 cada quatre anys, sempre que no s'especifiqui un altre període en la llicència.
- Les de l'annex II.2 cada cinc anys, sempre que no es fixi un altre període en la reglamentació municipal o en la llicència.(art. 44 Llei).
- Les de l'annex III en funció del que prevegi la reglamentació municipal i, si manca, cada cinc anys (art. 45 Llei i 89 Decret 136/1999).

Aquest sistema, en cas de les activitats de l'annex I i II.1, consisteix en una actuació de control de l'activitat *in situ*, de la qual s'estén acta, es realitzen les analítiques necessàries i s'elabora l'informe corresponent, que realitza una entitat col·laboradora de l'Administració i que es trameta a l'OGAU i a l'Ajuntament. L'Ajuntament, en el termini d'un mes, formula i trameta a l'OGAU corresponent les observacions sobre el resultat de l'actuació de control respecte a les determinacions sobre sorolls, vibracions, escalfors, olors o d'altres incorporades a l'autorització o a la llicència ambiental. Finalment, la Ponència Ambiental avalua l'actuació de control i incorpora, si s'escau, les observacions formulades per l'Ajuntament. Pel que fa a les activitats de l'annex II.2, sempre que no s'estableixi un altre sistema de control en la reglamentació municipal, les verificacions es duen a terme, igualment, per una entitat col·laboradora de l'Administració. L'acta i l'informe, que resulta de la verificació, es trameta a l'Ajuntament i és la ponència tècnica municipal o comarcal la que avalua l'actuació de control. Independentment del fet de que s'apliqui la reglamentació municipal o el sistema subsidiari que estableix la reglamentació del Govern, el control periòdic de les activitats de l'annex III consisteix en una verificació tècnica de caràcter ambiental. Aquesta verificació tècnica la realitzarà una entitat col·laboradora de l'Administració en el cas que l'Ajuntament respectiu no hagi establert un sistema propi de control i en el

cas que a la regulació del sistema propi de l'Ajuntament es contempli la realització d'aquesta verificació per un entitat col·laboradora.

b) Les revisions

D'acord amb el caràcter de funcionament dels permisos s'estableix un règim de revisions on segons l'article 38.2 i 3 de la Llei IIAA: "2. En l'acte de revisió es poden modificar els valors límits d'emissió i la resta de condicions específiques de l'autorització o la llicència i afegir-ne de noves. 3. Els supòsits de revisió establerts per l'article 37 no generen cap dret a indemnització per al titular de l'activitat".

No podem oblidar que al Capítol 4 del Títol 4 del Decret 136/1999 i en l'àmbit de les revisions periòdiques dels permisos les entitats col·laboradores també hi participen.

i. La revisió periòdica

Segons l'article 67.1 Decret 136/1999 l'autorització i la llicència ambiental resten subjectes, en els aspectes mediambientals, a revisió periòdica cada 8 anys, llevat del cas que en l'acte d'autorització o de llicència es fixi expressament un termini inferior.

A l'inici del procediment de revisió periòdica de l'autorització i de la llicència ambiental, que es fa a instància de part, el titular de l'activitat ha d'acompanyar la sol·licitud d'una avaluació ambiental verificada per una entitat col·laboradora de l'Administració legalment acreditada²²². Aquesta avaluació ambiental es pot substituir per l'última acta de control periòdic realitzada a l'activitat, sempre que no hagin transcorregut més de sis mesos des de la seva realització.

La normativa estudiada no preveu la revisió de les activitats sotmeses al règim de comunicació. Ara bé, a l'article 90.3 del Decret 136/1999 es diu que, d'acord amb el resultat de l'acte de control periòdic, l'ajuntament, en el termini de dos mesos, adopta les mesures que correspongui. De manera que es dona peu a la possibilitat d'establir una revisió de les condicions del permís.

²²² L'article 68.3 expresa: "El procediment de revisió periòdica de l'autorització ambiental s'inicia mitjançant sol·licitud del titular de l'activitat a l'OGAU corresponent, acompanyada d'una avaluació ambiental verificada per una entitat col·laboradora de l'Administració legalment acreditada". En relació a la llicència ambiental l'article 70.3 estableix: "La revisió periòdica de la llicència ambiental s'inicia mitjançant sol·licitud a l'ajuntament per part del titular de l'activitat, acompanyada d'una avaluació ambiental verificada per una entitat col·laboradora de l'Administració legalment acreditada".

ii. La revisió anticipada

Encara que no es prevegi l'actuació de les entitats col·laboradores de l'Administració de manera directa en aquest àmbit, és important saber que la normativa ha establert que la revisió de l'autorització i la llicència ambiental s'ha d'anticipar d'ofici quan es donen qualsevol dels supòsits que es contempnen a l'article 37.2 Llei IAA (67.2 del Decret 136/1999), revisió que entenem que normalment es proposarà tenint en compte el resultat de les activitats de control periòdic realitzades sobre l'activitat, que si realitzen les entitats col·laboradores de l'Administració, almenys pel que fa a les de l'annex I i II.1.

Passem a veure els supòsits de l'article 37.2 de la Llei IAA:

- Si la contaminació produïda per l'activitat fa convenient la revisió dels valors límits d'emissió fixats en l'autorització o la llicència, o incloure'n de nous.
- Si es produeix una variació important del medi receptor respecte a les condicions que presentava en el moment de l'atorgament de l'autorització o de la llicència.
- Si l'aparició d'importants canvis en les millors tècniques disponibles, validades per la Unió Europea, fa possible reduir significativament les emissions sense imposar costos excessius.
- Si la seguretat de funcionament del procés o l'activitat fan necessari utilitzar altres tècniques.
- Si així ho exigeix la legislació ambiental aplicable.
- Si així ho exigeix la legislació sectorial que li sigui aplicable en matèria de prevenció d'incendis, d'accidents greus i de protecció de la salut.

Pel que fa a les activitats sotmeses al règim de comunicació ens remetem al que s'ha dit a l'últim paràgraf de l'epígraf anterior.

C. Relació de les ECAS amb l'Administració a la Llei IAA

a) Anàlisi de la funció de control que les ECAS porten a terme. Diferenciació entre control i inspecció

És important destacar que a la Llei IAA es diferencia clarament el règim de control del règim d'inspecció. El primer es regula al Capítol I del Títol III i el segon al Capítol II del mateix Títol III²²³.

El protagonisme de les ECAS en el règim de control i els diferents moments en que es porta a terme aquest control ja han quedat explicats amb anterioritat, ara convé incidir aquí en l'anàlisi de la funció pròpiament dita. El Decret 136/1999 defineix a l'article 5 el "control ambiental" de la manera següent: "acte de comprovació dut a terme per una Administració o una entitat col·laboradora de l'Administració en els terminis prefixats per verificar que en l'exercici d'una activitat es compleixen totes i cadascuna de les prescripcions i determinacions fixades per la legislació ambiental aplicable i, específicament, les assenyalades en l'autorització ambiental o en la llicència ambiental". En concret, i pel que fa a la funció de control que porten a terme les ECAS, l'article 3 del Decret 170/1999 la defineix com: "externalització de la funció pública de comprovació de les activitats reservada a l'Administració a través d'entitats col·laboradores de l'Administració, fixades legalment i degudament acreditades". De la transcripció d'aquests articles es dedueix que estem davant d'una funció pública que, malgrat que sigui de titularitat de l'Administració, pot ser exercida no només per l'Administració, sinó també per una entitat col·laboradora de l'Administració degudament acreditada.

La regulació del sistema de control posa de manifest que aquests controls que realitzen les ECAS consisteixen: en una activitat material de comprovació i constatació de determinades dades *in situ*, de la qual s'estén acta; en la realització de les analítiques de les mostres obtingudes i finalment en la formulació d'un informe que valorarà el compliment de totes i cadascuna de les determinacions contingudes en el permís respectiu i que es lliurarà a l'òrgan administratiu corresponent.

²²³ Un estudi molt aclaridor sobre el règim de control i inspecció de la Llei IAA es troba a l'article de MARTÍ AROMIR, "El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la Intervención integral de la Administración Ambiental" en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 280-281, 1999, pp. 437-455.

En definitiva, el que fa la ECA és subministrar informació a l'Administració. En cap moment les ECAS estan facultades per exercir potestats exorbitants. Ens estem referint a una funció de control de les activitats que són susceptibles d'afectar la seguretat, la salut de les persones i el medi ambient que es tradueix en facultats de contingut declaratiu que executarà l'Administració, sense perdre de vista que aquesta última, a l'hora d'executar, també pot tenir en compte altres aspectes i elements.

Per altra banda, no hem d'oblidar que, tal com reflecteixen els articles 55 de la Llei IIAA i 96 i 97 del Decret 136/1999, la potestat sancionadora correspon a l'Administració i les ECAS no tenen cap competència en aquest àmbit.

Pel que fa al règim d'inspecció, l'article 46 Llei IIAA expressa: “ 1. Els titulars de les activitats han de prestar l'assistència necessària al personal de l'Administració de la Generalitat o dels ens locals degudament habilitat que dugui a terme l'actuació inspectora, que es reconeix a aquestes administracions amb caràcter general, i facilitar-li el desenvolupament de les seves tasques, en especial pel que fa a la recollida de mostres i l'obtenció de la informació necessària. 2. Els resultats de les actuacions inspectores tenen valor probatori, sens perjudici d'altres proves que pugui aportar la persona interessada. 3. L'acció inspectora de l'Administració ambiental de la Generalitat s'ha de dur a terme de manera coordinada”. El primer que ens crida l'atenció de la lectura d'aquest article, i que es diferencia del règim de control, és que l'actuació inspectora sempre la realitza directament l'Administració a través del seu personal. De manera que l'Administració no només és la titular de la funció, sinó que també és qui porta a terme l'exercici de la funció. És per això, també, que els resultats d'aquestes inspeccions, materialitzats en un acta, tenen valor probatori i una presumpció de certesa “iuris tantum”, mentre no es desvirtuïn per les proves que pugui aportar la persona interessada. Per altra banda, els subjectes sotmesos a una inspecció tenen una sèrie d'obligacions envers els inspectors.

Hi ha una regulació molt minsa, a la legislació que analitzem, en relació a l'actuació inspectora²²⁴. Això, en part, ve motivat pel fet que a la disposició addicional primera s'afirma que el règim d'inspecció regulat en aquesta Llei s'aplicarà sens perjudici del que estableix la legislació sectorial. És evident que, en relació a aquesta qüestió, serà

²²⁴ Els reglaments 136/1999 i 170/1999, que desenvolupen la Llei, no fan referència de manera expressa a l'actuació inspectora de les activitats i aquesta només es menciona a la Llei 3/1998, a l'article 46 i 47 i les Disposicions addicionals primera i quarta.

difícil que es compleixi, doncs, amb l'objectiu d'assolir una prevenció i control integral, des del moment que persisteix la inspecció sectorial, per molt coordinada que estigui l'acció inspectora de l'Administració ambiental de la Generalitat. Per altra banda, tampoc es parla d'unes actuacions inspectores periòdiques i ordinàries. L'Administració podrà portar-les a terme en qualsevol moment, de manera imprevisible, quan li sembli necessari o convenient.

De l'estudi realitzat en pàgines anteriors, sobre el sistema de control en general i en particular sobre els controls previs a la posada en marxa i els controls periòdics durant el funcionament de l'activitat i del que s'ha dit en aquest epígraf, en podem deduir que el gruix del sistema de control integral es porta a terme a través de la funció de control pròpiament dita i que la inspecció quedaria com un aspecte residual o complementari de la mateixa, que només s'activaria *a posteriori* quan els resultats de la funció de control ho aconsellessin o quan l'Administració ho creies necessari²²⁵.

En relació amb la delimitació de la funció de les ECAS en la normativa objecte d'estudi, podríem concloure, per acabar, que les ECAS només realitzen, dins del que s'entén per funció pública de control en sentit ampli, aquella part del control que pot portar a terme un subjecte diferent a l'Administració perquè no implica l'exercici de l'autoritat i, per tant, no significa l'exercici de potestats exorbitants. Les ECAS, doncs, col·laboren, auxiliem i ajuden a l'Administració en la materialització d'aquesta funció de control a través de la comprovació i el subministrament d'informació²²⁶.

²²⁵ Aquesta solució jurídica que es dedueix de la legislació objecte del nostre estudi coincideix amb el que afirma RIVERO ORTEGA a *op. cit.*, p. 161: "El control privado puede ser, por sus ventajas, un mecanismo efectivo de inspección rutinaria, de control ordinario, constante y previsible. Las inspecciones administrativas, por el contrario deben ser imprevisibles y extraordinarias. El autocontrol y el control privado puede facilitar y complementar el control público, pero en ningún caso puede sustituirlo".

²²⁶ En relació a aquesta diferenciació entre inspecció i control administratiu, PADRÓS REIG realitza unes afirmacions que es compleixen en el supòsit objecte del nostre estudi: "la inspección administrativa efectúa una actividad de constatación con respecto al cumplimiento de una norma (...) se trata en cualquier caso de una actividad inherente al contenido normativo de una disposición. No estamos ante una simple recopilación de datos o una simple actividad de constatación. En estos casos, la inspección reviste un verdadero poder normativo que se traduce en el ejercicio de potestades exorbitantes y en el deber de colaboración del inspeccionado. Ante esta manifestación clásica de la inspección administrativa, aparece la nueva actividad que podríamos denominar "control administrativo". En este último caso, la normatividad, como la hemos planteado, se diluye. El control administrativo supone la simple comprobación empírica de ciertos datos. No existen potestades exorbitantes para estos controladores que simplemente acopian datos. Ante una inspección que detecte incumplimientos de la normativa, existe la posibilidad de reacción directa por parte de los inspectores. Ante la actividad de control, los resultados simplemente pueden ponerse en conocimiento de la Administración competente para que determine aquello que estime conveniente (...). En definitiva, la inspección administrativa constituye un núcleo indisponible de la potestad administrativa pues no es más que la proyección en la realidad del efectivo cumplimiento de la norma. Otra cosa es, en cambio, la actividad técnica de control material de ciertos extremos que han de facilitar esa inspección. Por ello, las entidades colaboradoras reciben este nombre

b) Mecanismes de l'Administració per mantenir la dimensió pública del control

El contingut de la STS, de 13 d'octubre de 1997 (Ar. 7439) ens demostra que, així com hi ha figures per articular un exercici indirecte de serveis públics per particulars, el nostre ordenament encara no ha consolidat una figura jurídica per traslladar a particulars funcions públiques de control²²⁷. El Tribunal Suprem afirma, en relació amb la naturalesa jurídica de l'activitat de la Inspecció Tècnica de Vehicles (en endavant ITV), la funció pública de l'activitat, aspecte que, per altra banda, queda molt clar al Decret 170/1999 en relació a l'activitat que desenvolupen les entitats col·laboradores de l'Administració. La sentència afirma: “La inspección técnica de vehículos, en cuanto que es un medio para lograr aquella finalidad,²²⁸ participa de la naturaleza de función pública y corresponde ejercerla al Estado -en sentido amplio- por razón de su soberanía.” Més endavant, a la sentència es nega el caràcter de servei públic de l'activitat,²²⁹ doctrina que trenca amb la jurisprudència anterior i amb el que disposen moltes de les normes de les comunitats autònomes sobre l'ITV. De manera que, d'acord

puesto que su tarea es el auxilio a la Administración Pública sin llegar a ejercer propiamente una función o servicio público”. Vid. la seva monografia titulada *Actividad administrativa y entidades colaboradoras. Especial referencia a su actuación en el estado autonómico y las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 2001, pp. 21-25. De la mateixa manera, però l'àmbit de la gestió tributària, BARQUERO ESTEVAN afirma que tot el que està dins del gir o tràfic administratiu que impliqui exercici de l'autoritat, incloent aquí la potestat inspectora, no podrà prestar-se de manera indirecta ni amb la col·laboració privada. Ara bé, les activitats que siguin necessàries i auxiliars de l'exercici de la funció inspectora, que no impliquin l'exercici de potestats-competències, sí que es podran encarregar a entitats col·laboradores. Vid. el seu article “La organización de las Administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión tributaria”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 276, 1998, pp. 138-139. L'autor en aquest discurs segueix a PAREJO ALFONSO, “Organización y actividad en la Administración pública”, a *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, pp. 81-82. Igualment, en referència als subjectes competents per portar a terme aquestes tasques en l'àmbit de la inspecció urbanística, el professor AMENÓS ÁLAMO manifesta: “Quedan excluidas de la órbita de las entidades acreditadas y de los concesionarios los actos que revelan inequívocamente *imperium*. Esto es, requerimiento de datos y medidas cautelares (vinculantes) de salvaguarda de la información. Lo normal será que el concesionario o la entidad acreditada actúe en las fases previas a la incoación formal de un procedimiento: controles ordinarios y preventivos a petición del administrado (debido a la exigencia legal de verificación). La Administración se reservaría las comprobaciones insertas en procedimientos ya incoados (ya sean de otorgamiento de licencias, de protección de la legalidad urbanística, sancionadoras o de ruina). Obsérvese que, ordinariamente, el control de la Administración tomará como base la previa comprobación del organismo autorizado. Esta solución conjuga la vigilancia eficiente con las garantías que han de concurrir en el procedimiento administrativo”. Vid. la monografia de AMENÓS ÁLAMO, *La Inspección Urbanística: Concepto y Régimen Jurídico*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 127-128.

²²⁷ Un anàlisi d'aquesta sentència el realitza ARANA GARCÍA a l'article “Naturaleza jurídica de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos” a la *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 54, 1999, pp. 27 i ss.

²²⁸ Es refereix a la seguretat vial.

²²⁹ Així, doncs, s'afirma: “No se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública soberana” (fonament de dret quart).

amb aquesta afirmació, la figura de la concessió, que apareix a moltes normes que regulen l'ITV, no serveix per explicar l'exercici de funcions públiques per part dels particulars. A la mateixa sentència se'ns aclareix que aquest exercici de funcions públiques per part dels particulars té una naturalesa molt pròxima a la contractual: “cuando el poder público acude a la empresa privada para pedir su colaboración en el ejercicio de una función pública, surge entre ellas un vínculo, cuya naturaleza está muy próxima a una relación contractual. Podría incluirse en los denominados convenios de colaboración a los que se refiere el artículo 2º.7 de la Ley de Contratos del Estado, que se regularán por sus normas peculiares, y supletoriamente por la de contratos de la Administración, siéndoles aplicables, en todo caso, los principios de dicha contratación”.²³⁰

En el cas objecte del nostre estudi, el Decret 170/1999 utilitza, per traslladar a les ECAS funcions públiques de control, la figura de l'acreditació que defineix com segueix: “resolució per la qual es declara l'aptitud i la capacitat d'una entitat per dur a terme una determinada funció pública d'acord amb el mètode i procediment que s'estableix en aquest reglament”. La funció pública de la que es parla és la funció de control que consisteix en la “externalització de la funció pública de comprovació de les activitats reservada a l'Administració a través d'entitats col·laboradores de l'Administració, fixades legalment i degudament acreditades”.

La Llei IAA, conscient de la necessitat d'una especial legitimació per articular aquest sistema, estableix, a la disposició addicional cinquena, que aquest sistema d'acreditació, que permet que les entitats col·laboradores de l'Administració exercitin funcions públiques, s'haurà de regular per “lleï del Parlament”, encara que s'habiliti al Govern per fixar un règim provisional que funcionarà mentre no es dicti la lleï.²³¹ A més, no oblidem el que és més important, és la pròpia Llei IAA la que estableix, en el cas de les

²³⁰ Totes aquestes transcripcions es troben al fonament de dret quart.

²³¹ Ens sembla important destacar que la urgència que es concedeix a l'adaptació a la lleï IAA del sistema acreditatiu o d'autorització d'aquestes entitats col·laboradores de l'Administració fa que la generalitat dediqui un reglament per regular-ho de manera provisional, mentre no es dicti la lleï del parlament que ha d'acabar ordenant aquesta matèria. urgència comprensible des del moment en què, per a les activitats de l'annex I i II.1, no es preveu que pugui realitzar el control cap altra entitat, ni la mateixa Administració de la Generalitat, i també per la important tasca que han de portar a terme de seguiment d'adequació de les instal·lacions i de l'activitat a la legalitat mediambiental. no oblidem, a més, que les normes que anteriorment regulaven aquesta matèria determinaven els camps d'actuació de les entitats no en funció dels diferents annexos, sinó en funció de l'especialització en la realització de determinades tasques específiques. *Vid.* l'art. 2 del Decret 230/1993 i l'art. 3 de l'Ordre de 17 d'agost de 1993.

activitats de l'annex I i II.1, que aquesta funció de control la realitzin les ECAS. Pel que fa a les activitats de l'annex II.2 i III, la mateixa norma contempla la possibilitat, en funció del que estableixin els ajuntaments respectius, de que aquest control també el portin a terme les ECAS.

El gran problema que plantegen aquestes entitats és que tenen encomanades la realització de la funció pública de control de les activitats. Per compensar aquesta cessió en l'exercici, que no en la titularitat, d'una funció pública, l'Administració ha de posseir mecanismes per mantenir aquest caràcter públic i, per tant, que serveixin per poder tenir en compte els interessos públics presents.²³² Es tracta d'establir normes imperatives que ordenin les actuacions de les ECAS i normes que contemplin la supervisió i el control d'aquestes actuacions i en el cas necessari sancionar les irregularitats observades.

Dins d'aquests mecanismes de compensació, el procediment d'acreditació és un dels instruments més importants, que preveu la regulació, per mantenir la dimensió pública del control, ja que aquest serveix per comprovar que les entitats reuneixen tots els requisits necessaris per dur a terme correctament les actuacions de certificació i control, i la seva independència i imparcialitat.²³³ A més, l'acreditació és temporal²³⁴ i es pot retirar per determinats incompliments i circumstàncies.²³⁵ Aquests incompliments poden ser detectats pels interventors de la unitat d'acreditació de la Direcció General de Qualitat Ambiental, que formen part del personal al servei de l'Administració i exerceixen la supervisió tècnica i la verificació del compliment de les obligacions assumides.²³⁶ Una altra eina, que ha de servir per mantenir els interessos públics en joc,

²³² ESTEVE PARDO, *op. cit.*, pp. 25, 50, 124, 150 i 151. FONT i LLOVET també crida l'atenció sobre la necessitat de regular les condicions, requisits i garanties de les entitats col·laboradores de l'Administració que realitzin funcions d'inspecció i control. *Vid.* el capítol "Instruments jurídics per a la protecció del medi ambient" a DDAA, *Estudis de Dret ambiental*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Medi Ambient, 1995, p. 123.

²³³ Segons l'article 20.1 del Decret 170/1999: "Poden optar a l'acreditació com a entitats ambientals de control aquelles que acreditin complir els requisits generals establerts a l'apèndix I i els requisits específics establerts a l'apèndix II d'aquest Reglament". Segons l'article 2 del mateix Decret, el sistema d'acreditació que es regula té per finalitat permetre que s'acreditin totes aquelles entitats que compleixin amb els criteris i requisits establerts i disposar d'un nombre suficient d'entitats per a dur a terme les funcions que estableix la Llei 3/1998.

²³⁴ Segons l'article 16 del Decret 170/1999: "1. L'acreditació s'atorga per un període de cinc anys i és prorrogable per al mateix termini, amb la revisió prèvia. 2. Les entitats acreditades s'han de sotmetre a una auditoria de gestió als dos anys de la seva acreditació".

²³⁵ *Vid.* l'art. 29 del Decret 170/1999.

²³⁶ *Vid.* l'art. 8, 9 i 10 del Decret 170/1999. La figura dels interventors és una novetat de la nova regulació. En concret l'article 9.1 estableix: "La unitat d'acreditació té la potestat d'inspecció de les

és el sistema de reclamacions que estableix l'article 27, que permet que finalment la reclamació, formulada per una empresa sobre l'actuació de control duta a terme per una entitat ambiental de control, es traslladi a la Direcció General de Qualitat Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient²³⁷. Això demostra que el control de les entitats col·laboradores no substitueix el control públic, i que aquest últim no abandona les seves obligacions controlant les funcions de control de les entitats col·laboradores de l'Administració. Com es pot veure, per l'anàlisi de la normativa estudiada, les relacions entre l'Administració i les entitats col·laboradores es troben regulades pel dret administratiu. En conclusió, i un cop enumerats tots aquests mecanismes que constaten la dimensió pública de la funció de control, afirmem que és incorrecte declarar que s'ha produït una privatització en sentit ampli i irreversible,²³⁸ tal com es pot deduir d'una anàlisi superficial de la qüestió.²³⁹

D. Responsabilitat per danys al medi ambient i entitats ambientals de control

Per acabar, abans de finalitzar amb l'anàlisi de les entitats col·laboradores de l'Administració, no podem deixar de tractar el tema de la responsabilitat per danys al medi ambient. Aquest és un tema que afecta diverses disciplines jurídiques i que té molts matisos i implicacions, que no poden ser objecte d'estudi en aquest epígraf. Per aquesta raó, aquí ens haurem de limitar a veure la significació que té la introducció de la figura de les entitats col·laboradores de l'Administració en el camp de la responsabilitat per danys al medi ambient, des del moment en què un dels motius que ha influït en la introducció de la figura de les entitats col·laboradores de l'Administració ha estat el

entitats ambientals de control per tal de verificar la seva permanent adequació a les condicions de l'acreditació".

²³⁷ A més, des d'una altra perspectiva, és important destacar que les reclamacions són l'única via per obrir el recurs contenciós-administratiu als particulars, quan discrepen de les actuacions de les entitats ambientals de control.

²³⁸ *Vid.* ESTEVE PARDO en referència a com s'han estructurat les entitats col·laboradores de l'Administració en el nostre ordenament jurídic a *op. cit.*, pp. 150 i 151. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ a l'article "El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997, p. 214 afirma i fonamenta que la col·laboració d'empreses privades en l'exercici d'una funció pública, com és la seguretat ciutadana, no és ni privatització material ni formal.

²³⁹ Els Ajuntaments poden establir sistemes propis d'autorització d'entitats col·laboradores de l'Administració. Ara bé, en la seva regulació hauran de garantir els aspectes que s'acaben de destacar. Així ho estableix l'art. 88.2 del Decret 136/1999: "El sistema d'autorització que estableixi l'ajuntament ha de garantir la capacitat i la suficiència dels mitjans personals i materials de l'entitat per dur a terme les actuacions de control i certificació, i la seva independència i imparcialitat. Ha de fixar també el sistema de seguiment i comprovació de les actuacions de les entitats autoritzades."

trasllat de responsabilitats que es deriven de l'exercici d'aquestes funcions per aquestes, tal com es posa de manifest a l'article 25 del Decret 170/1999 quan expressa: "Les funcions encomanades a les entitats ambientals de control acreditades poden ser, en tot moment, verificades per la unitat d'acreditació. *No obstant això, les entitats ambientals de control seran responsables per si mateixes dels seus dictàmens i actuacions.*" El Decret, per garantir l'efectivitat d'aquest responsabilitat, exigeix, a l'article 11, que la sol·licitud d'acreditació de les entitats col·laboradores vagi acompanyada d'una còpia de la pòlissa d'assegurances per cobrir les responsabilitats derivades de la seva actuació.²⁴⁰

Per acotar el tema, creiem necessari aclarir uns quants aspectes. Per danys ambientals poden ser responsables els particulars o la mateixa Administració. En el primer cas, el particular pot respondre penalment, civilment i, també, administrativament.²⁴¹ Quan el subjecte responsable és l'Administració sempre s'aplicarà la responsabilitat patrimonial d'aquesta, que es regula al capítol I del títol X de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, encara que l'Administració actuï subjecta al dret privat, i sempre serà competent, ja que coneix les qüestions que es generin, la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.²⁴²

Doncs bé, en aquest epígraf no tractarem la responsabilitat pels danys mediambientals que pugui haver produït una activitat susceptible d'afectar el medi ambient. Aquesta última serà pública o privada, o ambdues a l'hora, en funció de si els danys afecten la persona o els seus béns (responsabilitat civil) i/o afecten valors mediambientals que no necessàriament han de tenir connotacions patrimonials (responsabilitat administrativa o penal).²⁴³

²⁴⁰ El problema de l'assegurança obligatòria és que distorsiona el principi de qui contamina paga i fa desaparèixer el sentit preventiu de la responsabilitat per la interposició de patrimonis, tal com manifesta JORDANO FRAGA a "La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente", a *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 119, juliol-agost-setembre de 1990, p. 103.

²⁴¹ Penalment, per la comissió de delictes, que també poden donar lloc a una responsabilitat patrimonial o civil; civilment, per relacions interprivades i administrativament per la realització d'una infracció administrativa que independentment de la sanció pot obligar a indemnitzar i reparar els danys al medi ambient. Hi ha un projecte de llei de responsabilitat mediambiental, que es troba en fase de tramitació parlamentària, que regula la compatibilitat i l'articulació de la reparació en via administrativa i penal amb la responsabilitat civil.

²⁴² *Vid.* els art. 142 i 144 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú i l'art. 2.e) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

²⁴³ Una exposició molt clara sobre aquest tema es pot trobar a la monografia de GOMIS CATALÁ, titulada *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 63 i ss.

Aquí s'analitzarà la responsabilitat que pot recaure sobre el subjecte responsable de la funció de control, que s'ha de realitzar sobre l'empresa que ha estat la font productora de danys al medi ambient. Com a principi, s'entén que l'Administració només respon directament quan l'activitat tècnica que es desenvolupa té lloc dins de la seva organització, de la que es titular²⁴⁴. Ara bé, a banda de la responsabilitat directa, tant la jurisprudència²⁴⁵ com certa doctrina²⁴⁶ s'han pronunciat a favor de considerar que, més enllà dels supòsits establerts a l'article 97 del Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, a través del qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, i a l'article 121.2 de la Llei d'Expropiació Forçosa de 1954, i sota determinades circumstàncies, l'Administració pot considerar-se subjecte responsable d'una funció pública determinada prestada per un concessionari o contractista.²⁴⁷ Tot i que el supòsit de la col·laboració funcional de les ECAS és diferent, davant d'aquesta possibilitat i per bloquejar-la, el Decret 170/1999 ha realitzat, com hem vist, un trasllat explícit de la responsabilitat a les entitats col·laboradores de l'Administració. La conseqüència més important d'aquest trasllat és que la responsabilitat per a les funcions de control recauran sempre sobre un subjecte privat, s'aplicarà el règim civil de responsabilitat²⁴⁸ i queda exclosa l'aplicació de la responsabilitat administrativa del capítol I del títol X de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. El problema és que no hi ha una normativa específica del règim de responsabilitat de les entitats ambientals de control i, per tant, queden multitud de

²⁴⁴ “El concepto de organización, que sirve para integrar en la Administración esas actividades cumplidas por sus agentes y para articular la apropiación de sus resultados, justifica sobradamente la construcción positiva de la responsabilidad de la Administración por su actividad técnica como una responsabilidad directa y no indirecta, por ser la Administración titular de dicha organización...la razón de la imputación de la responsabilidad directa es justamente la de la titularidad de la organización en cuyo seno y por cuenta de la cual la actividad técnica se presta”. GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 785.

²⁴⁵ Sense ànim d'exhaustivitat *vid.* STS de 26 de febrer de 1982 (Ar. 1686) i de 20 de setembre de 1983 (Ar. 448 de 1984), STS de 9 de maig de 1989 (Ar. 4487), Sentència dictada per un jutjat de la Corunya el 10 de maig de 1996.

²⁴⁶ *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 175 i ss, i MARTÍN REBOLLO, “Medio Ambiente y responsabilidad de la Administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. II octubre-desembre de 1976, pp. 650-652.

²⁴⁷ La possibilitat que l'Administració sigui responsable, per insolvència del subjecte privat que realitza la funció pública, desapareix, com hem vist a l'art. 11, per l'obligatorietat que tenen les entitats col·laboradores de l'Administració de subscriure una pòlissa d'assegurances per cobrir les responsabilitats que es puguin derivar de la seva actuació.

²⁴⁸ Independentment que les entitats ambientals de control o els seus responsables també hi puguin respondre penalment i administrativament.

qüestions obertes per resoldre. Quan responen les entitats col·laboradores de l'Administració?. Responen en tots els casos, que no siguin per causes de força major, per una responsabilitat objectiva?²⁴⁹

Pensem que les entitats col·laboradores no serien susceptibles d'una responsabilitat objectiva perquè sobre aquestes, en defecte d'una normativa específica, s'aplica el règim de la responsabilitat civil extracontractual de l'article 1.902 del Codi Civil, en el seu sentit originari. Diem en el seu sentit originari, i no en el sentit que li ha donat la jurisprudència civil, que ha acabat per objectivar la responsabilitat de tot subjecte generador de risc, des del moment en què, en el cas que analitzem, són les activitats, i no les entitats ambientals de control, les creadores directes del risc mediambiental. D'acord amb el que s'ha exposat fins ara, les ECAS només respondrien quan per acció o omissió causessin danys a un altra subjecte, intervenint culpa o negligència. Si aquestes funcions restessin sotmeses a la responsabilitat patrimonial de l'Administració, s'aplicaria la responsabilitat objectiva, ja que es respondria per tota lesió, a excepció dels supòsits de força major, produïda pel funcionament normal o anormal dels serveis públics.

Per altra banda, ens plantejem si en aquest sistema de responsabilitat, i independentment de la responsabilitat que genera l'activitat de control que realitzen les entitats col·laboradores de l'Administració sobre les activitats contaminants, hi cap la responsabilitat de l'Administració pública. És evident que l'Administració no serà responsable per una actuació coherent amb la declaració d'una entitat ambiental de control, a causa de que l'article 25 del Decret 170/1999, com hem vist, hi trasllada la responsabilitat. Creiem, però, que quan l'Administració actua al marge dels informes negatius d'una entitat de control en pot ser responsable²⁵⁰. Per tant, l'Administració pot ser responsable quan les seves intervencions sobre una instal·lació que ha produït danys al medi ambient no s'han recolzat en els informes de les entitats ambientals de control.

Abans de donar per acabat aquest epígraf, ens agradaria deixar apuntada, encara que aquest no és l'objecte d'estudi d'aquest apartat, la qüestió de la possible responsabilitat

²⁴⁹ ESTEVE PARDO, estudiant la distribució de responsabilitat en els controls obligatoris de seguretat, considera que les entitats col·laboradores haurien de ser responsables davant d'una manca de realització dels controls obligatoris que estableix la legislació i també quan l'entitat deixa de detectar un aspecte causant dels danys que hauria d'haver detectar, d'acord amb la *lex artis* del sector. *Vid. op. cit.*, pp. 203-207.

²⁵⁰ ESTEVE PARDO considera, sobre aquest tema, que l'Administració és responsable si davant de determinades evidències no pren les mesures correctores necessàries. *Vid. op. cit.*, pp. 203-207.

de l'Administració per manca de verificació de les funcions encomanades a les entitats ambientals de control o per una acreditació improcedent d'aquestes. Pensem que, en aquests casos, l'Administració sí que en pot ser responsable pel funcionament anormal d'un servei públic sempre que generi un risc que finalment provoqui un dany²⁵¹.

E. Reflexions finals

A la normativa objecte d'estudi queda molt delimitada la funció de control que desenvolupen les ECAS. Aquestes col·laboren, auxiliem i ajuden a l'Administració a través de la comprovació i el subministra d'informació. L'Administració, basant-se en el resultat de l'actuació de les ECAS o quan ho consideri necessari, activa la inspecció. Tant la funció de control en sentit estricte com la funció inspectora s'engloben dins del concepte de control en sentit ampli.

A l'àmbit de les ECAS hem de destacar que, malgrat que la seva generalització i intensificació com a subjectes de control, ens trobem davant d'una matèria que pateix constants canvis i sobre la qual encara no hi ha un criteri pacífic en relació amb la figura jurídica que ha de servir per traslladar als particulars una funció pública reservada a l'Administració. El Decret 170/1999 fa referència a l'acreditació i la equipara, a l'article 13.3, a l'autorització o la llicència. La legislació anterior parlava de concessió i la STC de 13 d'octubre de 1997 parla de convenis de col·laboració.

En relació amb la responsabilitat patrimonial per danys al medi ambient, la regulació s'ocupa principalment d'eximir a l'Administració de tota responsabilitat per l'actuació de les ECAS i no es preocupa d'establir en que supòsits hauran de respondre aquestes últimes. Aquesta exclusió significa que el legislador opta per un regim privat de responsabilitat. Aquesta opció té sentit si tenim present que en aquest sistema de responsabilitat també es troba present l'activitat, que ha estat la causant directa de la lesió. Per tant, és molt més coherent construir un sistema on els possibles subjectes responsables es pugin trobar en una única jurisdicció i es trobin regits per un únic regim

²⁵¹ Són interessants les reflexions que realitza RIVERO ORTEGA en relació als problemes de la responsabilitat administrativa "*in vigilando*" i la posició de garant de l'Administració pública. En el cas que estudiem l'Administració sempre manté l'obligació de verificar les entitats col·laboradores de l'Administració i d'inspeccionar el compliment de les seves funcions, de manera que certes conclusions a les que arriba l'autor ens serveixen. Destacar la constatació de que quan l'Administració compleix els seus deures de vigilància, no genera riscos i, per tant, aquí la responsabilitat s'activa quan els serveis d'inspecció funcionen malament o quan no funcionen. *Vid. op. cit.*, pp. 223-230.

de responsabilitat, en aquest cas el privat. Ara bé, que l'Administració quedi alliberada de tota responsabilitat per l'actuació de les ECAS no vol dir que l'Administració no pugi esdevenir responsable quan actua al marge dels informes negatius d'una entitat de control o quan no verifica les funcions encomanades a les ECAS o les acredita de manera improcedent.

2.2. La col·laboració externa en el marc de la normativa reguladora del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle: el Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle

En desenvolupament del Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle²⁵², Catalunya ha aprovat el Decret 397/2006, de 17 d'octubre²⁵³. Aquest Decret estableix el règim jurídic de les autoritzacions d'emissió de gasos d'efecte hivernacle i la validació de l'informe anual de seguiment de les emissions; regula àmpliament el procediment d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, el seu funcionament i seguiment de les actuacions de verificació; i determina els òrgans competents per al règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle.

A. L'òrgan autonòmic competent en matèria d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle

La Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat és l'òrgan autonòmic competent en matèria d'acreditació de verificadors d'informes d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. La gestió del sistema d'acreditació de verificadors que estableix el Decret 397/2006, de 17 d'octubre, correspon, igualment, a la Direcció General de Qualitat Ambiental.

²⁵² Vegeu el capítol III d'aquest treball.

²⁵³ D'acord amb l'article 144.1.i) de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, correspon a la Generalitat de Catalunya la competència compartida per a la regulació del règim d'autorització i seguiment de l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle.

Cal fer esment també del Comitè d'acreditació, òrgan col·legiat -adscrit al Departament de Medi Ambient i Habitatge- encarregat de garantir la imparcialitat i la representació de totes les parts implicades en els processos d'acreditació portats a terme per la Direcció General de Qualitat Ambiental, amb la funció d'emetre les propostes de resolució d'atorgament, denegació, modificació o renovació de l'acreditació i de retirada de l'acreditació²⁵⁴; i de la Comissió Tècnica per a l'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, adscrita a la Direcció General de Qualitat i encarregada d'assistir tècnicament a la Direcció General de Qualitat Ambiental en els aspectes relacionats amb l'acreditació i el funcionament dels verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte hivernacle mitjançant l'elaboració d'instruccions tècniques que seran aprovades pel/per la director/a general de Qualitat Ambiental²⁵⁵.

B. Els verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle

Els informes que anualment han de presentar els titular d'instal·lacions sotmeses a la Llei 1/2005, de 9 de març, mitjançant la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, han de ser verificats per un verificador acreditat. Els verificadors constitueixen l' "organisme competent, independent i imparcial, amb personalitat jurídica i/o física pròpia, acreditat com a responsable per actuar i informar al llarg del procés de verificació d'acord amb els requisits detallats en aquest Decret [el Decret 397/2006, de 17 d'octubre] i en la Directiva 2003/87/CE, de 13

²⁵⁴ Vegeu l'article 12 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. Quant a la composició del Comitè d'acreditació, aquest òrgan està format pel president/a, que és el/la director/a general de Qualitat Ambiental; un vocal representant del Departament de Treball i Indústria; un vocal representant de la Direcció General de Qualitat Ambiental; un vocal representant dels verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle acreditats per la Direcció General de Qualitat Ambiental per tal de garantir la seva representació com a part interessada de conformitat amb la normativa de referència (és designat a proposta del conjunt dels verificadors acreditats); un representant dels sectors industrials objecte de l'actuació de les entitats acreditades, nomenat a proposta del Consell de cambres de Catalunya; el responsable de l'Oficina d'Acreditació d'Entitats Col·laboradores; i el secretari, amb veu però sense vot, que serà un funcionari de la Direcció General de Qualitat Ambiental (art. 12.3).

²⁵⁵ Vegeu l'article 13 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. D'acord amb l'article 13.2 d'aquest Decret, la Comissió Tècnica per a l'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle "ha d'estar integrada per un mínim de sis i un màxim de deu tècnics o tècniques designats a proposta dels sectors industrials afectats, els verificadors acreditats, el departament amb competències en matèria d'indústria i del departament competent en matèria de medi ambient. La composició de la Comissió es determina per resolució del/de la director/a general de Qualitat Ambiental, actuant com a secretari/a de la Comissió un funcionari de la Direcció General de Qualitat Ambiental".

d'octubre”²⁵⁶. Per tal que una entitat, pública o privada, pugui actuar com a verificador en l'àmbit del comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle a Catalunya, és necessari, a més de complir una sèrie de requisits d'independència i imparcialitat, organització i qualitat, personal, mitjans i equips, i responsabilitats²⁵⁷, obtenir una acreditació de la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient i Habitatge i la inscripció en el Registre de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle²⁵⁸.

L'acreditació constitueix el “dictamen final emès per l'òrgan competent en aquesta matèria fonamentat en una avaluació detallada del verificador que demostra la seva competència per dur a terme la verificació dels informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle per al tipus d'activitats i amb la metodologia establerta”²⁵⁹ i comporta el reconeixement de l'aptitud i la capacitat del verificador per dur a terme les actuacions i/o funcions per les quals està expressament acreditat²⁶⁰. Els interessats a obtenir l'acreditació han de presentar la sol·licitud corresponent a la Direcció General de Qualitat Ambiental. El procediment d'acreditació consta de les fases següents²⁶¹:

- a) Avaluació de la suficiència de la documentació presentada.
- b) Auditoria d'entitat²⁶².
- c) Auditories de camp²⁶³.

²⁵⁶ Article 2.m) del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁵⁷ Sobre els requisits dels verificadors, vegeu l'article 16 en connexió amb l'annex 8 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. Aquests requisits s'han de mantenir al llarg de tot el període de vigència de l'acreditació. La pèrdua d'algun d'aquests requisits inhabilita al verificador per dur a terme les actuacions i/o funcions per a les quals està acreditat fins que s'esmeni la deficiència (art. 17 del Decret 397/2006).

²⁵⁸ En relació amb el reconeixement de verificadors acreditats per altres comunitats autònomes o altres estats membres de la Unió Europea, vegeu l'article 34 del Decret 397/2006.

²⁵⁹ Art. 2.a) del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁶⁰ Article 23.1 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. Sobre els drets i obligacions dels verificadors, vegeu l'article 19 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁶¹ Vegeu l'article 21 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre, en connexió amb el seu annex 10.

²⁶² L'auditoria d'entitat es defineix com “auditoria realitzada per tal de garantir que el sol·licitant disposa d'una estructura organitzativa i de funcionament que garanteix la seva competència tècnica per dur a terme les funcions objecte de la seva activitat segons els criteris establerts a la normativa de referència o en la documentació emesa per la Direcció General de Qualitat Ambiental, que els hi siguin d'aplicació” [art. 2.b) del Decret 397/2006, de 17 d'octubre].

²⁶³ L'auditoria de camp es defineix com “auditoria realitzada per tal de comprovar en la pràctica que la competència tècnica del personal i del verificador és suficient, idònia i adient per dur a terme les funcions objecte de la seva activitat segons els criteris establerts a la normativa, al propi sistema de qualitat del sol·licitant i en la documentació aplicable emesa per la Direcció General de Qualitat Ambiental” [art. 2.c) del Decret 397/2006, de 17 d'octubre].

d) Proposta de resolució.

La resolució d'acreditació correspon a la Direcció General de Qualitat Ambiental. En ella, s'han de concretar l'abast de l'acreditació (grup d'activitat, tipus d'activitat, mètode de càlcul d'emissions i normativa de referència)²⁶⁴, el període validesa de l'acreditació, les condicions específiques que s'imposin a l'entitat, les delegacions del verificador cobertes per l'acreditació. La resolució es dicta i notifica en el termini de 6 mesos a comptar de la presentació de la sol·licitud d'acreditació²⁶⁵. Passat el termini establert sense haver dictat i notificat la resolució s'entén que la sol·licitud és denegada. L'acreditació s'entén atorgada sens perjudici de qualsevol altra autorització o llicència exigible en cada cas per la legislació vigent. La part dispositiva de la resolució d'acreditació s'ha de publicar en el DOGC²⁶⁶. L'entitat acreditada s'inscriu d'ofici per la Direcció General de Qualitat Ambiental en el Registre de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle²⁶⁷.

Sens dubte, el procediment d'acreditació constitueix un instrument fonamental per garantir la dimensió pública de les funcions exercides pels verificadors. Mitjançant aquest procediment l'òrgan administratiu competent comprova que els sol·licitants compleixin tots els requisits exigits per la normativa vigent per tal d'actuar com a verificadors d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. A més, l'acreditació és temporal (s'atorga per un període de cinc anys, tot i que és renovable pel mateix termini²⁶⁸) i pot ser objecte de modificació²⁶⁹, suspensió²⁷⁰ i, fins i tot, retirada²⁷¹, en determinades circumstàncies i situacions d'incompliment. És fonamental, en aquest

²⁶⁴ “Els verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle poden ser acreditats per un o més dels grups d'activitats establert a l'annex 7 d'aquest Decret i per a cada grup es poden acreditar per al mètode de càlcul o el mètode de mesura segons la Decisió 2004/156/CE, de 29 de gener de 2004” (art. 15 del Decret 397/2006).

²⁶⁵ La resolució d'acreditació ha de concretar, d'acord amb l'article 22.2 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre, l'abast de l'acreditació i el seu període de validesa, les condicions específiques que s'imposin a l'entitat, les delegacions del verificador cobertes per l'acreditació i un annex en el qual consta la relació de tècnics capacitats.

²⁶⁶ Vegeu l'article 22 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁶⁷ Article 22.6 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. El Registre de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle té caràcter públic i s'adscriu a la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient i Habitatge. Consten en aquest Registre les dades identificatives del verificador, l'abast de l'acreditació i els preus comunicats. Vegeu l'article 14 del Decret 397/2006.

²⁶⁸ Sobre la renovació de l'acreditació, vegeu l'article 27 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁶⁹ Vegeu l'article 26 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

²⁷⁰ Vegeu l'article 28 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre. Vegeu també l'article 32 d'aquest Decret.

²⁷¹ Vegeu els articles 29 a 31 del Decret 397/2006, de 17 d'octubre.

context, la funció de vigilància, control i supervisió atribuïda a la Direcció General de Qualitat Ambiental, que “ha de portar a terme el seguiment del compliment dels requisits que van motivar l’acreditació del verificador mitjançant la realització periòdica d’auditories i/o intervencions d’acord amb el que s’estableix a l’annex 10 d’aquest Decret” (art. 24.2 del Decret 397/2006)²⁷².

C. La validació dels informes anuals verificats d’emissions de gasos amb efecte d’hivernacle

Seguint les pautes establertes per la legislació bàsica estatal, el Decret 397/2006, de 17 d’octubre, atribueix a l’administració autonòmica -concretament, a la Direcció General de Qualitat Ambiental, en la seva qualitat d’òrgan autonòmic competent- una funció de policia i de seguiment de les instal·lacions sotmeses a la Llei 1/2005, de 9 de març, mitjançant la qual es regula el règim del comerç de drets d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle. Una manifestació d’aquesta funció és l’exigència de validació per part de la Direcció General de Qualitat Ambiental, a proposta de la Ponència Ambiental, de l’informe anual verificat d’emissions de gasos amb efecte d’hivernacle, que els titulars d’instal·lacions afectades han de presentar abans del 28 de febrer de l’any següent a l’any de seguiment²⁷³.

D. El sistema de reclamació enfront les actuacions dels verificadors

En la regulació de la verificació d’informes d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle duta a terme pel Decret 397/2006, de 17 d’octubre, mereix especial atenció el sistema de reclamacions i recursos establert. Aquest Decret preveu la possibilitat de reclamar davant les actuacions dels verificadors. A més, l’article 35 obliga als verificadors d’informes d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle a disposar de procediments documentals per al tractament de les reclamacions rebudes per part dels seus clients o altres parts afectades per les seves actuacions; i a disposar i mantenir un arxiu de totes les reclamacions i actuacions dutes a terme al respecte, a disposició del Departament de

²⁷² Tingueu en compte també l’article 18.2 del Decret 397/2006, de 17 d’octubre: “El funcionament dels verificadors d’informes d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle és supervisat i, si escau, intervingut per la Direcció General de Qualitat Ambiental per tal de verificar el compliment dels requisits i les condicions de l’acreditació”.

²⁷³ Vegeu l’article 8 del Decret 397/2006, de 17 d’octubre.

Medi Ambient i Habitatge. En el cas que la reclamació formulada per una empresa sobre una actuació realitzada per un verificador d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle fos resolta desfavorablement o no fos resolta en el termini d'un mes, l'empresa pot traslladar la reclamació a la Direcció Generalitat de Qualitat Ambiental en el termini màxim d'un mes. Aquesta Direcció General, amb l'audiència prèvia a l'interessat/ada i el verificador, resol i notifica en el termini de tres mesos sobre la reclamació formulada, de conformitat amb l'apartat anterior. La manca de resolució en el termini establert comporta la desestimació de la reclamació. Aquest sistema de reclamació davant els verificadors amb possibilitat de trasllat a la Direcció General de Qualitat Ambiental és idèntic al previst per les actuacions de les entitats ambientals de control, regulades provisionalment al Decret 170/1999, de 29 de juny²⁷⁴. Aquest sistema contribueix a mantenir els interessos públics en joc i demostra que la intervenció dels verificadors no substitueix el control públic, ja que l'administració vigila l'exercici de les seves funcions per part dels verificadors i coneix de les reclamacions formulacions davant les actuacions dutes a terme pels verificadors quan siguin resoltes desfavorablement o quan no siguin resoltes en el termini d'un mes. A més, és important destacar que les reclamacions constitueixen l'única via per obrir el recurs contenciós administratiu als particulars que vulguin reaccionar enfront les actuacions dels verificadors²⁷⁵.

2.3. Les entitats col·laboradores en altres subsectors ambientals

Actualment, a Catalunya, la intervenció de les entitats col·laboradores en l'exercici de funcions de control i inspecció ambiental s'ha ampliat considerablement. A més, dels dos camps d'actuació analitzats, cal fer notar que existeixen altres subsectors ambientals en què es preveu la intervenció d'aquests ens.

En primer lloc, en l'àmbit de la contaminació acústica, la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, preveu que les funcions d'inspecció puguin ser exercides mitjançant entitats col·laboradores, tot i que no s'ha procedit encara a la seva regulació. Efectivament, aquesta Llei preveu que l'actuació inspectora

²⁷⁴ Vid. *supra* l'apartat 2.1 d'aquest mateix capítol.

²⁷⁵ Vegeu PALLARÉS SERRANO, A., "La organización administrativa del nuevo modelo de intervención ambiental de la Ley del Parlamento de Catalunya 3/1998, de 27 de febrero, sobre la Intervención Integral de la Administración Ambiental", a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65 (I), 2003, p. 140.

també, que és exercida per personal acreditat al servei de l'administració respectiva²⁷⁶ i que té la condició d'autoritat en l'exercici de les seves funcions, també pot ésser exercida per entitats de control autoritzades pel Departament de Medi Ambient i Habitatge, en les condicions i amb els requisits que s'estableixin per reglament (art. 27.2). Tanmateix, aquest reglament encara no ha estat aprovat, malgrat tractar-se d'un àmbit on seria molt important la col·laboració externa²⁷⁷, i l'actuació inspectora tampoc es contempla en el Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control²⁷⁸. En opinió del Síndic de Greuges, “[t]enint en compte que els ajuntaments invoquen la manca de mitjans per a dur a terme les tasques d'inspecció i control de les activitats denunciades pel veïnat, ja sigui per llur complexitat tècnica o per l'escassetat de materials (sonòmetres) o pel fet de no disposar de prou personal tècnic o pel fet que aquest no estigui degudament format, pensem que cal impulsar de manera immediata l'aprovació del reglament que amplii l'abast del camp d'actuació de les entitats acreditades en les tasques d'inspecció ambiental, com a mínim en el camp acústic. Mentre això no s'aprovi, l'ajuntament pot acordar la prestació de tasques de suport per al vector acústic amb alguna EAC que estigui capacitada per a fer-ho, i en aquest sentit l'ajuntament pot contactar amb el servei o la unitat d'acreditacions del DMAH per a conèixer quines estan capacitades per a actuar en aquest vector concret”²⁷⁹.

Per tant, “(...) el fet que el Decret regulador de les ECA, pel fet que és anterior a la Llei 16/2002, no inclogui dins del seu camp d'actuació l'acompliment de les tasques de control i inspecció que puguin ser delegades pels ajuntaments, a parer nostre, no les

²⁷⁶ La Llei 16/2002, de 28 de juny, disposa que la inspecció i el control de la contaminació acústica de les activitats, els comportaments ciutadans, la maquinària i els vehicles de motor correspon als ajuntaments, o bé als consells comarcals o les entitats locals supramunicipals, en cas que els municipis els hagin cedit les competències (art. 27.1), però també preveu que el Departament de Medi Ambient i Habitatge ha de tenir equips per a la vigilància de la contaminació acústica, que s'han de desplaçar als municipis que ho sol·licitin per a donar suport a les tasques de control i inspecció (art. 27.4).

²⁷⁷ S'ha de destacar que l'Associació Catalana de Municipis i Comarques disposa d'un conveni amb un laboratori per a facilitar als ens associats la prestació de serveis de certificació acústica, inspecció acústica, assessorament acústic, disseny i enginyeria acústica. Així mateix, alguns ajuntaments disposen de convenis amb empreses homologades per a efectuar estudis sonomètrics. Vegeu l'*Informe Extraordinari Contaminació Acústica* del Síndic de Greuges, gener de 2007, pp. 24-25.

²⁷⁸ Cal fer notar que el Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control no pot cobrir aquest buit en relació amb l'exercici de les funcions d'inspecció en matèria de contaminació acústica, ja que aquest Decret limita el camp d'actuació de les entitats públiques o privades acreditades en les actuacions de control en el marc de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental. Així ho destaca també el Síndic de Greuges. Vegeu l'*Informe Extraordinari Contaminació Acústica*, cit., pp. 63-64.

²⁷⁹ Síndic de Greuges, *Informe Extraordinari Contaminació Acústica*, cit., p. 63.

impossibilita de complir les funcions de suport. Per a acomplir les tasques d'inspecció cal el desplegament reglamentari corresponent²⁸⁰.

En segon lloc, també es preveu l'actuació d'entitats col·laboradores en tasques d'inspecció i control en la normativa reguladora de la contaminació lluminosa (Llei 6/2001, de 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn i Decret 82/2005, de 3 de maig, pel qual s'aprova el seu reglament de desenvolupament). L'exercici de la potestat d'inspecció i control en aquesta matèria té una importància fonamental, ja que permet realitzar un seguiment del compliment de les prescripcions de la normativa vigent i controlar els enllumenats que puguin ésser font de contaminació lluminosa. A més, en tant que aporten dades i informacions a les administracions públiques sobre el compliment o incompliment de les prescripcions normatives, es vincula amb l'exercici de la potestat sancionadora i l'adopció de mesures cautelars. La potestat d'inspecció i control de les il·luminacions que puguin ser font de contaminació lluminosa correspon al Departament de Medi Ambient i Habitatge i als ajuntaments i pot ser exercida d'ofici o com a conseqüència de denúncia formulada per la persona interessada. L'actuació inspectora, en principi, és exercida per personal acreditat al servei de l'administració respectiva, que té la condició d'autoritat en l'exercici de llurs funcions. Els fets constatats en l'acta d'inspecció aixecada pel personal acreditat tenen valor probatori, sens perjudici de les proves que puguin aportar els interessats i poden donar lloc a la incoació del procediment sancionador corresponent (art. 24.2 de la LOAE i 19.3 del Decret 82/2005). Tanmateix, tant la Llei 6/2001 (disposició addicional 3^a) com el Decret 82/2005 (art. 19.4) permeten que les actuacions d'inspecció i control de les il·luminacions puguin ser dutes a terme per entitats col·laboradores de l'Administració de la Generalitat, que han d'estar degudament acreditades i han de comptar amb els mitjans personals i materials necessaris per a l'exercici de llurs funcions. El Decret 82/2005 també preveu la intervenció d'aquestes entitats per a verificar que els llums compleixen els requeriments exigits per aquesta normativa²⁸¹. Es materialitza, d'aquesta forma, en l'àmbit de la contaminació lluminosa, una tendència en expansió a la legislació ambiental tant estatal com catalana: l'externalització de les funcions de control i inspecció, mitjançant la

²⁸⁰ Síndic de Greuges, *Informe Extraordinari Contaminació Acústica*, cit., p. 64.

²⁸¹ L'article 8.6 del Decret 82/2005 disposa que "Per acreditar que un llum compleix els requeriments establerts a la Llei 6/2001 i al present reglament, hauran d'haver estat degudament verificats aquests requeriments per una entitat col·laboradora de l'Administració de la Generalitat, degudament acreditada".

intervenció d'entitats i persones generalment privades en l'exercici de les esmentades funcions públiques²⁸².

En tercer lloc, la normativa catalana també preveu l'actuació d'entitats col·laboradores en matèria d'inspecció i control dels abocaments a sistemes públics de sanejament. Així, el Decret 130/2003, pel qual s'aprova el Reglament dels serveis públics de sanejament, malgrat que atribueix la funció inspectora en aquesta matèria “a l'ens gestor del sistema públic de sanejament el qual l'exerceix a través dels òrgans que tenen atribuïdes les funcions inspectores” (art. 22.1) i l'alta inspecció del sistema públic de sanejament a l'Agència Catalana de l'Aigua (art. 22.2), preveu que “La realització d'anàlisis, preses de mostres i la col·laboració material en tasques d'inspecció podrà ser realitzada per mitjà d'entitats col·laboradores degudament acreditades” (art. 22.3)²⁸³. A diferència del que succeeix en els supòsits analitzats anteriorment (contaminació acústica i lluminosa), en aquesta matèria no s'atribueixen funcions inspectores a les entitats col·laboradores, sinó únicament funcions d'assistència a l'administració (fonamentalment, una activitat tècnica d'anàlisis i presa de mostres). Queda fora del seu àmbit, en conseqüència, la realització de funcions pròpiament inspectores -d'*imperium*-, de substitució de l'administració.

En una línia similar, en matèria de residus també es preveu la intervenció de laboratoris acreditats per a la determinació de les característiques dels residus. Així, l'Ordre d'1 de juny de 1995, sobre acreditació de laboratoris per a la determinació de les

²⁸² RODRÍGUEZ FONT, M., “La Llei catalana d'ordenació ambiental de l'enllumenat per a la protecció del medi nocturn”, a *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 28, 2002, destaca la importància de la intervenció de les entitats col·laboradores en aquest àmbit: “Tenint en compte, d'una banda, que les característiques dels enllumenats exteriors s'han de fer constar en els projectes tècnics annexos a les sol·licituds d'autorització, llicència o comunicació ambiental, segons l'art. 10 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'administració ambiental (LIIAA), i de l'altra, que en el règim de control i inspecció de la LIIAA s'atorga un paper molt important a les entitats col·laboradores, resulta previsible que s'encomani també a aquestes entitats el control d'aquest aspecte tècnic” (pp. 94-95).

²⁸³ Tingueu en compte també l'article 32.1 del decret 130/2003, el qual disposa que “totes les determinacions analítiques llevat de les corresponents a la mostra diriment, s'han de dur a terme en entitat col·laboradora de l'administració degudament acreditada o bé al laboratori de l'Agència Catalana de l'Aigua. excepcionalment, quan la complexitat de les determinacions a efectuar ho justifiqui, l'Agència Catalana de l'Aigua pot encarregar la realització de l'analítica a un altre laboratori de reconeguda solvència”. Així mateix, l'annex VII d'aquest decret, que regula el procediment d'anàlisi contradictòria, preveu que “l'anàlisi contradictòria de les mostres bessones s'ha de dur a terme en una entitat col·laboradora de l'administració degudament reconeguda. en casos excepcionals, prèvia autorització de l'Administració, es pot fer ús d'altres laboratoris de reconeguda solvència”; i que “la/les mostra/es bessona/es s'ha/n de presentar a l'entitat col·laboradora que hagi de realitzar les anàlisis contradictòries, de manera que aquesta pugui començar les anàlisis dins del termini estipulat i que no comprometi la conservació de la mostra”.

característiques dels residus (modificada pel Decret 92/1999 i per l'Ordre de 26 de setembre de 2000), que té per objecte facilitar la gestió dels residus i disposar dels mitjans qualificats que permetin un adequat coneixement de les seves característiques, estableix les normes objectives sobre els procediments a seguir per acreditar els laboratoris, els mitjans personals i materials i els criteris generals de funcionament que han de complir per realitzar les operacions de presa de mostres i anàlisi dels residus; i regula els paràmetres a avaluar i els mètodes analítics a seguir, la forma d'expressió dels resultats obtinguts, els límits de detecció a assolir i les anàlisis a realitzar sobre les mostres recollides. Segons aquesta Ordre²⁸⁴, les operacions de presa de mostres i anàlisi adreçades a la determinació de les característiques dels residus s'executaran per l'Agència de Residus de Catalunya o per les empreses que obtinguin l'acreditació del Departament de Medi Ambient i Habitatge en l'àmbit dels residus. Poden obtenir aquesta acreditació les empreses ubicades a Catalunya que comptin amb els mitjans personals i materials adients.

Quant al procediment per a l'obtenció i la pèrdua de l'acreditació esmentada, s'ha d'ajustar a les prescripcions del Decret 230/1993, l'Ordre de 17 d'agost de 1993 i les que estableix la pròpia Ordre d'1 de juny de 1995. El procediment s'inicia mitjançant sol·licitud dels interessats adreçada al conseller de Medi Ambient i Habitatge en la qual s'ha d'expressar clarament el seu objecte i s'ha d'acompanyar de la documentació preceptiva²⁸⁵. L'Agència de Residus de Catalunya, a la vista de l'expedient, ha d'elaborar un informe amb caràcter vinculant sobre la petició presentada²⁸⁶, que ha de trametre al Departament de Medi Ambient i Habitatge i que ha de contenir una valoració de les dades aportades per l'empresa i una proposta de resolució. L'acreditació s'atorga per resolució del conseller de Medi Ambient i Habitatge, per un període de cinc anys. Transcorregut aquest termini l'empresa acreditada haurà de tramitar-ne la renovació. Transcorregut el termini de sis mesos sense que es dicti resolució, s'entendrà desestimada la sol·licitud. L'acreditació s'entén atorgada sens

²⁸⁴ Vegeu l'article 1.

²⁸⁵ Vegeu l'article 2 de l'Ordre d'1 de juny de 1995.

²⁸⁶ D'acord amb l'article 2.3 de l'Ordre d'1 de juny de 1995, l'Agència de Residus "podrà sotmetre les empreses sol·licitants a exercicis d'intercalibració, a inspeccions o visites i a instar-les a facilitar la informació i la documentació que cregui convenient, relacionada amb la seva sol·licitud. Aquestes actuacions poden ser realitzades (...) directament o indirecta, i a càrrec del sol·licitant, en qualsevol moment, fins i tot després d'atorgar-se l'acreditació".

perjudici de qualsevol altra autorització o llicència que sigui exigible en cada cas per la legislació vigent²⁸⁷.

L'acreditació que poden obtenir les empreses que reuneixin els requisits i les condicions exigibles comporta el reconeixement de la seva capacitat tècnica per mostrejar i realitzar els assaigs pertinents i emetre un informe que reflecteixi els resultats obtinguts²⁸⁸. Les empreses acreditades, que han de complir les exigències de la norma EN 45001 (UNE 66-501-91), s'adaptaran en tot moment a les necessitats que resultin dels avenços de la tecnologia i de les disposicions legals o reglamentàries²⁸⁹. La seva activitat es centra en les operacions de presa, condicionament, trasllat i anàlisi de les mostres, d'acord amb la normativa vigent i les instruccions tècniques complementàries que estableixi l'Agència de Residus²⁹⁰. S'han d'abstenir d'intervenir, però, en operacions de presa de mostres, condicionament, trasllat i anàlisi per a la realització de les quals siguin requerides sempre que concorri alguna de les circumstàncies següents²⁹¹:

- a) Que el titular de l'empresa acreditada o els seus càrrecs directius tinguin interès personal en l'expedient, i es produeixi un conflicte d'interessos.
- b) Que el seu director tècnic o el personal directament encarregat de realitzar les operacions tingui una relació de servei amb el productor, el posseïdor o el gestor dels residus.
- c) Que existeixi una situació de dependència entre el productor, el posseïdor o el gestor dels residus i l'empresa acreditada basada en interessos econòmics o en la seva vinculació jurídica o de qualsevol altra naturalesa.

²⁸⁷ Vegeu l'article 3 de l'Ordre d'1 de juny de 1995.

²⁸⁸ Aquest informe "no pot contenir cap consell o recomanació derivat dels resultats obtinguts. Els dictàmens i les interpretacions derivats d'aquests resultats corresponen a la Junta de Residus [en l'actualitat, Agència de Residus de Catalunya]" (art. 4.2 de l'Ordre d'1 de juny de 1995).

²⁸⁹ Vegeu l'article 4, apartats 3 i 4.

²⁹⁰ Article 5 de l'Ordre d'1 de juny de 1995. Aquestes activitats han de realitzar-les les empreses acreditades per si mateixes, si bé "Excepcionalment es pot subcontractar una part no significativa de les anàlisis a una empresa acreditada pel Departament de Medi Ambient per a aquest camp d'actuació, sempre que aquesta compleixi les exigències establertes en aquesta Ordre i ho notifiqui al Departament de Medi Ambient i al productor, posseïdor o gestor dels residus" (art. 9).

²⁹¹ Article 6 de l'Ordre d'1 de juny de 1995.

L'Ordre d'1 de juny de 1995 també regula la suspensió de l'activitat i la retirada de l'acreditació²⁹². L'acreditació atorgada, pot ser objecte de suspensió temporal o retirada, en qualsevol moment, per alguna de les circumstàncies següents:

- a) Manca de participació en un dels exercicis d'intercalibració.
- b) Falsedat o inexactitud reiterades en les dades subministrades.
- c) Negligència en la pràctica de les operacions encarregades.
- d) Obtenció de resultats manifestament desviats, de forma reiterada, en els exercicis d'intercalibració.
- e) Manca de les disponibilitats personals i materials de l'empresa que comporti la seva inadequació per dur a terme les tasques per a les quals ha estat reconeguda.
- f) Incompliment del règim d'incompatibilitats.

En qualsevol cas, la suspensió de l'activitat o la retirada de l'acreditació s'acorda per resolució del conseller de Medi Ambient i Habitatge, amb l'audiència prèvia a l'interessat i amb l'informe vinculant de l'Agència de Residus de Catalunya.

Finalment, un àmbit on tradicionalment s'ha previst la col·laboració externa és el de la contaminació atmosfèrica i, en general, el del medi ambient industrial. La Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric (modificada per la Llei 6/1996, de 18 de juny), preveu la participació d'entitats col·laboradores en el sistema de control del nivell d'emissions de les activitats potencialment contaminants de l'atmosfera²⁹³, si bé la potestat inspectora d'aquestes activitats l'atribueix als alcaldes i els òrgans competents de l'Administració de la Generalitat en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric²⁹⁴. També s'estableix la intervenció de laboratoris degudament acreditats pel Departament de Medi Ambient i Habitatge, per a la contrastació o el calibratge periòdics dels aparells de presa de mostra, anàlisi i mesura de contaminants i

²⁹² Vegeu l'article 8 de l'Ordre d'1 de juny de 1995.

²⁹³ L'article 13 bis.2.a) d'aquesta Llei, introduït per la Llei 6/1996, preveu que el sistema de control dels nivells d'emissió de les activitats potencialment contaminants de l'atmosfera, a establir per via reglamentària, ha de comprendre "La classificació de les activitats en grups o categories, amb la determinació del període màxim en què s'han de sotmetre a un control d'emissions per entitats col·laboradores de l'Administració i a càrrec de la mateixa empresa".

²⁹⁴ Vegeu l'article 20 de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, afegit per la Llei 6/1996, de 18 de juny.

per a l'anàlisi de les mostres de fums i gasos que no es pot dur a terme en l'acte d'inspecció²⁹⁵.

L'origen de la col·laboració privada en aquest àmbit es troba, tanmateix, al Decret 230/1993, de 13 de juliol, sobre exercici de les funcions d'inspecció i control en l'àmbit de la protecció del medi ambient, desenvolupat per l'Ordre de 17 d'agost de 1993, sobre acreditació i registre de les entitats col·laboradores del Departament de Medi Ambient²⁹⁶. Aquest Decret permetia que les funcions públiques d'inspecció i control es poguessin encomanar a entitats públiques o privades acreditades, entre d'altres camps d'actuació, en matèria d' "inspeccions periòdiques reglamentades de les emissions d'activitats contaminadores de l'atmosfera"²⁹⁷.

L'àmbit fonamental sobre el qual es projecta la col·laboració externa en aquest àmbit és el del control de l'exercici de les activitats potencialment contaminants de l'atmosfera, que constitueix un element fonamental per a la protecció de l'ambient atmosfèric. Per aquest motiu, la legislació catalana, a més de fixar una sèrie d'obligacions que han de complir els titulars d'aquestes activitats²⁹⁸, estableix obligacions d'autocontrol de

²⁹⁵ Vegeu l'article 21.1 i 2 de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, afegit per la Llei 6/1996, de 18 de juny.

²⁹⁶ El Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control, deroga l'article 2.1, lletres a), d), e) i f) del Decret 230/1993, de 13 de juliol; i l'article 3, lletres a), d), e) i f) i l'article 7.2 de l'Ordre de 17 d'agost de 1993.

²⁹⁷ Article 2.1.a) del Decret 230/1993, de 13 de juliol. Altres camps d'actuació que es preveuen a l'article 2.1 són les operacions de presa de mostres, anàlisis, verificació i altres operacions adreçades a identificar i caracteritzar residus, emissions i efluents d'aigües residuals de qualsevol naturalesa [apartat b)]; certificació del compliment de les condicions objectives fixades a la normativa sobre concessió d'etiqueta ecològica respecte al cicle de vida dels productes [apartat c)]; validació de les declaracions mediambientals en el procés d'auditoria ambiental [apartat d)]; dictamen sobre el funcionament, l'estat, el manteniment i els sistemes d'autocontrol de les instal·lacions d'activitats potencialment contaminadores i l'eficàcia de les mesures de coorecció adoptades [apartat e)]; i altres actuacions d'inspecció i control en general que hagi de realitzar el Departament de Medi Ambient i Habitatge [apartat f)]. Cal tenir en compte que l'article 2.1, lletres a), d), e) i f) del Decret 230/1993, de 13 de juliol, ha quedat derogat pel Decret 170/1999, de 20 de juny. Igualment, deroga l'article 3, lletres a), d), e) i f), i l'article 7.2 de l'Ordre de 17 d'agost de 1993, sobre acreditació i registre de les entitats col·laboradores del Departament de Medi Ambient.

²⁹⁸ L'article 4 de la llei 22/1983, de 21 de novembre, fixa les obligacions que corresponen als titulars d'activitats potencialment contaminants de l'atmosfera. són les següents:

- A) disposar de la llicència o de l'autorització corresponent.
- B) adoptar les mesures necessàries per a garantir que es respecten els nivells màxims d'emissió de contaminants a l'atmosfera establerts amb caràcter general o especial o imposats expressament en la llicència o en l'autorització corresponent.
- C) instal·lar i mantenir en perfecte estat de servei els sistemes de control o de mesurament per tal de vigilar contínuament o periòdicament l'emissió de substàncies contaminants, sempre que s'estableixi per reglament o que s'imposi expressament en l'acte d'autorització.

determinades empreses i controls periòdics. Efectivament, les activitats potencialment contaminadores de l'atmosfera s'han de sotmetre a controls periòdics. Conviuen, però, dos sistemes de control periòdic en l'actualitat. D'una banda, les activitats sotmeses al règim de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental, se subjecten al règim de control periòdic en ella previst²⁹⁹.

De l'altra, les activitats encara no adequades a aquesta Llei s'han de sotmetre al règim de control previst a la legislació de protecció de l'ambient atmosfèric. En funció del grup al qual pertany l'activitat (A, B o C), el control s'haurà d'efectuar cada 2, 3 o 5 anys. Actualment, aquest control periòdic d'emissions a les empreses està externalitzat. Efectivament, l'Administració de la Generalitat ha habilitat, en aplicació del Decret 230/1993, de 13 de juliol, i de l'Ordre de 17 d'agost de 1993, dues entitats (ECA, SA i ICICT, SA)³⁰⁰ perquè efectuïn els controls periòdics reglamentaris d'emissió de contaminants a l'atmosfera, d'acord amb la periodicitat establerta segons el Decret 322/1987³⁰¹.

-
- D) instal·lar i mantenir en perfecte estat de servei els sistemes de captació i/o els sensors de contaminació atmosfèrica, per tal de vigilar contínuament o periòdicament els nivells d'immissió de contaminants, sempre que s'estableixi per reglament.
 - E) facilitar en tot moment els actes d'inspecció i de comprovació que les corporacions locals o els departaments de la generalitat ordenin, i adequar les instal·lacions que calgui.

²⁹⁹ Vid. *supra*, l'apartat 2.1 d'aquest estudi.

³⁰⁰ Tingueu en compte la disposició transitòria 1ª del Decret 170/1999, de 29 de juny.

³⁰¹ A més, cal tenir en compte les obligacions d'autocontrol de les empreses amb grans focus de contaminació i de dur un llibre registre d'emissions a l'atmosfera a disposició de l'Administració pública. En particular, l'article 47 del Decret 322/1987, que desenvolupa la Llei 22/1983, preveu que a l'acte d'atorgament de la llicència corresponent es podrà imposar al titular l'obligació d'instal·lar instruments de mesura manual o automàtica de les emissions i immissions de contaminants, sempre que concorrin les circumstàncies que s'assenyalen a continuació:

- A) pel que fa al control o la mesura de les emissions: a les activitats incloses en el grup a del catàleg que reclamin una vigilància contínua o periòdica dels nivells d'emissió, ja sigui perquè estan situades en una zona de protecció especial, ja sigui per la naturalesa altament tòxica dels contaminants emesos.
- B) pel que fa al control o la mesura de les immissions: a aquelles activitats incloses en l'apartat a) anterior, en les quals no sigui tècnicament possible la instal·lació d'aparells de control i mesura de les emissions; i a aquelles que perquè estan situades en zones climatològicament adverses a la dispersió de contaminants estigui prevista l'obligatorietat de la vigilància i la mesura de les immissions en els plans de mesures o, en el seu cas, plans d'actuació.

L'acte d'atorgament de la llicència concretarà, en cada cas, els requisits de control adequats, en els quals s'ha d'especificar la metodologia de mesurament, la freqüència i el procediment d'avaluació, a més de l'obligació de comunicar a l'autoritat competent les dades necessàries per a comprovar el compliment del que disposa l'autorització (art. 13 bis de la Llei 22/1983, introduït per la Llei 6/1996).

3. EL MODEL MURCIÀ: EL DECRET 27/1998, DE 14 DE MAIG, SOBRE ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE QUALITAT AMBIENTAL

La Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental atribueix una sèrie de funcions a les entitats col·laboradores i determina, entre d'altres coses, que el seu funcionament es regularà per Decret del Consell de Govern. De manera que en compliment del que estableix l'article 37.2 de la citada llei s'aprova el Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental.

3.1. La definició d'entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental de la Regió de Murcia

El Decret defineix a les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua i de les Entitats Locals de la Regió de Murcia com aquelles entitats, públiques o privades, que estiguin inscrites al Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental adscrit a la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua.

Com podem veure, el decret per definir a les entitats col·laboradores només es basa en el fet de que estiguin inscrites al Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental. De fet, el mecanisme de la inscripció s'utilitza per garantir la solvència d'aquestes entitats. Es consideren de tanta importància les garanties que s'assoleixen a través de l'exigència de la inscripció al Registre que s'estableix³⁰² que les entitats col·laboradores perdran la seva condició quan s'acrediti, a través d'expedient instruït amb audiència de l'interessat, la pèrdua de les condicions que van determinar la seva inscripció al Registre d'Entitats Col·laboradores.

Evidentment, el Decret estableix més endavant les funcions que desenvolupen aquestes entitats objecte d'inscripció i els requisits que han de complir per possibilitar d'inscripció. Per tant, el coneixement d'ambdues qüestions acabarà de perfilar aquesta definició.

³⁰² Vid. art. 12 del Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental.

3.2. Requisits i procediment per la inscripció al Registre d'Entitats Col·laboradores

A. Requisits

El Decret determina els següents requisits que hauran de complir les entitats col·laboradores per a que es puguin inscriure:

- a) Tenir personalitat jurídica pròpia
- b) Fer constar que entre les seves finalitats es troba la verificació i diagnòstic en matèria de qualitat ambiental
- c) Contar amb un mínim de tres titulats, amb acreditada competència en el camp de la qualitat ambiental. La vinculació dels tècnics amb l'entitat col·laboradora haurà de ser en regim de contractació laboral o d'arrendament de serveis. En tot cas, el vincle entre tècnic i empresa ha de ser suficient per garantir un exercici efectiu de les activitats.
- d) Disposar de les instal·lacions, equips i elements materials suficients per complir amb les funcions encomanades, amb el grau de fiabilitat i dins de les toleràncies exigides per la normativa vigent. Quan el camp d'actuació sol·licitat sigui el de presa de mostres i anàlisi, l'empresa sol·licitant ha d'estar capacitada per realitzar per sí mateixa totes les operacions per les que sol·licita inscripció i, en el seu cas, tenir l'homologació exigible. Excepcionalment, es podrà subcontractar una part no significativa dels anàlisi amb altra empresa que haurà d'esser entitats col·laboradora amb la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua.
- e) Tenir cobertes les responsabilitats civils que es puguin derivar de la seva actuació, mitjançant l'oportuna pòlissa d'assegurança que doni cobertura a tot l'àmbit geogràfic d'actuació la quantia de la qual es xifra com a mínim en 50 milions de pessetes. Aquesta s'actualitzarà anualment en funció del IPC.
- f) Pagar les taxes legalment establertes per la tramitació dels expedients d'inscripció.
- g) Acreditar que es disposa de local dotat de telèfon i fax, per a us com a oficina al territori de la Comunitat Autònoma, així com personal per rebre sol·licituds dins de l'horari laboral establert.

B. Procediment

Les entitats col·laboradores que es vulguin inscriure al Registre d'Entitats Col·laboradores ho hauran de sol·licitar, presentant davant de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua la sol·licitud d'inscripció, d'un o de més modalitats d'actuació, acompanyada de la següent documentació:

- a) Escriptura de constitució i estatuts de la societat o norma per la que es crea l'entitat.
- b) Memòria de les activitats a desenvolupar per l'entitat col·laboradora en matèria de qualitat ambiental.
- c) Descripció de l'àmbit territorial d'actuació.
- d) Relació d'instal·lacions, equips i elements materials de que disposa l'entitat per realitzar la seva missió.
- e) Relació de medis humans on s'acreditin els coneixements en matèria de qualitat ambiental, amb especial referència a:
 - Efectes mediambientals de les activitats sobre les que es pretén actuar (emissions, abocaments, residus, sorolls, etc...).
 - Coneixements sobre tecnologies en matèria de prevenció i control de la contaminació.
 - Tècniques de mesura i avaluació d'efectes ambientals.
 - El coneixement de la legislació en vigor en matèria de qualitat ambiental.
- f) Documentació acreditativa del tipus de vinculació jurídica del personal relacionat amb l'entitat col·laboradora.
- g) Copia autenticada de la pòlissa d'assegurances per cobrir les responsabilitats civils que es derivin de la seva actuació en la quantia mínima de 50 milions de pessetes.
- h) Les tarifes que es proposen aplicar per la prestació dels seus serveis.

Les empreses sol·licitants es podran veure sotmeses a inspeccions i controls per la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua, a través de la Direcció General de Protecció Civil i Ambiental, i se'ls podrà requerir l'aportació d'informació i documentació o sotmetre-les a exercicis de intercalibració en cas que la funció sol·licitada es refereixi a operacions de presa de mostres i anàlisi.

Si les entitats reuneixen els requisits exigits, el Director General de Protecció Civil i Ambiental resoldrà favorablement i les entitats s'inscriuran per alguna o totes les modalitats d'actuació que hagin sol·licitat. Les entitats obtindran la corresponent certificació, moment a partir del qual podran desenvolupar les funcions que se'ls encarregui.

Si en el termini de sis mesos, a partir del moment de la presentació de la sol·licitud, no ha recaigut resolució, s'entendrà desestimada.

La resolució d'inscripció es publicarà al "Butlletí Oficial de la Regió de Murcia" i tindrà el següent contingut:

- a) Les modalitats i caps d'actuació pels quals queda acreditada.
- b) L'àmbit territorial d'actuació.
- c) Les tarifes orientatives a aplicar per cada funció.
- d) Les condicions específiques, si és el cas, que s'imposin a l'entitat.

3.3. Delimitació de les funcions atribuïdes a les entitats col·laboradores

A la Llei 17/1995, de 8 de març, de Protecció ambiental queden tres qüestions apuntades. Primer, que les entitats col·laboradores poden *assistir tècnicament* als Ajuntaments i a la Conselleria en la comprovació i vigilància³⁰³ del compliment de les condicions imposades a les actes de posta en marxa³⁰⁴ i al seguiment dels programes de

³⁰³ Al preàmbul del Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental, s'expressa que la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua i les Entitats Locals poden ser *auxiliades* per entitats col·laboradores en l'exercici de les seves funcions de seguiment i control en matèria de qualitat ambiental per, així, poder realitzar amb més eficàcia i celeritat les seves funcions de prevenció i control en matèria de qualitat ambiental.

³⁰⁴ Les actes de posta en marxa i funcionament les atorga l'Ajuntament o la Conselleria de Medi Ambient amb caràcter previ a l'inici d'una activitat avaluada o qualificada. A tal efecte, el titular de l'activitat ha de presentar la documentació que garanteixi que la instal·lació s'ajusta al projecte aprovat, així com a les mesures correctores addicionals imposades a la declaració o qualificació.

vigilància ambiental³⁰⁵. Segon, en la declaració de medi ambient, que totes les activitats potencialment contaminants estan obligades a presentar, s'ha d'incloure, almenys amb una periodicitat triennial, un *certificat emès per una entitat col·laboradora* de l'Administració sobre el compliment per part de l'empresa de la legislació ambiental vigent, del Programa de Vigilància Ambiental y/o mesures correctores imposades en el procés d'adequació de la indústria i demés activitats a la normativa ambiental vigent³⁰⁶ i, tercer, que els informes emesos per entitats col·laboradores *no podran substituir les tasques d'inspecció total o parcial de l'Administració*³⁰⁷.

3.4. Camps d'actuació de les entitats col·laboradores

L'auxili i assistència tècnica que porten a terme les entitats col·laboradores es refereix a les següents modalitats d'actuació:

- a) Operacions de presa de mostres, anàlisi, verificació i altres dirigides a identificar i caracteritzar residus i efluent de qualsevol naturalesa.
- b) Controls reglamentats en matèria d'emissions atmosfèriques i qualitat de l'aire.
- c) Emissió d'informes per assistència tècnica en la comprovació i vigilància del compliment de les condicions imposades a les actes de posta en marxa i als programes de vigilància ambiental.
- d) Certificacions sobre el compliment de la legislació ambiental que han d'acompanyar a la declaració anual de les empreses.
- e) Emissió d'informes per assistència tècnica en la comprovació i dictamen sobre el funcionament, l'estat i el manteniment dels sistemes d'autocontrol i de les instal·lacions d'anticontaminació i l'eficàcia de les mesures de correcció adoptades i, en general, assistència tècnica en la comprovació del compliment de les normes en matèria de qualitat ambiental, i en els procediments d'adequació ambiental d'indústries, activitats i infraestructures.

³⁰⁵ Vid. art. 37.1 de la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental.

³⁰⁶ Vid. art. 52.2 de la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental.

³⁰⁷ Vid. art. 37.2 de la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció ambiental.

Les modalitats senyalades als apartats a), c) i e), es poden sol·licitar per un o tots dels següents camps: residus, soroll, abocaments i qualitat de l'aigua i emissions i qualitat de l'aire³⁰⁸.

3.5. Incompatibilitats de les entitats col.laboradores i del seu personal

La finalitat que tenen les incompatibilitats que estableix el Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col.laboradores en matèria de qualitat ambiental, es garantir la seva imparcialitat, independència i neutralitat. Per assolir aquests objectius es considera necessari, també, establir algunes mesures d'incompatibilitats aplicables al personal que treballa a les citades entitats. Així, s'estableixen les següents prohibicions:

- Les entitats col.laboradores no podran realitzar cap de les funcions establertes al punt 3.4 d'aquest treball a empreses amb les que tinguin constituïda, o hagin tingut en els últims dos anys, alguna relació, formalitzada o no, de subministra, manteniment o representació dels aparells o instal·lacions que aquestes posseeixin o puguin posseir i que siguin susceptibles de control ambiental.
- Les entitats col.laboradores no podran desenvolupar les seves tasques sobre entitats en les que tinguin algun tipus de participació o per les que estiguin participades.
- Les entitats col.laboradores, els seus directius i el personal al seu servei, no podran intervenir a l'explotació de les activitats sobre les que realitzen actuacions en qualitat d'entitats col.laboradores.
- Els professionals i empleats al servei de les entitats col.laboradores no podran desenvolupar tasques de consultoria a les empreses sotmeses a control o inspecció sobre les que hagin realitzat activitats similars els últims dos anys.

En definitiva, de l'anàlisi d'aquestes normes d'incompatibilitats es dedueix que tracten d'evitar la possible captació i el favor de les entitats col.laboradores per les empreses que s'han de sotmetre a determinats controls i han de presentats determinats certificats, ja sigui per relacions vigents actualment o per relacions existents en els últims dos anys.

³⁰⁸ Vid. art. 3 del Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col.laboradores en matèria de qualitat ambiental.

3.6 Obligacions de les entitats col.laboradores

Les entitats col.laboradores de la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua i de les Entitats Locals de la Regió de Murcia tenen les següents obligacions:

- Facilitar a la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua les dades que aquesta sol·liciti sobre les seves funcions d'inspecció i control.
- Facilitar als Ajuntaments les dades que aquests sol·licitin, en l'àmbit de les seves competències, sobre les seves funcions d'inspecció i control.
- Ajustar la seva actuació, en l'exercici de les seves funcions, a les normes, prescripcions i metodologies que senyali la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua o els Ajuntaments en l'àmbit de les seves competències.
- Comunicar de manera oficial a l'òrgan ambiental corresponent, amb un registre d'entrada d'una antelació mínima de quatre dies, termini que es podrà veure reduït a 24 hores si la comunicació s'efectua per fax o correu electrònic, les seves intervencions en l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes.
- Presentar, abans de l'1 de març de cada any, una memòria anual de les seves activitats, amb expressió de les empreses que hagin intervingut i els seus resultats sobre la millora del medi ambient. Juntament amb la memòria s'aportarà documentació acreditativa de l'estat dels seus mitjans personals, materials i tècnics i còpia de la pòlissa d'assegurança de responsabilitat civil vigent al present any.
- Quan actuïn com assistents de l'Administració en l'exercici de les seves funcions d'inspecció i control, les entitats col.laboradores han de mantenir la confidencialitat de les dades referents a les indústries i activitats sobre les que hagin tingut coneixement en el desenvolupament de la seva activitat³⁰⁹.

3.7. Mecanismes de control de l'Administració sobre les entitats col.laboradores

Segons la normativa objecte d'estudi, la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua i les Entitats Locals, als seus respectius àmbits de competència, poden verificar,

³⁰⁹ En el cas que l'entitat col.laboradora no compleixi amb aquesta obligació i aquesta realitat s'acrediti a través d'un expedient instruït a l'efecte amb audiència de l'interessat, aquella perdrà la seva condició d'entitat col.laboradora.

en qualsevol moment, les funcions portades a terme per les entitats col.laboradores³¹⁰. Aquesta possibilitat es concreta, com a mandat imperatiu a la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua, en la comprovació anual de la veracitat i exactitud d'un número significatiu d'informes i certificacions emeses per entitats col.laboradores.

A més, la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua podrà verificar el manteniment de les condicions inicials de les entitats col.laboradores relatives als mitjans materials i personals per realitzar les seves activitats i constatar la formació i actualització del seu personal tècnic en matèria de qualitat ambiental³¹¹.

Per altra banda, l'Administració ambiental regional o local serà la competent per resoldre en el cas que l'empresa o activitat industrial sotmesa a inspecció o control no estigui d'acord amb el dictamen o certificat emes per l'entitat col.laboradora. De manera que aquest mecanisme de reclamació del particular serveix per a que l'Administració pugui controlar i revisar l'actuació de les entitats col.laboradores.

3.8. Responsabilitat de les entitats col.laboradores

D'acord amb la normativa objecte d'estudi, les entitats col.laboradores son responsables de l'exactitud i veracitat de les certificacions i informes que realitzin. Aquesta responsabilitat pot ser civil i administrativa. La responsabilitat d'aquestes entitats es civil quan fem referència a la responsabilitat relativa a la funció de control realitzada sobre una empresa que ha estat font productora de danys al medi ambient. Per tant, les entitats col.laboradores en aquest àmbit són responsables quan per acció o per omissió causen danys a un altre subjecte, intervenint culpa o negligència (article 1.902 del Codi Civil).

La responsabilitat administrativa de les entitats col.laboradores la trobem regulada al Títol V de la Llei 1/1995, de 8 de març, que regula la protecció del medi ambient. En concret, a l'article 72 es considera infracció administrativa molt greu³¹²:

³¹⁰ Vid. art. 2.2 del Decret 27/1998, de 14 de maig, sobre entitats col.laboradores en matèria de qualitat ambiental.

³¹¹ El tema de l'actualització i formació en matèria de qualitat ambiental del personal al servei de les entitats col.laboradores torna a aparèixer a la disposició addicional única on s'estableix que la Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Aigua desenvoluparà, per si mateixa o a través d'altres entitats, activitats per la formació i actualització de coneixements del citat personal.

³¹² Per la realització d'infraccions administratives molt greus es podran imposar les següents sancions:

- Multa entre 10.000.001 i 50.000.000 pessetes.

- La realització per l'entitat col·laboradora de tasques de control ambiental de forma contrària a les previsions reglamentàries, quan d'aquesta actuació es derivin riscos molt greus pel medi ambient.
- Als informes o a les certificacions, ocultar dades, falsejar-les o encobrir irregularitats ambientals de les empreses o de les activitats que hagin de controlar.

Aquestes infraccions es poden considerar greus³¹³ quan per la quantitat o la qualitat de la pertorbació ambiental generada o, per altres circumstàncies derivades de l'expedient, no resulti previsible la creació d'un risc molt greu per les persones, els bens o els valors ambientals.

Les entitats col·laboradores tindran garantides les responsabilitats civils i administratives que es puguin derivar de la seva intervenció a través d'una pòlissa d'assegurança que doni cobertura a tot l'àmbit geogràfic d'actuació en una quantia de 50 milions de pessetes com a mínim.

3.9. Reflexions finals

Al model murcià, l'element al voltant del qual gira l'habilitació de les entitats col·laboradores per actuar en matèria de qualitat ambiental és el de la inscripció al Registre d'Entitats Col·laboradores. Per assolir aquesta inscripció cal complir amb una sèrie de requisits i seguir un procediment que acabarà amb una resolució del Director

-
- Clausura definitiva, total o parcial, de l'establiment.
 - Clausura temporal no superior a 4 anys.
 - Pèrdua definitiva de la condició d'entitat col·laboradora
 - Exclusió definitiva o temporal de més de 5 anys de la possibilitat d'obtenir ajudes i subvencions públiques.

Les multes són compatibles amb la resta de sancions establertes.

³¹³ Per la comissió d'infraccions administratives greus es poden imposar les següents sancions:

- Multa entre 1.000.001 i 10.000.000 pessetes.
- Clausura temporal, total o parcial, de les instal·lacions per un període no superior a dos anys.
- Pèrdua de la condició d'entitat col·laboradora per un període de més de tres anys i no superior a deu anys.
- Exclusió de la possibilitat d'obtenir ajudes i subvencions públiques ambientals per un període de més de tres anys i no superior a deu anys.

Les multes són compatibles, en tot cas, amb la resta de sancions establertes.

General de Protecció Civil i Ambiental, que si es favorable permetrà a les entitats inscriure's al registre i obtenir la corresponent certificació.

4. EL MODEL VALENCIÀ: EL DECRET 229/2004, DE 15 D'OCTUBRE, PEL QUAL S'ESTABLEIXEN LES FUNCIONS DE LES ENTITATS COL·LABORADORES EN MATÈRIA DE QUALITAT AMBIENTAL I ES CREA I REGULA EL SEU REGISTRE

L'any 2004, el Consell de la Generalitat Valenciana, considerant que les tasques de vigilància, seguiment i control en matèria de medi ambient requereixen assíduament actuacions d'especial contingut tècnic i professional que poden ser dutes a terme de manera eficaç per entitats col·laboradores, aprovà el Decret 229/2004, de 15 d'octubre, pel qual s'estableixen les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental i es crea i regula el seu registre. Mitjançant aquest Decret es determinen les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental, amb la finalitat d'establir les funcions i els requisits necessaris perquè aquestes entitats puguin ser inscrites en un registre, per a poder així prestar els seus serveis tant als interessats en el compliment de les seves obligacions amb l'administració, com als mateixos òrgans administratius, que necessiten la seva actuació, atès el caràcter eminentment tècnic de la matèria ambiental. Recentment, aquesta norma ha estat modificada pel Decret 29/2007, de 9 de març, per tal d'adequar-la a la Llei valenciana 2/2006, de 5 de maig, de prevenció de la contaminació i qualitat ambiental; i a la Llei estatal 1/2005, de 13 d'octubre, reguladora del règim de comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle. Seguidament, s'analitza el model de regulació de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient dissenyat per aquesta normativa.

4.1. El concepte d'entitat col·laboradora

El Decret 229/2004, de 15 d'octubre, parteix d'un concepte ampli d'entitat col·laboradora. De conformitat amb l'article 2 poden ser entitats col·laboradores i sol·licitar la seva inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental "las personas públicas o privadas que pretendan ejercer funciones de vigilancia, seguimiento, control, medición e informe en los distintos campos de

actuación contemplados en este decreto³¹⁴, bien a instancia de interesado, o bien a instancia de la propia administración”. D’aquesta definició cal destacar que poden ser entitats col·laboradores tant persones públiques com privades³¹⁵.

4.2. Els requisits de les entitats col·laboradores

L’adquisició de la condició d’entitat col·laboradora en matèria de qualitat ambiental requereix el compliment d’una sèrie de requisits, que poden agrupar-se en tres eixos: en primer lloc, un conjunt de requisits la finalitat última dels quals és garantir la capacitat tècnica i especialització en determinats camps d’actuació d’aquestes entitats, així com la seva independència. En segon lloc, la inscripció en el Registre d’Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental, que les habilita per actuar. I, finalment, la constitució de determinades garanties.

A. Els requisits administratius. En especial, l’acreditació o autorització

Les entitats col·laboradores han de complir, segons estableix l’article 5 del Decret 229/2004, de 15 d’octubre, els requisits següents:

- Han de tenir una estructura organitzativa i de funcionament que garanteixi la competència per a dur a terme les funcions objecte de la seva activitat, segons els criteris i estàndards de qualitat establerts en les normes tècniques aplicables. A més, han de disposar dels mitjans personals i materials suficients i adequats per a l’exercici de les activitats de vigilància, seguiment, control mesurament i informe en el corresponent camp d’actuació per al qual sol·licita la inscripció. Es tracta, en definitiva, de garantir la capacitat i solvència tècnica necessària per dur a terme les funcions assignades en aquesta matèria.

Es considerarà que compleixen els requisits de solvència tècnica les entitats col·laboradores acreditades per les entitats d’acreditació regulades en el capítol II, secció 2ª, del Reglament de la Infraestructura per a la Qualitat i la Seguretat Industrial, aprovat pel Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre. També es considerarà que

³¹⁴ Vegeu l’apartat 4.5 d’aquest capítol.

³¹⁵ Aquesta doble possibilitat també es recull al Decret andalús 12/1999, de 26 de gener, pel qual es regulen les entitats col·laboradores de la Conselleria de Medi Ambient en matèria de protecció ambiental (art. 1).

compleixen els requisits de solvència tècnica les entitats col·laboradores acreditades o autoritzades per altres òrgans de la Generalitat o per les confederacions hidrogràfiques quant a control d'abocament i qualitat d'aigües.

Així mateix, es considera que compleixen els requisits de solvència tècnica els verificadors d'emissions d'efecte hivernacle, quan l'Entitat Nacional d'Acreditació verifiqui que compleixen els criteris d'acreditació disposats en l'article 9 del Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos d'efecte hivernacle en les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle³¹⁶.

Mitjançant aquestes acreditacions o autoritzacions es constata que una determinada entitat compleix una sèrie de requisits d'aptitud i idoneïtat indispensables per tal d'exercir determinades funcions³¹⁷.

- Han de realitzar, per si mateixes, les activitats per a les quals sol·liciten la seva inscripció. En el cas que contractin part d'aquestes activitats, han de notificar al Registre aquesta circumstància, juntament amb la documentació acreditativa que tenen competència tècnica per a realitzar-les i que tenen coberta la responsabilitat civil. L'entitat col·laboradora ha de conservar la descripció detallada de les actuacions realitzades pels seus contractistes.

- No han de tenir cap relació de dependència respecte a entitats o empreses que puguin minvar la seva capacitat o independència professional³¹⁸.

- Han de disposar, almenys, d'una oficina comercial o una dependència, amb un responsable, al territori de la Comunitat Valenciana.

³¹⁶ Paràgraf tercer de l'apartat 1 de l'article 5 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, modificat pel Decret 29/2007, de 9 de març.

³¹⁷ Vegeu CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, p. 146.

³¹⁸ A efectes del Decret 229/2004, es considera que hi ha relació de dependència "cuando la entidad se encuentre participada por la empresa o entidad en la que haya de realizar sus funciones o cuando éstas tengan algún tipo de participación en aquélla" (art. 5.3).

B. La inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental

A més del compliment dels requisits anteriors i, per tant, de la presentació de la corresponent acreditació o autorització, el Decret 229/2004 exigeix la posterior inscripció de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental en el Registre, la concessió de la qual requerirà la tramitació del corresponent procediment administratiu³¹⁹.

La inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental “habilitarà a éstas, en las condiciones establecidas en la autorización o acreditación que sirve de base para la inscripción, para actuar ante la administración a instancia de los interesados a fin de acreditar ante la misma el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la normativa sectorial o en las autorizaciones concedidas en el marco de la normativa vigente en materia de medio ambiente”³²⁰. Així mateix, en les mateixes condicions, habilitarà per a poder actuar a instància de la conselleria competent en medi ambient en l'exercici de les funcions de vigilància, seguiment, control, mesurament i informe que, dins de l'àmbit de la protecció de la qualitat ambiental, corresponen a aquesta conselleria, sempre que aquestes funcions no hagin de ser exercides per funcionaris públics, la qual cosa no impedirà que puguin assistir a aquests en aquesta tasca.

La inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental es mantindrà mentre continuï vigent la corresponent acreditació de solvència tècnica que va possibilitar la inscripció de l'entitat en aquest (art. 12.1 del Decret 229/2004).

C. Les garanties

L'obtenció de la condició d'entitat col·laboradora requereix, a més, tenir cobertes les responsabilitats civils que puguin derivar-se de la seva actuació. A aquest efecte, hauran de tenir subscripta una pòlissa d'assegurances adequada³²¹. La finalitat d'aquesta exigència, configurada com a requisit previ indispensable perquè les entitats

³¹⁹ *Vid. infra* l'apartat 4.3 d'aquest capítol.

³²⁰ Article 9 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³²¹ Article 5.5 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

col·laboradores puguin actuar en l'àmbit establert, és la de cobrir els danys i perjudicis que eventualment pugui causar l'exercici material de les seves tasques.

4.3. La competència i el procediment per a la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental

Com s'ha posat en relleu, les entitats col·laboradores han d'obtenir la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental. La resolució sobre les sol·licituds d'inscripció en aquest Registre correspon a la direcció general competent en matèria de qualitat ambiental. La sol·licitud d'inscripció, que haurà de dirigir-se a aquest òrgan, ha d'anar subscripta pel representant legal de l'entitat³²² i acompanyada de la documentació següent:

- La que acrediti la representació de la persona que signa la sol·licitud.
- Acreditació de la personalitat jurídica de l'entitat (escriptura de constitució; estatuts o documents pels quals es crea l'entitat).
- Relació dels camps d'actuació i funcions que exerciran en aquests, per als quals se sol·licita la inscripció.
- Acreditació del compliment dels requisits previstos en l'article 5 del present decret:
 - a) Quant a la solvència tècnica de l'entitat haurà de presentar-se certificat d'acreditació o acreditacions per a l'activitat objecte d'inscripció, emès per la corresponent entitat d'acreditació o, si és el cas, autorització concedida amb aquest fi.
 - b) Relació dels mitjans personals de l'entitat, amb indicació de les seves titulacions acadèmiques i experiència professional.
 - c) Relació d'instal·lacions, equips i elements materials dels quals disposa l'entitat per a realitzar la seva comesa.
 - d) Documentació, en cas de contractació de part de les activitats per a les quals se sol·licita la inscripció, que acrediti que l'entitat amb què es contracta té coberta la responsabilitat civil i té la competència i capacitat necessària per al desenvolupament d'aquestes activitats.

³²² Segons model que s'acompanya com a annex al Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

- e) Declaració jurada de no tenir cap dependència d'entitats o empreses que puguin menyscabar la seva imparcialitat o independència professional³²³.
- f) Còpia compulsada de la pòlissa de l'assegurança que cobreix la responsabilitat que pugui derivar-se de l'exercici de la seva activitat.

-Memòria explicativa de les normes i procediments interns, que haurà d'incloure, almenys, els apartats següents:

- a) Descripció de les activitats i experiència de l'entitat.
- b) Relació de les tècniques analítiques implantades en el laboratori de l'entitat per als diferents assajos, que hauran d'adequar-se a les diferents normes sectorials reguladores de la matèria de la qual es tracti.
- c) Descripció del sistema o sistemes de presa de mostres, que haurà d'assegurar en tot moment unes condicions adequades de la mostra, des que aquesta es pren fins que és analitzada.

-Documentació acreditativa dels acords tècnics que hagi subscrit amb empreses especialitzades semblants³²⁴.

A més, l'òrgan competent pot demanar al sol·licitant qualsevol altra documentació o dades complementàries que consideri necessàries per a la resolució de l'expedient.

Quan la sol·licitud no reuneixi els requisits necessaris o no s'acompanyi de la documentació que resulta exigible, es requerirà l'entitat sol·licitant perquè en el termini de deu dies esmeni la falta o acompanyi els documents preceptius, de conformitat amb l'article 71 de la LRJAP, amb indicació que si no ha fet així, se la tindrà per desistida de la seva petició, prèvia resolució dictada en els termes de l'article 42 de la LRJAP.

Durant la instrucció del procediment pot demanar-se dels sol·licitants tota la informació que es consideri necessària i realitzar tots els actes de comprovació que s'estimin oportuns per a resoldre. En vista de la documentació que apareix en l'expedient, la

³²³ Als efectes del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, es considerarà que hi ha relació de dependència quan l'entitat es trobi participada per l'empresa o entitat en què hagi de realitzar les seves funcions o quan aquestes tinguin algun tipus de participació en aquella [art. 6.2.d)].

³²⁴ En el cas que aquesta empresa especialitzada sigui un laboratori que, de forma principal, donarà suport analític a l'entitat col·laboradora, en aquesta documentació hauran d'incloure les dades següents d'aquest laboratori: denominació, codi d'identificació fiscal i domicili social; relació numèrica, per titulació o grau d'especialització, del personal en plantilla; relació de les acreditacions amb què compti el laboratori amb els seus corresponents certificats [art. 6.2.f) del Decret 229/2004].

direcció general amb competències en matèria de qualitat ambiental dictarà resolució amb algun dels pronunciaments següents³²⁵:

-Estimar la sol·licitud i, en conseqüència, concedir a l'entitat sol·licitant la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental, i li atorgarà un número d'inscripció en aquest, i s'indicarà el camp d'actuació i nivell o nivells en què quedaran incloses les funcions que s'han d'exercir per l'entitat.

-Desestimar la sol·licitud i, en conseqüència, denegar la inscripció en el Registre. La resolució desestimatòria haurà de ser motivada.

-Inadmissió de la sol·licitud en els supòsits previstos en l'article 89.4 de la LRJAP.

El termini per a resoldre les sol·licituds presentades serà de sis mesos. El venciment del termini màxim sense haver notificat resolució expressa suposarà l'estimació de la sol·licitud per silenci administratiu, de conformitat amb el que disposa l'article 43 de la LRJAP³²⁶.

4.4. El Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental

El Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental inclou totes les entitats que han obtingut una resolució favorable a la inscripció per part de l'òrgan competent. El Registre contindrà totes les dades derivades de la sol·licitud i documentació acompanyada, i seran públiques les següents:

-Denominació, domicili social i codi d'identificació fiscal de l'entitat col·laboradora i número d'inscripció en el Registre.

-Secció i nivell o nivells³²⁷ en què queden incloses les funcions que s'han d'exercir per l'entitat, com també, si és el cas, la informació aclaridora d'aquestes funcions.

³²⁵ Article 7.3 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³²⁶ Article 7.4 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³²⁷ Aquest Registre consta de deu seccions diferents. Les entitats col·laboradores, en funció de l'acreditació o autorització de què disposin, quedaran inscrites en una o algunes de les següents seccions segons el seu camp d'actuació:

-Secció 1: Contaminació atmosfèrica.

-Secció 2: Contaminació acústica.

-Secció 3: Control d'abocaments i qualitat d'aigües.

-Secció 4: Residus.

-Secció 5: Sòls contaminats.

- Adreça postal i adreça de correu electrònic, i telèfon i fax de l'entitat inscrita.
- Dades de l'oficina o oficines comercials o dependència o dependències a la Comunitat Valenciana: domicili, correu electrònic, telèfon i fax, com també persona responsable de contacte.
- Data límit de validesa de l'autorització o acreditació que ha permès la inscripció de l'entitat en el Registre i condicions específiques per al seu exercici.

Pel que fa referència al manteniment i actualització del Registre, l'article 12.5 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, preveu que la direcció general competent en matèria de qualitat ambiental mantindrà actualitzades les dades que consten en el Registre, i mostrarà els canvis que es produeixin. A aquests efectes, els titulars o màxims responsables de les entitats inscrites en el Registre estaran obligats a comunicar a aquesta direcció general qualsevol variació o modificació de les dades que van servir de base per a la inscripció per tal que procedeixi a l'actualització del Registre (art. 12.3).

-Secció 6: Sediments.

-Secció 7: Organismes vius.

-Secció 8: Verificadors ambientals, d'acord amb el que estableix la secció 2ª del capítol IV de l'annex del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual es va aprovar el Reglament de la Infraestructura per a la Qualitat i la Seguretat Industrial.

-Secció 9: Verificadors d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, d'acord amb el Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos d'efecte hivernacle en les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle.

Cal tenir en compte que per a la inscripció en aquesta secció de verificadors d'emissions de gasos d'efecte hivernacle acreditats en altres comunitats autònomes o en altres estats membres de la Comunitat Europea, serà necessari l'informe previ emès per l'Entitat Nacional d'Acreditació en què es constati que el verificador en qüestió disposa d'una acreditació en vigor emesa respecte als criteris i requisits establerts en el Reial Decret 1315/2005, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les bases dels sistemes de seguiment i verificació d'emissions de gasos d'efecte hivernacle en les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim del comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle (vegeu la disposició addicional tercera del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, introduïda pel Decret 29/2007, de 9 de març).

-Secció 10: Control integrat de la contaminació.

Dins de les seccions 1, 3, 4, 5, 6 i 7 les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental s'agruparan en els següents nivells segons les funcions que han de realitzar:

-Nivell 1: inclou l'elaboració d'informes a partir d'actuacions d'inspecció o presa de mostres; la interpretació de resultats analítics; o l'activitat de verificació de dades tècniques.

-Nivell 2: inclou l'elaboració d'informes de resultats de determinacions analítiques.

Dins de les seccions 8, 9 i 10, les entitats col·laboradores s'agruparan en camps d'actuació segons el sector industrial en què realitzen les seves funcions.

4.5. Les funcions de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental

Les funcions que, amb caràcter general, realitzaran les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental seran les següents (art. 4.1 del Decret 229/2004):

-Operacions de presa de mostres, anàlisi, verificació i altres dirigides a determinar la contaminació atmosfèrica, acústica i de les aigües, i a caracteritzar residus, sòls, sediments, organismes vius, abocaments i efluent de qualsevol naturalesa.

-Verificació de les dades que aporten els interessats, com també de l'adopció i posada en funcionament de les mesures correctores adoptades en les activitats o instal·lacions.

-Emissió d'informes a partir de les operacions mencionades en els apartats anteriors, o bé a partir de la comprovació i la vigilància del compliment de les condicions legals i d'aquelles imposades en les autoritzacions administratives.

-Qualsevol altra actuació que sigui requerida per la conselleria o per a la conselleria competent en medi ambient en l'àmbit de la normativa mediambiental, autoritzacions mediambientals o en matèria de subvencions o emissió de revalidacions d'inversions mediambientals.

-Seguiment dels programes de vigilància ambiental derivats d'estudis d'impacte ambiental i autoritzacions d'abocament al mar.

-Verificació de les dades aportades per les empreses en relació al Registre Estatal d'Emissions i Fonts Contaminants (EPER).

-Verificació periòdica dels sistemes d'autocontrol establerts per les empreses i aprovats per l'òrgan competent.

Així mateix, el Decret 229/2004, de 15 d'octubre, concreta, sense caràcter exhaustiu, les funcions que s'han de realitzar per les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental, segons el seu camp d'actuació (en contaminació atmosfèrica³²⁸,

³²⁸ En matèria de contaminació atmosfèrica, corresponen a les entitats col·laboradores les funcions següents [art. 4.2.a) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre].:

-Inspeccions periòdiques i mesurament de les emissions de contaminants a l'atmosfera de les activitats potencialment contaminants.

-Informe sobre el funcionament, estat, manteniment i sistemes de correcció de les instal·lacions potencialment contaminants, i sobre l'eficàcia de les mesures correctores de la contaminació atmosfèrica adoptades.

-Presa de mostres, anàlisi, verificació i altres operacions dirigides a determinar la contaminació atmosfèrica, tant en emissió com en immissió.

contaminació acústica³²⁹, control d'abocaments i qualitat d'aigües³³⁰, residus i sòls contaminats³³¹, sediments³³², organismes vius³³³ i control integrat de la contaminació³³⁴).

³²⁹ En aquest àmbit, l'article 4.2.b) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre (aquest apartat ha estat introduït pel Decret 29/2007, de 9 de març), inclou les funcions següents:

- Mesuraments dels nivells de soroll i vibracions.
- Elaboració d'informes sobre contaminació acústica.
- Realització de les auditories acústiques reglamentàries a les activitats comercials, industrials i de serveis.

³³⁰ En matèria de control d'abocaments i qualitat d'aigües, correspon a les entitats col·laboradores la presa de mostres, anàlisi, verificació i altres operacions dirigides a identificar i caracteritzar els abocaments, com també les aigües, de bany, superficials, subterrànies, consum públic, etc.; així com les inspeccions dels abocaments d'activitats contaminants de les aigües [art. 4.2.c) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre].

³³¹ En aquest àmbit es recullen les funcions següents [art. 4.2.d) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre]:

- Presca de mostres, anàlisi, verificació i altres operacions dirigides a caracteritzar i identificar residus, inclosos els residus d'envasos, com també a caracteritzar sòls contaminats.
- Inspecció i informe d'empreses productores o gestores de residus.
- Inspecció i informe dels mitjans empleats per al transport de residus.

³³² En matèria de sediments, correspon a les entitats col·laboradores, la presa de mostres, anàlisi, verificació i altres operacions dirigides a la seva caracterització [art. 4.2.e) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre].

³³³ Les funcions de les entitats col·laboradores sobre els organismes vius es centren en la presa de mostres, anàlisi, verificació i altres operacions dirigides a la seva caracterització [art. 4.2.f) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre].

³³⁴ En aquest àmbit, l'article 4.2.g) del Decret 229/2004, de 15 d'octubre (aquest apartat ha estat introduït pel Decret 29/2007, de 9 de març), inclou les funcions següents:

- La revisió tècnica, informe i validació dels projectes i la documentació presentada per l'interessat, tant en les sol·licituds d'autorització ambiental integrada com, si és el cas, en les de llicència ambiental.
- Visita i comprovació de les instal·lacions, a instàncies de l'òrgan competent, per a l'atorgament de l'autorització d'inici de l'activitat o de la llicència d'obertura, segons els casos.
- Comprovació ambiental per a les renovacions posteriors de les autoritzacions ambientals integrades.
- Seguiment i control posterior del funcionament de l'activitat o de la instal·lació, a instàncies de l'òrgan competent o del titular de l'activitat.

Mentre no es trobin registrades entitats de les previstes en la secció 10 ("control integrat de la contaminació") a què es refereix l'article 8 del Decret 229/2004, i almenys durant un període de dos anys des de l'entrada en vigor d'aquest decret, les funcions que per a aquestes entitats preveuen els tres primers paràgrafs de l'article 4.2.g) poden ser exercides, si s'escau, per les entitats col·laboradores inscrites en la secció 8 de l'article 8 del Decret 229/2004 ("verificadors ambientals, d'acord amb el que estableix la secció 2^a del capítol IV de l'annex del Reial Decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual es va aprovar el Reglament de la Infraestructura per a la Qualitat i a la Seguretat Industrial"). Vegeu la disposició transitòria 3^a del Decret 229/2004, afegida pel Decret 29/2007, de 9 de març.

Així mateix, cal tenir en compte que per a l'exercici de les funcions de seguiment i control a què es refereix el quart paràgraf de l'article 4.2.g) del Decret 229/2004, les entitats col·laboradores incloses en la secció 10 a què es refereix l'article 8 d'aquest Decret han de disposar de la corresponent acreditació de la solvència tècnica necessària per a poder exercir aquestes funcions en cada un dels camps d'actuació en què pretenguin portar-les a terme, corresponents a les seccions 1 a 7 de l'article 8. En el cas que no disposin de la solvència necessària per l'exercici d'aquestes funcions en un camp d'actuació concret, poden subcontractar la realització d'aquestes, per al camp d'actuació en qüestió, amb una altra o altres

En qualsevol cas, cal tenir en compte que les actuacions que realitzen les entitats col·laboradores podran ser en tot moment verificades per la conselleria competent en matèria de medi ambient, i no podran substituir les potestats d'inspecció total o parcial de l'administració³³⁵.

4.6. Els drets i les obligacions de les entitats col·laboradores inscrites

Les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental tenen dret a percebre una contraprestació econòmica pels serveis que realitzen. De conformitat amb la disposició addicional 1^a del Decret 229/2004, de 15 d'octubre³³⁶,

“Las tarifas a percibir por parte de las entidades colaboradoras por el ejercicio de las funciones y actividades que desempeñen en el ámbito de este decreto serán fijadas por éstas, serán de conocimiento público, y habrán sido previamente notificadas por dichas entidades a la Dirección General competente en materia de prevención y control de la contaminación”.

Són les pròpies entitats col·laboradores qui fixen les tarifes corresponents. No es tracta, en conseqüència, de tarifes sotmeses a la prèvia aprovació administrativa, si bé hauran de ser de coneixement públic i hauran de notificar-se prèviament a l'administració competent³³⁷. Els titulars de les instal·lacions han de lliurar la sol·licitud acompanyada dels documents pertinents i de la justificació del pagament de les tarifes i taxes³³⁸.

D'altra banda, les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental inscrites tenen una sèrie d'obligacions, fixades a l'article 10 del Decret 229/2004. De conformitat amb aquest precepte, estan obligades a:

entitats col·laboradores inscrites en la secció d'aquest registre corresponent a l'esmentat camp d'actuació, segons el que estableix l'article 8 del Decret 229/2004.

³³⁵ Article 4.3 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³³⁶ Disposició afegida pel Decret 29/2007, de 9 de març, del Consell, pel qual es modifica el Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³³⁷ Una obligació similar de comunicació prèvia de les tarifes a l'administració es recull a l'article 24 del Decret català 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control.

³³⁸ Vegeu la disposició addicional 1^a, últim paràgraf, introduïda pel Decret 29/2007, de 9 de març. Pel que fa referència a les taxes, aquesta disposició preveu que “En el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalidad, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell, se incluirán las tasas que corresponderá abonar por la tramitación de los procedimientos administrativos a que se refiere el presente Decreto”.

-Mantenir els requisits que van justificar la seva inscripció, i les obligacions que aquests comporten.

-Complir les condicions contingudes en la resolució d'inscripció i les establertes en el Decret 229/2004, com també en les normes que el desenvolupin.

-Emprar els mètodes de presa de mostra i anàlisi oficialment aprovada en la normativa en vigor, aquells acreditats per una entitat oficial d'acreditació o, si no n'hi ha, els adoptats per organismes nacionals o internacionals de reconeguda solvència.

-Renovació tècnica necessària -procediments i mitjans materials- per a portar a efecte les diferents actuacions per a les quals consta inscrita l'entitat.

-Mantenir els expedients, actes, informes i la resta de documentació i dades dels controls durant un període mínim de cinc anys. Aquests hauran d'estar a plena disposició de l'administració.

-Elaborar i presentar una memòria anual de les actuacions realitzades en els diferents camps d'actuació.

-Portar un registre actualitzat que pot ser consultat per l'administració quan ho estimi oportú. El registre contindrà dades relatives als últims cinc anys corresponents a:

- a) Personal en plantilla dedicat a la realització de treballs com a entitat col·laboradora.
- b) Mitjans tècnics dels quals es disposa.
- c) Actuacions que com a entitat col·laboradora s'estiguin duent a terme.
- d) Calibratges dels equips de presa de mostra i anàlisi dels quals disposa l'entitat col·laboradora.
- e) En cas de contractar alguna de les actuacions que s'han de realitzar amb una altra entitat, relació de les entitats amb les quals es contracta, s'inclouen els mitjans personals i tècnics que aquestes disposen.

Així mateix, en la mesura que les dades obtingudes en l'exercici de les funcions de les entitats col·laboradores tenen, respecte a tercers, caràcter confidencial -sense perjudici de la informació que ha de ser facilitada a l'administració-, el personal d'aquestes

entitats té el deure de respectar el secret professional, quant a les informacions que coneguin en l'acompliment de les seves funcions³³⁹.

4.7. El control de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental

El Decret 229/2004 també té en compte el control de les entitats col·laboradores, aspecte fonamental del seu règim jurídic, atès que exerceixen funcions que tradicionalment corresponien a les administracions públiques. Malgrat l'ampli abast de l'actuació de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat ambiental derivat d'aquest Decret, s'ha de tenir present que el responsable i controlador últim de l'actuació d'aquests ens és l'administració pública³⁴⁰, concretament, la direcció general competent en matèria de qualitat ambiental de la Generalitat Valenciana i, en general, la conselleria competent en medi ambient.

El control sobre les entitats col·laboradores s'articula mitjançant diferents instruments. En primer lloc, s'imposen a aquests ens determinades obligacions per tal de facilitar el control de l'administració³⁴¹. Així, per exemple, han de mantenir durant un període mínim de cinc anys i posar a plena disposició de l'administració tota la documentació i les dades dels controls efectuats; han d'elaborar i presentar una memòria anual de les actuacions realitzades; han de portar un registre actualitzat que pot ser consultat per l'administració en qualsevol moment; han de presentar, cada cinc anys, l'autorització o acreditació en vigor de la solvència tècnica atorgada per òrgan competent³⁴²; i han de comunicar qualsevol variació o modificació³⁴³ de les dades que van servir de base per a la inscripció³⁴⁴.

³³⁹ Article 11 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³⁴⁰ Així ho posa en relleu BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, quan es refereix a les entitats col·laboradores en matèria ambiental: "lo que no cabe duda es que los responsables o controladores últimos de todo el conjunto son los poderes públicos; control que se instrumenta mediante la regulación de la actividad de estos sujetos privados, el establecimiento del parámetro normativo de su actividad, la habilitación del ejercicio de la actividad y la inspección de su ejercicio, sin olvidar que estos sujetos caen bajo el ámbito de la específica potestad sancionadora; la intensidad de este control, en sentido amplio, debe ser correlativa a la importancia, sectorial y funcional, de la actividad desarrollada por estos sujetos; sólo así es posible combinar la flexibilidad y la descarga de tareas que representa para la Administración con la garantía de la legalidad y el interés público" (p. 1050).

³⁴¹ Vegeu l'apartat 4.6 d'aquest capítol.

³⁴² Vegeu l'article 12.2 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³⁴³ Es consideren variacions o modificacions substancials, d'acord amb l'article 12.4 del Decret 229/2004, "la retirada total o parcial de l'autorització o l'acreditació que va servir de base a la inscripció, com també les relatives al tancament, trasllat, canvi de titularitat, o aquelles que impliquen el canvi del nivell o

En segon lloc, es faculta a la conselleria competent en medi ambient, per si mateixa o amb l'auxili de qualsevol altra entitat que designi, per a inspeccionar a les entitats col·laboradores inscrites en qualsevol aspecte relatiu a la seva inscripció o a les seves actuacions³⁴⁵. Així mateix, es preveu que les actuacions de les entitats col·laboradores podran ser verificades, en tot moment, per la conselleria competent en matèria de medi ambient³⁴⁶.

Finalment, cal tenir en compte que l'incompliment de qualsevol dels requisits i obligacions establerts en el Decret 229/2004, com també de les condicions específiques establertes en la pròpia resolució d'inscripció són causa de cancel·lació de la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de qualitat ambiental³⁴⁷. Així mateix, són causes de cancel·lació de la inscripció, les següents:

- L'incompliment reiterat de les obligacions derivades de les seves actuacions de control.
- La falsedat o inexactitud en les dades subministrades o en els informes tècnics emesos.
- La modificació de les disponibilitats tècniques de l'establiment que comporti la seva inadequació per a portar a terme les tasques per les quals ha sigut objecte d'inscripció en el Registre.
- La dissolució de l'entitat.
- El cessament de l'activitat.
- La retirada total de l'acreditació de la solvència tècnica, com també, si s'escau, la caducitat o la revocació de l'autorització que va permetre la inscripció, acordada per resolució motivada de l'òrgan competent d'acord amb la normativa vigent.

nivells o secció o seccions de les quals consta inscrita l'entitat". En vista de les modificacions que hi hagi hagut i, si és procedent, de l'informe o certificat de l'organisme que va concedir l'acreditació o l'autorització, "la direcció general competent en matèria de qualitat ambiental resoldrà sobre la modificació o, si és el cas, cancel·lació de la inscripció i consegüent baixa de l'entitat en el Registre".

³⁴⁴ Vegeu l'article 12.3 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³⁴⁵ Article 14 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre, que també preveu que els costos derivats de la inspecció seran a càrrec de l'entitat inspeccionada.

³⁴⁶ Vegeu l'article 4.3 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³⁴⁷ Vegeu l'article 13 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

- L'incompliment sobrevingut dels requisits necessaris per a poder ser inscrita.
- La falta de presentació, cada cinc anys, de l'autorització o acreditació en vigor de la solvència tècnica atorgada per òrgan competent³⁴⁸.
- La sol·licitud per part de l'entitat de causar baixa en el Registre.

La cancel·lació de la inscripció es realitza mitjançant una resolució de la direcció general competent en matèria de qualitat ambiental i requereix -excepte quan es tracti de l'última causa establerta- instruir prèviament el procediment amb audiència de l'entitat interessada en la forma prevista en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú³⁴⁹.

³⁴⁸ Vegeu també l'article 12.2 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

³⁴⁹ Article 13.3 del Decret 229/2004, de 15 d'octubre.

CAPÍTOL V

LA PROBLEMÀTICA PLANTEJADA PER L'EXERCICI DE FUNCIONS DE CONTROL I INSPECCIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT PER ENTITATS COL·LABORADORES

1. LA FIXACIÓ DELS REQUISITS I LES GARANTIES QUE HAN DE COMPLIR LES ENTITATS COL·LABORADORES COM A ELEMENT FONAMENTAL

El trasllat als particulars de determinades funcions públiques de control i/o inspecció de l'administració s'ha de realitzar amb garanties suficients en la mesura que una funció tradicionalment pública queda en mans dels particulars. Per aquest motiu, és imprescindible que la normativa reguladora de les entitats col·laboradores determini de forma rigorosa els requisits i les garanties que han de complir aquestes entitats. En particular, és fonamental garantir la seva independència, objectivitat i imparcialitat; la seva solvència; la seva capacitat tècnica; els drets dels afectats; i l'assegurament de possibles responsabilitats³⁵⁰. Des d'aquesta perspectiva, també és fonamental regular el procediment a seguir en l'exercici de les funcions de control, inspecció i certificació per part de les entitats col·laboradores. Com afirma CANALS AMETLLER el procediment administratiu *“es una de las piezas esenciales del sistema, principalmente, para la garantía de los derechos de los terceros implicados. Deben establecerse, también legalmente, los cauces procedimentales adecuados para garantizar y asegurar la objetividad de la actuación de los agentes privados y la satisfacción de los intereses generales en juego (...) Por lo tanto, el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para el ejercicio privado de funciones de autoridad debe garantizar, por una*

³⁵⁰ En aquest sentit, GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, posa en relleu que *“En un sistema que admite la participación de los particulares en las tareas de inspección, se determinan estrictos requisitos a los que se han de sujetar aquéllos, tanto en la fase de designación como, sobre todo, de ejercicio de las funciones públicas que se les atribuyan. En el primero, el control es público, tanto en el supuesto de las entidades de acreditación como de los organismos de control. Es la Administración la que finalmente los autoriza. Los requisitos que se han de cumplimentar resultan paralelos a aquellos que son bien conocidos en el contexto de las Administraciones públicas, caso de la solvencia, imparcialidad, conocimiento técnico, deber de resolver, la garantía de los derechos de los afectados o el aseguramiento de posibles responsabilidades. Es más, el control de lo público se refuerza a través de la integración de la propia Administración en su organización, como acontece en el supuesto de la(s) entidad(es) de acreditación”* (pp. 328-329).

*parte, la objetividad e imparcialidad de las decisiones de los agentes privados; por otra, la atención y satisfacción de los intereses generales; y, finalmente, los derechos de los particulares, en especial, de los derechos constitucionales afectados por la actuación de las funciones de inspección y control*³⁵¹. Així mateix, és imprescindible l'articulació de mecanismes de control i fiscalització de l'administració sobre les entitats col·laboradores³⁵².

Caldria determinar també si les entitats col·laboradores han de ser només entitats privades o tant entitats privades com públiques. La major part de normes aprovades fins el moment actual admeten que puguin ser privades o públiques, si bé la realitat pràctica mostra que es tracta, principalment, d'organitzacions privades. Tanmateix, com posa en relleu PADRÓS REIG, *“no es infrecuente encontrar empresas públicas que desarrollan la función de una entidad colaboradora en sentido estricto. En esos casos puede pensarse que la forma adoptada no es tanto una necesidad organizativa sino un mecanismo para escapar de las rígidas estructuras administrativas”*³⁵³. D'altra banda, la Recomanació del Parlament Europeu i del Consell sobre criteris mínims de les inspeccions mediambientals als Estats membres preveu que les autoritats públiques poden delegar les tasques d'inspecció ambiental *“bajo su autoridad y supervisión, en cualquier persona jurídica de Derecho público o privado siempre y cuando tal persona no tenga intereses personales en los resultados de las inspecciones que realiza”*³⁵⁴.

2. L'abast de l'actuació de les entitats col·laboradores: assistència a l'administració o substitució de l'administració?

L'externalització de les funcions de control i inspecció que s'està produint de forma creixent i diversa³⁵⁵ en matèria de protecció ambiental obliga també a fixar l'abast de

³⁵¹ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003, p. 314.

³⁵² Sobre aquesta qüestió *vid.* l'apartat 6 d'aquest mateix capítol.

³⁵³ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, a *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, p. 11.

³⁵⁴ Vegeu l'apartat II.4.b) de la *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros*, de 4 d'abril de 2001 (DOCE L núm. 118, de 27 d'abril de 2001).

³⁵⁵ Sobre els diferents tipus d'intervenció d'entitats privades col·laboradores de l'administració, vegeu MACERA, B. F., “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas (Especial referencia al sistema de vigilancia ambiental de las actividades industriales)”, a l'obra col·lectiva

l'actuació de les entitats col·laboradores en aquest àmbit. Concretament, cal determinar si l'exercici de funcions de control ambiental per part de subjectes privats ha de comprendre també l'actuació inspectora.

La resposta a aquesta qüestió no ha estat pacífica a la doctrina administrativista. Un sector doctrinal ha defensat la realització per part d'aquestes entitats de funcions d'assistència a l'administració (una activitat tècnica d'anàlisis, de certificació de dades a efectes de l'atorgament, modificació o renovació de determinades autoritzacions...), deixant fora del seu radi d'acció la realització de funcions pròpiament inspectores - d'*imperium*-, de substitució de l'administració, en què es troba en joc una potestat pública de gran transcendència per a tercers en la mesura que constitueix un *prius* d'actuacions públiques de màxima incidència com, per exemple, l'exercici de la potestat sancionadora. En aquesta línia se situen, entre d'altres, AMENÓS ÁLAMO, GALERA RODRIGO i MACERA³⁵⁶. Aquest últim entén que una assumpció total de la funció inspectora per entitats privades no pot acceptar-se: *“El telón de fondo de esta afirmación estriba en el ilegítimo sacrificio de auténticas potestades públicas. Nuestra crítica se centra en el hecho de que la encomienda a entidades privadas de una actividad material e instrumental en sí misma invasora y conducente a la adopción de actos administrativos en los que se ejercen potestades públicas de la mayor trascendencia (...) está hoy expresamente prohibida. Esta prohibición aparece explícita tanto en el artículo 15.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en el propio artículo 197.5 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y está también cuando menos implícita en los principios generales de nuestro Derecho”*³⁵⁷.

Altres autors, en canvi, han defensat l'exercici de la funció inspectora per entitats col·laboradores. La posició extrema és la de CANALS AMETLLER, que considera que *“La actividad ejercida por las Entidades privadas colaboradoras no se limita, en*

El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1615 i ss.

³⁵⁶Aquesta és la posició d' AMENÓS ÁLAMO, J., *La inspección urbanística. Concepto y régimen jurídico*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 127-128; GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Montecorvo, Madrid, 2001, pp. 107 i ss; i MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 304 i ss, i “La problemática de la asunción...”, *cit.*, pp. 1619 i ss.

³⁵⁷ MACERA, B. F., “La problemática de la asunción...”, *cit.*, pp. 1619-1620.

ningún caso, a una actividad material o técnica, sino que ha trascendido más allá. Los agentes colaboradores realizan actividad jurídica, esa parcela de actividad de poder público que viene estando reservada a la organización administrativa: el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos o, lo que es lo mismo, el ejercicio de funciones públicas de autoridad”³⁵⁸.

Existeixen, així mateix, posicions més matisades que accepten la intervenció privada en actuacions inspectores però amb límits, partint de la distinció entre inspecció i control i entenent la inspecció com a control. Les entitats col·laboradores podrien realitzar actuacions de control. Com posa de manifest GARCÍA URETA “*La diferencia radicaría en que la inspección implica constatar el cumplimiento (o no) de una norma. Se verifica así el grado de adecuación de la actividad real a las prescripciones de una disposición que regula el sector objeto de inspección. Por el contrario, la actividad de control consiste en la "simple comprobación empírica de datos". Aquí no se estaría llevando a cabo tal verificación pública, interventora, general e indisponible en la esfera del ciudadano, que tiene encomendada una Administración. La distinción tendría su origen, por una parte, en la indisponibilidad de la potestad inspectora frente a la labor meramente auxiliar de las entidades colaboradoras. Por otra parte, la inspección implicaría un verdadero poder acompañado de potestades exorbitantes de las que carecería el particular*”³⁵⁹. Aquesta és la posició de PADRÓS REIG³⁶⁰. És també l’opció seguida per algunes normes autonòmiques, com la Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l’administració ambiental i el Decret 170/1999, de 29 de juny, que únicament atribueixen a les entitats ambientals de control funcions de control, reservant a l’administració la inspecció.

També cal fixar l’àmbit d’actuació que haurien de tenir les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient. Les opcions autonòmiques han estat molt diverses. Poden tenir un abast limitat (els àmbits clàssics, sobretot atmosfera, aigües i més recentment prevenció i control integrats de la contaminació) o anar molt més enllà (extensió, per exemple, a contaminació sonora, lluminosa, sòls contaminats...).

³⁵⁸ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., p. 283.

³⁵⁹ GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, cit., p. 251.

³⁶⁰ PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras. Especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 19-25.

3. La determinació de l'instrument a utilitzar per a la cessió de les funcions públiques de control i/o inspecció en matèria de protecció del medi ambient

El trasllat de funcions públiques de control i/o inspecció en matèria de protecció del medi ambient a entitats col·laboradores pot articular-se mitjançant diferents fórmules jurídiques, que, en general, podem reconduir a dues: concessió i autorització³⁶¹, si bé altra opció és l'exigència únicament d'una acreditació, sense posterior autorització. Així ho ha fet el Decret català 170/1999, de 29 de juny, que aprova el Reglament provisional de les entitats ambientals de control, produint una significativa liberalització³⁶².

Les posicions doctrinals al respecte són molt diverses. Alguns autors neguen l'adequació de l'autorització per a la cessió de funcions públiques de control i/o inspecció, malgrat tractar-se de l'instrument més utilitzat pel legislador. Així, CANALS AMETLLER entén que *“La inoperatividad de la autorización administrativa como técnica de atribución de autoridad pública a agentes privados parece ser, sin embargo, indiscutible. Lo que se traslada es el ejercicio de funciones públicas. La autorización administrativa es una figura clásica de policía administrativa, de intervención pública en la esfera jurídica de los particulares, esto es, “de remoción de límites y obstáculos previamente colocados por la Administración”. Por consiguiente, la autorización administrativa no es el instrumento adecuado para ceder a organizaciones privadas el ejercicio de funciones públicas de control, inspección y certificación”*³⁶³.

Altres autors han qüestionat la utilització de la concessió. És el cas també de CANALS AMETLLER, en opinió de la qual *“la concesión administrativa tampoco parece ser la técnica jurídica idónea para el traslado de la autoridad a particulares”,* ja que *“desde las prescripciones del Derecho positivo vigente, se excluye taxativamente la posibilidad de trasladar a particulares el ejercicio de funciones de autoridad mediante el*

³⁶¹ Sobre aquesta qüestió vegeu l'ampli tractament que efectua GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, *cit.*, pp. 301 i ss.

³⁶² CANALS i AMETLLER, D., “Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”, a l'obra col·lectiva coordinada per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2^a edició (primera a la Fundació), Fundació Democràcia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, p. 322.

³⁶³ CANALS i AMETLLER, D., “Entidades colaboradoras...”, *cit.*, pp. 299-300. En l'àmbit concret de la protecció del medi ambient, CANALS i AMETLLER, D., “Entidades colaboradoras...”, *cit.*, considera que *“afirmado el carácter público de las tareas que se encomiendan a las entidades ambientales de control, y otras entidades colaboradoras en materia de protección del medio ambiente, lo cierto es que pocos argumentos pueden aducirse para optar por un estricto régimen de autorización, si bien éste parece ser el elegido por la legislación autonómica, siguiéndose en algunos casos concretos el régimen de acreditación y posterior autorización establecido para el campo de la seguridad industrial”* (p. 322).

instrumento de la concesión administrativa. Esta conclusión únicamente puede matizarse si se admite la existencia de servicios públicos que, pese a implicar el ejercicio de la autoridad, son susceptibles de explotación económica”³⁶⁴.

Altres, en canvi, com AMENÓS ÁLAMO, admeten la via concessional per a traslladar determinades funcions de control a entitats privades³⁶⁵. I FERNÁNDEZ FARRERES considera que *“más allá de los términos jurídicos utilizados y de la viabilidad misma de esa gestión a través de una u otra fórmula, lo que está en juego es la posibilidad de restringir el número de Entidades que puedan certificar, con efectos administrativos, el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad previstos en las correspondientes reglamentaciones técnicas, posibilidad a la que, en principio, no cabe oponer reparo alguno apelando al principio de libertad de empresa, o discutiendo la constitucionalidad misma de esa monopolización de iure de la actividad, porque se trata de una actividad, responsabilidad última de la Administración, que puede, incluso, asumirla y desarrollarla directamente*”³⁶⁶. Per a MALARET GARCÍA la utilització de la concessió en l'àmbit del control i la inspecció respon a dues circumstàncies: *“En primer lugar, la consideración relativa a la naturaleza (un tanto confusa) de las actividades ejercidas por estos entes; se parte de la idea de una delegación de funciones públicas y del carácter servicial de la actividad desarrollada. En segundo lugar, la opción por un número limitado y establecido a priori*”³⁶⁷.

Altres posicions doctrinals admeten la utilització d'ambdues figures en funció de la naturalesa de la funció que es traslladi. Així, GALERA RODRIGO considera que *“desde la perspectiva del título necesario, no puede ser el mismo para realizar inspecciones sobre actividades requeridas de la necesaria autorización administrativa -actividad de policía- que para las inspecciones asociadas a la exhibición de la ecotiqueta o las auditorías ambientales de carácter voluntario -actividad de fomento-, imponiéndose en el primer caso la técnica concesional y la autorizatoria en el segundo. Y ello porque, en el primer caso, los controles se realizan en ejercicio de una potestad,*

³⁶⁴ CANALS i AMETLLER, D., “Entidades colaboradoras...”, *cit.*, pp. 300-301.

³⁶⁵ AMENÓS ÁLAMO, J., *La inspección urbanística...*, *cit.*, pp. 126-127.

³⁶⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Industria”, al llibre dirigit per S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, La Ley, Madrid, 1991, pp. 522-523.

³⁶⁷ MALARET GARCÍA, E., “Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales (Algunas consideraciones en torno a la regulación de productos)”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988, pp. 327-328, nota a peu de pàgina 66.

situación en la que el ciudadano se encuentra en una situación de sujeción, está obligado a soportar y colaborar con la inspección, mientras que en el segundo, "no se está en presencia de una potestad en sentido clásico"³⁶⁸. En una línea similar FERNÁNDEZ RAMOS considera que tant l'autorització com la concessió són tècniques flexibles i adaptables pel legislador per tal de servir de títol habilitant per a l'exercici de funcions inspectores³⁶⁹; i GARCÍA URETA que "Desde una perspectiva general, la opción por la autorización o concesión puede ser posible. No obstante, la segunda refuerza el carácter público de las funciones inspectoras ejercidas. Asimismo, la limitación inherente al instituto concesional pone de manifiesto que se trata de funciones inaccesibles para cualquier particular, como, de manera general, suele ocurrir en el caso de las autorizaciones. La tercera cuestión sería la de sujeción del concesionario con respecto a la Administración, nota ésta que no ha de concurrir necesariamente en el caso de la autorización. No obstante, incluso en el caso de aquellos sectores que propugnan el uso de la autorización se insiste en que la intervención pública puede ser "menos directa, pero igualmente segura", y que "con el fin de asegurar el control público de la actividad, en primer lugar, esta autorización podría establecer, igualmente, una nueva línea de control para los organismos autorizados para realizar esta actividad inspectora"³⁷⁰.

Finalment, alguns autors també han advertit de la falta d'una categoria jurídica apropiada per a explicar el trasllat de funcions públiques de control i inspecció a entitats col·laboradores. En opinió de CANALS AMETLLER, "ni las teorías doctrinales conocidas, ni las figuras y categorías administrativas tradicionalmente utilizadas por el legislador para instrumentar las relaciones de colaboración entre particulares y Administraciones públicas parecen servir para definir la cesión a agentes privados de la autoridad pública. Esta es una realidad que parece contradecir los principios jurídicos básicos del Derecho administrativo, por cuanto lo que se cede a sujetos privados es el ejercicio de ese núcleo duro, irreductible e indelegable, de la actividad pública: el ejercicio de la autoridad"³⁷¹. En un sentit similar, PADRÓS REIG afirma que "El florecimiento y la creciente importancia de estas actividades no refleja más que

³⁶⁸ GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas...*, cit., p. 107.

³⁶⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002, p. 537.

³⁷⁰ GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, cit., p. 316.

³⁷¹ CANALS i AMETLLER, D., "Entidades colaboradoras...", cit., p. 302.

un retraimiento por parte del Estado ante las actividades eminentemente técnicas, a las que las estructuras públicas no se adaptan con suficiente celeridad. Ante esta evidencia, los mecanismos jurídicos no están lo bastante depurados para encontrar cobertura a la "publicación" de actividades privadas mediante simple designación o autorización”³⁷².

4. El règim jurídic de les actuacions de control i inspecció efectuades per entitats col·laboradores

En relació amb les actuacions de control i inspecció efectuades per entitats col·laboradores es planteja, en primer lloc, la qüestió de la naturalesa jurídica de la seva actuació i, en conseqüència, si els actes jurídics per elles emesos constitueixen o no actes administratius. ESTEVE PARDO considera que es tracta d’actes subjectes al Dret administratiu, d’actes administratius³⁷³. De forma similar, CANALS AMETLLER considera que *“la actividad de las Entidades colaboradoras no se circunscribe a una actividad puramente material o de soporte de la actividad jurídica de la Administración. Se concreta, precisamente, en una actividad jurídica, declarativa en unos casos, decisoria en otros, que la Administración pública asume como propia, con efectos públicos ante ella y ante terceros. La conceptualización de "administrativa" de la actuación de los sujetos privados no debe sorprender si se excluye el único elemento que parece obstaculizarla: la personalidad jurídico-privada de los agentes colaboradores. La jurisprudencia ha señalado ya en alguna ocasión que, para calificar un acto como "administrativo", lo relevante es la función o actividad ejercida y no tanto el carácter público o privado de la entidad que lo emite*”³⁷⁴.

En canvi, PADRÓS REIG, amb relació a les entitats ambientals de control regulades pel Decret 170/1999, de 29 de juny, considera que *“estamos ante un régimen jurídico de las actuaciones de las entidades inspectoras a medio camino entre lo completamente público y lo estrictamente privado. Las actas o informes elaborados por las entidades de control no son documentos públicos*”³⁷⁵.

³⁷² PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, *cit.*, p. 12.

³⁷³ ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 109.

³⁷⁴ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, *cit.*, p. 318.

³⁷⁵ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, *cit.*, p. 14.

En segon lloc, cal determinar el valor probatori de les actes d'inspecció³⁷⁶ i de les certificacions emeses per entitats col·laboradores i, en particular, si gaudeixen de la presumpció de certesa. L'article 137.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, estableix que “[l]os hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público³⁷⁷ observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”.

Aquest precepte reconeix la presumpció de certesa dels documents públics vàlidament emesos per funcionaris amb condició d'autoritat. Com posa en relleu CANALS AMETLLER, “Las actas levantadas por los funcionarios que ostentan legalmente dicha condición certifican que los hechos o datos a que se refieren han tenido lugar, y tienen una fuerza probatoria que no es predicable de los documentos emitidos por particulares”³⁷⁸. El problema que es planteja en relació amb les entitats col·laboradores és que les seves actes són formalitzades per subjectes privats que no són funcionaris ni tenen la condició d'autoritat, la qual cosa planteja l'aplicabilitat de la presumpció de certesa en aquest àmbit.

Segons AMENÓS ÁLAMO, les actes o certificacions expedides per aquestes entitats no gaudeixen de la presumpció de veracitat³⁷⁹. En idèntic sentit, GARCÍA MARCOS considera que “en la medida en que el personal adscrito a la empresa de inspección privada no es funcionario y por consiguiente los documentos por él suscritos no podrían tener la condición de documento público, no puede atribuírsele valor probatorio alguno. Esto, en la práctica, significaría que mientras las actas levantadas por funcionarios son susceptibles de valorarse como prueba tanto en vía administrativa como judicial, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad

³⁷⁶ Sobre el valor de les actes d'inspecció, vegeu, per tots, FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección...*, cit., pp. 441 i ss.; i RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 202 i ss.

³⁷⁷ D'acord amb l'article 46.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, “Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”.

³⁷⁸ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., p. 319.

³⁷⁹ AMENÓS ÁLAMO, J., *La inspección urbanística...*, cit., p. 127.

de que el inspector se ratifique en su contenido, las levantadas por la inspección privada equivaldrían a una simple denuncia cuyo único propósito sería poner en conocimiento bien de la Administración bien de los Tribunales hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa o penal y en consecuencia para ser valorada como prueba sería inexcusable la ratificación por el autor o autores de la misma tanto en sede administrativa como judicial”³⁸⁰.

Així ho ha declarat també, entre d’altres, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 29 de gener de 1998, en afirmar que “(...) *los datos de hecho obtenidos en las inspecciones y los resultados de las medidas de emisión de contaminantes obtenidos por dichos organismos no gozan de la presunción de certeza*” (fonament jurídic 3).

La jurisprudència no atorga, doncs, als actes de les entitats col·laboradores el valor probatori ni la presumpció de veracitat de què gaudeixen les actes d’inspecció realitzades per funcionaris amb condició d’autoritat. Sí ha posat en relleu, en canvi, el seu valor, per exemple, a l’esmentada Sentència: *"sí que ofrecen, por la cualificación técnica de quienes los emiten y la objetividad que deben seguir en su actuación, garantías suficientes como para que puedan valorarse por los tribunales como medios de prueba cuya destrucción requiere, bien demostrar irregularidades en la obtención y valoración de los datos, bien la aportación de pruebas que por contraste con aquéllas, pongan en duda su eficacia"* (fonament jurídic 3).

Tanmateix, algun sector doctrinal ha defensat l’aplicabilitat de la presumpció de certesa a les actuacions inspectores dutes a terme per entitats col·laboradores. En aquest sentit, CANALS AMETLLER considera que *"la presunción de certeza y efectos probatorios de los hechos constatados en documento público por funcionarios públicos con la condición de autoridad puede extenderse a las actas y certificaciones expedidas por las Entidades colaboradoras de la Administración pública en el control de los riesgos tecnológicos, como si de auténticos documentos administrativos se tratara. Son las funciones de autoridad por ellos ejercidas las que determinan el carácter*

³⁸⁰ GARCÍA MARCOS, J., “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, a *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núms. 12-13, 2005, p. 21 [<http://www.cica.es/aliens/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> -últim accés el 14-6-2007-].

administrativo de sus actuaciones y, por consiguiente, el régimen jurídico previsto para cualquier actuación de poder público: el Derecho administrativo”³⁸¹.

Així mateix, alguna norma recent atribueix la presumpció de veracitat a les actes aixecades per entitats col·laboradores. L’ordenança tipus sobre el soroll i les vibracions elaborada per la Diputació de Barcelona en 2005 estableix, al seu article 27 que “[l]’actuació inspectora pot ser a càrrec dels tècnics municipals designats a aquest efecte, pels agents de la policia local, per personal d’entitats de control autoritzades pel Departament de Medi Ambient i Habitatge per personal d’entitats supramunicipals, en funcions d’assistència tècnica al municipi, que en tots els casos tindran el caràcter d’agents de l’autoritat i podran accedir a qualsevol lloc, instal·lació o dependència de titularitat pública o privada”.

Aquesta previsió ha suscitat les crítiques del Síndic de Greuges, que assenyala que “l’ordenança tipus sobre el soroll i les vibracions de la Diputació de Barcelona ha anat més enllà del que està legalment establert perquè inclou les EAC dins de la relació d’ens que poden exercir l’actuació inspectora i els atribueix el caràcter d’agents de l’autoritat”³⁸².

Altres autors consideren que, amb independència que es negui la presumpció de veracitat a les actes emeses per entitats col·laboradores, no existeixen diferències substancials entre aquestes actes i les emeses per funcionaris amb condició d’autoritat. En aquesta línia, FERNÁNDEZ RAMOS assenyala que “*si se parte de la tópica presunción de veracidad de las actas de inspección, es claro que los documentos que levanten estas entidades no pueden beneficiarse de ese efecto probatorio en un eventual procedimiento sancionador*”, però adverteix que “*el fundamento del valor probatorio de las actuaciones inspectoras no estriba tanto en la supuesta presunción de veracidad del acta de inspección como documento público, como en el hecho de que tales actas incorporen una verdadera actividad probatoria desarrollada, con respeto a las garantías legales, por personal cualificado e imparcial, cualidades y exigencias éstas que puede satisfacer también una entidad colaboradora*”³⁸³. I REVUELTA PÉREZ posa en relleu que “*a nivel práctico, no existen diferencias sustanciales entre el valor*

³⁸¹ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., p. 322. Vegeu també CARRILLO DONAIRE, J. A., *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000., pp. 637-642.

³⁸² Síndic de Greuges, *Informe Extraordinari Contaminació Acústica*, gener 2007, p. 63.

³⁸³ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección...*, cit., pp. 562-563.

*de las actas expedidas por el personal funcionario y las emitidas por las entidades colaboradoras ya que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el valor probatorio de las aportaciones documentales de los funcionarios se refiere únicamente a hechos objetivos, al igual que ocurre con las constataciones de las entidades colaboradoras, y, en cualquier caso, se admite prueba en contrario, tal como establece el artículo 137.3 LRJPAC y la jurisprudencia viene exigiendo con carácter general*³⁸⁴.

5. L'activitat exterior de les entitats col·laboradores i la seva relació amb el particular. La posició dels particulars

La normativa reguladora de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient -estatal i autonòmica- adoptada fins a l'actualitat, en general, no regula adequadament ni l'activitat exterior de les entitats col·laboradores ni els efectes de la seva actuació, tant sobre el titular de l'activitat que ha contractat els seus serveis, com sobre altres persones afectades, ni les possibilitats de recurs sobre aquestes actuacions.

En relació amb l'activitat exterior de les entitats col·laboradores (o, si s'escau, dels verificadors) caldria regular-la àmpliament³⁸⁵. Des d'aquesta perspectiva, seria convenient, en primer lloc, regular les actuacions d'aquestes entitats que poden tenir efectes enfront de tercers; els seus efectes; la forma, el termini i l'abast de la seva notificació; les actuacions a seguir en cas de què els seus informes, actes o certificacions posin de manifest incompliments de la legislació ambiental aplicable...

En aquest context, una qüestió de gran transcendència que es planteja és la de la possible exempció de responsabilitat dels particulars quan hagin superat favorablement un control o una inspecció realitzats per una entitat col·laboradora. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, a la Sentència de 25 de novembre de 1997, s'ha pronunciat

³⁸⁴ REVUELTA PÉREZ, I., "Las nuevas tendencias...", *cit.*, p. 150.

³⁸⁵ PADRÓS REIG, C., "Las entidades ambientales...", *cit.*, en relació amb la regulació de les entitats ambientals de control duta a terme pel Decret 170/1999, de 29 de juny, considera que "no se regula la actividad exterior de las entidades, es decir, si los certificados se notifican al titular y su pueden contener, junto con la indicación de las anomalías o defectos encontrados, la actuación a seguir y los plazos para efectuar la subsanación con el objetivo de cumplir con la legislación ambiental aplicable. Asimismo, se desconoce si la entidad ambiental puede comunicar a la Administración la necesidad, a su juicio, de interrumpir la actividad objeto de control cuando ésta no ofrezca las debidas garantías ambientales. La administración sería la que decidiría sobre esa interrupción o suspensión excepto en los casos de graves riesgo de accidente o emergencia donde se debería permitir al organismo que adopte por él mismo medidas preventivas especiales de las que habría que remitir inmediatamente notificación a la Administración" (p. 13).

sobre aquest tema, malgrat que no es tractava d'un supòsit d'actuació d'una entitat col·laboradora en matèria ambiental, sinó en matèria d'indústria³⁸⁶, en els termes següents: “(...) *no cabe imputar responsabilidad alguna a la actora, cuando la misma se limitó a seguir las indicaciones de la ECA, SA, la cual no consideró necesaria la suspensión inmediata del funcionamiento del ascensor, sin que ello haya comportado la exigencia de responsabilidad alguna por parte de la Administración actuante. Si se considera que la actuación de la entidad inspectora no es constitutiva de infracción alguna, mal puede estimarse que lo es la de la empresa de mantenimiento, que se limitó a seguir las indicaciones formuladas por aquélla. No existe razón alguna que pueda justificar un tratamiento desigual acerca de la valoración de las respectivas responsabilidades de una y otra empresa*”.

De conformitat amb aquest criteri jurisprudencial, l'obtenció d'un informe, certificació... favorable per part d'una entitat col·laboradora de l'administració eximeix els particulars de possibles responsabilitats que es derivin del funcionament de la seva activitat, sens perjudici de la possible responsabilitat de les entitats col·laboradores³⁸⁷. En idèntic sentit, PADRÓS REIG considera que “*La superación de las pruebas de control por parte de los particulares les exime de responsabilidad y la defectuosa prestación de la actividad de control puede acarrear responsabilidades para la Administración, ya sea directa o subsidiariamente*”³⁸⁸.

En segon lloc, en la mesura que les entitats col·laboradores estan exercint funcions públiques que tradicionalment corresponien a l'administració, és imprescindible fixar la relació que s'estableix entre aquestes entitats i els particulars que, en compliment de la normativa vigent, sol·liciten els seus serveis per tal de poder obtenir o renovar una autorització, complir amb un control inicial o periòdic...

En aquest sentit, cal definir el tipus de relació que uneix a les entitats col·laboradores i als particulars, així com els drets i obligacions de ambdues parts. En particular, cal establir previsions específiques en relació amb el règim tarifari aplicable. És evident que les entitats col·laboradores podran rebre una contraprestació econòmica pels serveis realitzats, però la normativa ha de fixar com es determinaran les tarifes aplicables. Les

³⁸⁶ Aquesta Sentència resol el recurs contenciós-administratiu presentat per una empresa encarregada del manteniment d'un ascensor contra la multa imposada pel Departament d'Indústria de la Generalitat de Catalunya per incompliment del Reglament d'aparells elevadors.

³⁸⁷ *Vid. infra*. L'apartat 7 d'aquest capítol.

³⁸⁸ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, *cit.*, p. 14.

opcions possibles són múltiples, en funció del grau d'intervenció administrativa que s'hi apliqui, i poden anar des d'un sistema tarifari sotmès a la prèvia aprovació administrativa a un sistema de major llibertat on les pròpies entitats col·laboradores fixin les tarifes corresponents (tot i que, en aquest cas, seria recomanable exigir, com ja fan algunes regulacions autonòmiques i estatals, la notificació prèvia a l'administració i que siguin de coneixement públic). Així mateix, cal preveure quin tipus d'actuacions poden dur a terme les entitats col·laboradores en cas d'impagament per part dels seus clients de les tarifes aplicables.

En tercer lloc, també es planteja la possibilitat de poder recórrer les actuacions de les entitats col·laboradores de l'administració. Si les actuacions de control i/o inspecció que exerceixen aquestes entitats fossin dutes a terme per la pròpia administració, és evident que podrien ser objecte de recurs davant la pròpia administració i/o davant la jurisdicció contenciosa administrativa. En la mesura que aquestes funcions són exercides ara per entitats col·laboradores és imprescindible fixar un sistema de recursos per tal de garantir que els particulars no queden indefensos i impedir que actuacions d'aquest tipus, en les quals estan en joc funcions públiques, quedin exemptes de control. Aquest sistema de recursos constitueix, en definitiva, *“un mecanismo de devolución a las instancias administrativas del ejercicio privado de funciones públicas de autoridad”*³⁸⁹. L'administració recupera, d'aquesta forma, el control de les funcions públiques i s'estableix un sistema de control sobre el controlador³⁹⁰.

Seria recomanable, des d'aquesta perspectiva, que la legislació reguladora de les entitats col·laboradores en matèria de protecció ambiental prevegi, en primera instància, l'obligatorietat d'un sistema de reclamacions davant les pròpies entitats col·laboradores que podrien realitzar els interessats; i, en cas que aquestes reclamacions no prosperin o no es resolguin, un recurs davant l'administració pública (es tractaria d'una espècie de recurs d'alçada, denominat normalment “alçada impròpia”), amb la possibilitat d'accedir posteriorment a la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Sistemes similars s'han previst a algunes normes autonòmiques, com el Decret d'Andalusia 12/1999, de 26 de gener, regulador de les entitats col·laboradores en matèria de protecció del medi ambient; o el Decret català 170/1999, de 20 de juny, pel qual s'aprova el reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control; o estatals, en matèria

³⁸⁹ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., pp. 332.

³⁹⁰ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., p. 334.

d'indústria. Aquest sistema de reclamacions i posterior recurs s'hauria d'obrir no només als clients de les entitats col·laboradores, sinó a qualsevol altre persona afectada per la seva actuació -com fa efectivament, per exemple, l'esmentat Decret català-, tant si es tracta d'actuacions de certificació o informe desfavorables com favorables³⁹¹.

Caldria, així mateix, obligar a les entitats col·laboradores, a disposar de procediments específics per al tractament de les possibles reclamacions rebudes i a mantenir a disposició de l'administració competent un arxiu amb totes les reclamacions i accions adoptades al respecte.

D'altra banda, a nivell doctrinal també s'ha suscitat un debat doctrinal amb relació al tipus de control que pot exercir l'administració mitjançant el recurs que s'interposi pels interessants davant d'actuacions d'entitats col·laboradores. Es tracta de determinar si el control que exerceix l'administració és un control formal (sobre el procediment de control i/o inspecció seguit) o material (sobre el resultat del control i/o inspecció) de l'actuació de les entitats col·laboradores. CANALS AMETLLER, referint-se a l'actuació de les entitats col·laboradores en l'àmbit de la seguretat i de la qualitat industrial, considera que *“Atendiendo al fundamento del nuevo sistema de inspección y control de la técnica, en mi opinión, lo que realmente se controla en vía administrativa ordinaria es la corrección del procedimiento seguido, si se han mantenido sus características fundamentales de objetividad e imparcialidad especialmente. Se trata de una fiscalización estrictamente formal y no material. No existirá un control del resultado de la actividad jurídica de la entidad privada (...) La Ley de Industria no articula, por tanto, un instrumento de control de resultados, sino un control de procedimientos, tendente a garantizar, en todo caso, la objetividad que debe imperar en el ejercicio por particulares de funciones de autoridad”*³⁹². En canvi, PADRÓS REIG, entén que l'administració s'ha de pronunciar sobre la correcció o incorrecció del resultat³⁹³.

³⁹¹ La legislació en matèria d'indústria, en canvi, únicament contempla la fiscalització de l'actuació privada per l'administració pública mitjançant la interposició del corresponent recurs quan es tracta d'un certificat o informe desfavorable. Vegeu al respecte, per tots, CARRILLO DONAIRE, J. A., *El derecho de la seguridad...*, cit., pp. 613 i ss. Com ha posat en relleu FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección...*, cit., *“no se ha valorado la posibilidad de que existan terceros legitimados para formular una reclamación contra una evaluación positiva indebida por parte de la entidad colaboradora, hipótesis ésta perfectamente factible en diversos campos, tales como riesgos para la salud pública y el medio ambiente de determinadas instalaciones, o para la salud e integridad y otros derechos de los usuarios de un centro”* (p. 567).

³⁹² CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., pp. 333-334.

³⁹³ PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa...*, cit., p. 83.

6. El control i la vigilància de les entitats col·laboradores per l'administració

L'externalització de les funcions públiques de control ambiental exigeix l'articulació de mecanismes de control i fiscalització de l'administració titular de les funcions exercides per entitats col·laboradores sobre aquestes entitats. Com destaca ESTEVE PARDO, “*el flujo hacia particulares (...) no ha de poner en cuestión el carácter eminentemente público de estas funciones (...) No puede hablarse así de una privatización en su sentido más amplio y contundente, irreversible por así decirlo. La Administración ha de retener las necesarias facultades para mantener la dimensión y tensión pública que ha de tener el sistema*”³⁹⁴. En definitiva, “*El recurso al particular y la admisión de que éste pueda ejercer ciertas funciones públicas, incluso de contenido resolutorio, no implica dejación de las potestades administrativas. Éstas siguen retenidas por la Administración (...) Tampoco implica una privatización de dichas funciones (...) La Administración sigue manteniendo el control final del mecanismo que pergeña la ley*”³⁹⁵.

En la mesura que els particulars assumeixen determinades responsabilitats en la protecció de béns o la realització d'interessos de caràcter general -que té com a punt de partida el principi de cooperació-, l'administració ha d'exercir una funció de garantia³⁹⁶ i protegir els interessos públics. La funció que s'exercita és materialment administrativa, raó per la qual s'han d'establir mecanismes per a exercir el fonamental i irrenunciable control de l'administració³⁹⁷. Això implica atorgar a l'administració un paper actiu i dotar-la de mecanismes de fiscalització i control sobre les entitats col·laboradores, que poden ser molt variats i tenir diferents graus d'intensitat. Algunes possibilitats són l'exigència de títols habilitants, que haurien de ser temporals, per tal de comprovar la capacitat tècnica de les entitats col·laboradores; les auditories i inspeccions periòdiques

³⁹⁴ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 150.

³⁹⁵ GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, cit., p. 328.

³⁹⁶ Vegeu MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 362. En opinió d'aquesta autora, aquesta funció de garantia “*representa, en todo caso, la atención y protección de los intereses públicos en un marco de gestión y decisión en el que la Administración no es protagonista y está, aparentemente, tomado por particulares*” y pone de manifiesto, a la vez, la importancia de establecer un núcleo duro e indisponible de un Derecho Administrativo que parte de la asunción de responsabilidades por los sujetos privados y que no puede dejar vacíos de contenidos los principios de democracia, igualdad y eficacia” (p. 363).

³⁹⁷ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, cit., p. 11.

sobre aquestes entitats; la possibilitat de revocar o suspendre els títols habilitants; l'exercici de la potestat sancionadora sobre aquests ens; la resolució de recursos contra actuacions d'entitats col·laboradores³⁹⁸ ... En qualsevol cas, les entitats col·laboradores han de quedar subjectes a un fort control administratiu.

En definitiva, seguint a MORA RUIZ, *“el papel de la Administración no puede quedar reducido al de un mero árbitro en las relaciones entre particulares, sino que se sitúa en una posición activa en virtud de la cual se parte de su ineludible presencia e intervención administrativa, en positivo, para la propia realización de los derechos de los ciudadanos, de manera que la Administración no está frente al individuo (lo cual representa la situación característica de la prohibición de exceso), sino a su lado, para la satisfacción de sus propios intereses, aun cuando éstos dependen de la actuación de otros sujetos particulares. Desde esta perspectiva, se señala la evolución "del Estado de seguridad jurídica a un régimen de garantías de bienes jurídicos"”*³⁹⁹.

7. El règim de responsabilitat de les entitats col·laboradores i de l'administració pública

L'exercici de funcions públiques per part d'entitats col·laboradores també suscita qüestions de gran interès en relació amb el règim de responsabilitat aplicable. Es planteja, en definitiva, quin ha de ser el subjecte responsable quan determinades funcions públiques són dutes a terme per agents privats: l'administració o qui exerceix efectivament aquestes funcions?. D'entrada, cal tenir en compte que *“El traslado a organizaciones privadas de las funciones de control, inspección y certificación implica, paralelamente, el traslado e imputación de responsabilidades a tales organizaciones. Son ellas directamente responsables de los daños y perjuicios ocasionados en ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas”*⁴⁰⁰. Per tant, les entitats col·laboradores

³⁹⁸ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., assenyala que *“Existe también una relación estable y permanente entre la Administración pública y la Entidad colaboradora. Esta relación se intensifica en caso de interposición de un recurso, ante la Administración, por parte de un sujeto afectado por la actuación de una Entidad colaboradora, una vez presentada, con carácter previo al recurso, la preceptiva reclamación ante la Entidad privada. La previsión de este medio de impugnación - a modo de recurso de "alzada impropia"- denota una cierta relación jerárquica entre la Administración y la Entidad colaboradora”* (p. 279).

³⁹⁹ MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida...*, cit., p. 364.

⁴⁰⁰ CANALS AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares...*, cit., p. 323. En idèntic sentit, ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho...*, cit., afirma que *“Justamente, la funcionalidad del nuevo sistema de seguridad industrial, que traslada de la Administración a los particulares las funciones de*

han de ser responsables dels danys materials que l'exercici material de les seves funcions pugui provocar. Així ho recull, a més, alguna norma autonòmica com el Decret català 170/1999, de 29 de juny, que considera responsables a les entitats ambientals de control dels seus dictàmens i actuacions. Per aquest motiu, és molt important que la normativa reguladora de les entitats col·laboradores imposi a aquestes l'obligació de subscriure pòlisses d'assegurança per cobrir els danys i perjudicis que puguin ocasionar. Es més, hauria de tractar-se d'un requisit previ obligatori i necessari per tal de poder obtenir el corresponent títol habilitant per a actuar com a entitat col·laboradora.

Afirmada la responsabilitat de les entitats col·laboradores, cal determinar ara la naturalesa d'aquesta responsabilitat i clarificar si es tracta d'un règim públic o privat de responsabilitat. Per a ESTEVE PARDO, *“tratándose de una función pública, que en este caso se transfiere a particulares (...), el régimen de responsabilidad parece que habría de ser, en principio, el que es propio de la Administración, en lo sustancial, el que configuran el art. 106 de la Constitución y el título X de la Ley 30/1992, dominado por el principio de responsabilidad objetiva”*⁴⁰¹. I això amb independència de la naturalesa pública o privada de l'entitat col·laboradora, ja que l'element determinat no és la seva forma de personificació -pública o privada-, sinó la funció que realitzin⁴⁰².

Tanmateix, de les consideracions anteriors no es deriva l'exempció de tota responsabilitat per les administracions públiques. Efectivament, com ha destacat GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *“la Administración puede conservar un reducto de responsabilidad incluso en los casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de la función pública autorizadora y de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en la legalidad administrativa, ya que a la actividad privada rodeará siempre un halo público de intervención que puede manifestarse en cualquier momento; la función de verificación del cumplimiento de las reglas de seguridad podrá*

control, es el paralelo traslado con ellas de la responsabilidad que de su ejercicio pudiera derivarse” (p. 204).

⁴⁰¹ ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho...*, cit., p. 204. De forma similar, CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares...*, cit., pp. 326-327.

⁴⁰² CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares...*, cit., afirma que *“Si en la actualidad la personificación pública o privada de las entidades que ejercen funciones y potestades públicas parece ser un elemento secundario para la aplicación, con todas su garantías, del Derecho administrativo, tampoco parece que este elemento impida la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva a las Entidades colaboradoras. Si en ambos supuestos, actuación directa de la Administración y actuación privada, las funciones ejercidas son las mismas, así como son idénticos sus efectos jurídicos, los argumentos en favor de una diferenciación en el régimen de responsabilidad aplicable difícilmente se sostienen”* (pp. 326-327).

*ser una función privatizada en el seno de la función pública relativa en general a la tutela de la debida seguridad. Incluso en el propio ámbito de gestión privada de esta función pública un mínimo de vigilancia administrativa puede ser exigible”*⁴⁰³. La responsabilitat de l’administració es fonamentaria, doncs, fonamentalment, en les potestats de supervisió i de fiscalització que l’ordenament jurídic atorga a les administracions públiques sobre l’actuació dels agents privats⁴⁰⁴.

Així mateix l’administració també seria responsable per l’atorgament de títols habilitants per a actuar com a entitats col·laboradores a entitats que no reuneixen les condicions necessàries. En aquest senti, GARCÍA URETA considera que *“Una falta de comprobación de los requisitos que han de concurrir, habilitando a una tal entidad para llevar a cabo las actividades que legalmente se le encomienden, puede plantear la existencia de responsabilidad de aquellos daños que se ocasionen. El otorgamiento de una autorización a un organismo que no reúne los requisitos exigibles implicaría crear un riesgo que puede concretarse en daños para terceros”*⁴⁰⁵.

8. La vinculació de l’administració a l’actuació de les entitats col·laboradores

Altra de les qüestions problemàtiques que suscita la intervenció d’entitats col·laboradores en l’exercici de funcions públiques de control i inspecció ambiental és la de si les seves actuacions vinculen o no a l’administració; és a dir, si l’administració pot separar-se de les apreciacions tècniques efectuades per aquestes entitats en els seus informes, actes, certificacions... Aquest aspecte hauria de ser clarificat per la futura regulació de les entitats col·laboradores de l’administració en matèria de protecció del medi ambient a Catalunya.

En opinió de PADRÓS REIG, *“resulta claro que la Administración se encuentra vinculada a las apreciaciones de sus entidades colaboradoras. Esta es, con algunos matices, la doctrina aportada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 de enero de 1998, que condenó a la Administración por apartarse de lo*

⁴⁰³ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “La responsabilidad administrativa en casos de “colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas””, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 123, 2004, p. 419.

⁴⁰⁴ CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares...*, cit., pp. 327 i ss.

⁴⁰⁵ GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, cit., p. 324.

informado por la entidad colaboradora”⁴⁰⁶. A més, considera aquest autor que “*Las actas o informes elaborados por las entidades de control no son documentos públicos aunque su valor técnico vincula a la Administración*”⁴⁰⁷.

Per a GARCÍA URETA l’administració queda vinculada a l’actuació de les entitats col·laboradores si d’aquesta actuació es deriva un resultat positiu: “*Por lo que respecta al ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, la LI reconduce las decisiones de dichas entidades a la propia Administración, en el supuesto de discrepancia (art. 16.2 LI), no así si el control deviene positivo. En este segundo caso la Administración asume el resultado al que lleguen tales entidades debido al grado de conocimiento de las mismas, que ha debido ser acreditado mediante los correspondientes controles autorizatorios. En cualquier caso, no puede obviarse que dichas entidades colaboradoras comprueban el grado de cumplimiento de una actividad de acuerdo a disposiciones estrictamente vinculantes y de naturaleza administrativa*”⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, *cit.*, p. 14.

⁴⁰⁷ PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales...”, *cit.*, p. 14.

⁴⁰⁸ GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora...*, *cit.*, p. 329.

CAPÍTOL VI

ELS INTENTS DE REGULACIÓ DE LES ENTITATS COL·LABORADORES DE L'ADMINISTRACIÓ EN MATÈRIA DE PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A CATALUNYA

La disposició addicional cinquena de la Llei del Parlament de Catalunya 3/1998, de 24 de febrer, de la intervenció integral de l'administració ambiental (en endavant LIIAA), determina que el sistema d'acreditació, que permet a les entitats col·laboradores de l'administració exercir funcions públiques, s'haurà de regular per llei del Parlament. Aquesta determinació bé donada per la especial legitimació que requereix la norma que articula el sistema d'externalització de funcions públiques. Mentre aquesta llei no es dicti, la LIIAA habilita al govern per establir un regim provisional. Aquesta habilitació es concreta al Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control que han de portar a terme les funcions de control integral encomanades per la LIIAA. A data d'avui encara no s'ha dictat la llei del Parlament de Catalunya que ha d'impedir que aquesta situació de provisionalitat s'allargui en el temps. A més, ens trobem que existeixen determinades regulacions ambientals sectorials que contemplen una regulació pròpia de les entitats col·laboradores en aquell àmbit, com per exemple el cas del Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, i, per últim, també hi han algunes normes ambientals sectorials que es remeten a un desenvolupament posterior, pel que fa a les entitats col·laboradores, que encara no s'ha materialitzat, com succeeix, per exemple, en matèria de soroll o de contaminació lluminosa. En aquest context, doncs, es centra aquest capítol.

Abans d'entrar en el estudi dels diferents texts que es proposen per regular el tema, considerem adient fer una petita referència als antecedents parlamentaris. Del seu estudi es dedueixen una sèrie de preocupacions per les quals diferents grups parlamentaris presenten proposicions a través de les quals el Parlament de Catalunya insta el Consell

Executiu a presentar al Parlament un projecte de Llei regulador del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració, en matèria de medi ambient. Les preocupacions principals són les següents:

- Complir amb el mandat de la disposició addicional cinquena de la LIIAA
- La regulació del Decret 170/1999 respecta el règim de concessió administrativa vigent per a determinades actuacions de control ambiental⁴⁰⁹. Això fa, per un costat, que existeixin una dualitat de règims i, per altra banda, que existeixi una situació de monopoli de fet que es produeix en l'àmbit de les activitats de control i inspecció en matèria de medi ambient, on operen, com a entitats d'inspecció i control col·laboradores de l'Administració ambiental de Catalunya, les empreses ECA i ICICT, sota la fórmula de concessió administrativa. El Govern va concedir, per Decret, a aquestes dues empreses la concessió administrativa fins a l'any 2006 i el Decret 170/1999 manté sense modificació el regim concessional durant la vigència dels contractes. Per tant, convé una regulació que deixi de ser provisional i doni un mínim de seguretat i estabilitat per encoratjar a les empreses a acreditar-se i, així, materialitzar en aquest àmbit la iniciació del procés de liberalització i poder fer realitat el principi de lliure competència.

1.1. El projecte de llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria de medi ambient, presentat el 22 de gener de 2003

Aquest projecte de llei té per objecte “regular el sistema d'acreditació, funcionament i supervisió de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de medi ambient, en l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya”(article 1). Per tant, el seu objecte abasta no només les entitats col·laboradores que han de realitzar les actuacions de control de les activitats amb incidència ambiental que es regulen a la LIIAA, sinó també abasta a les entitats col·laboradores que operen a altres àmbits d'actuació ambiental com la gestió i auditoria ambiental, l'etiquetatge ecològic, la matèria dels agents contaminats i la de vigilància i seguiment dels recursos naturals. En

⁴⁰⁹ La Disposició transitòria primera del Decret 170/1999 mantenia, per determinades activitats, el regim jurídic concessional “exclusiu i excloent” de les entitats concessionàries durant la vigència dels contractes celebrats amb anterioritat a la entrada en vigor del citat Decret. Aquesta disposició va ser impugnada davant el TSJC al·legant que vulnerava el dret a la llibertat d'empresa i a la lliure competència. El Tribunal, a la STSJ Catalunya núm. 1079/2001, de 9 de novembre, no anul·la les concessions però obre la via a que altres empreses també puguin realitzar aquestes tasques al declarar la nul·litat de l'expressió “exclusiu i excloent” referida al regim concessional.

definitiva, podríem dir que aquest projecte té la pretensió de portar a terme una regulació de les entitats col·laboradores de l'Administració que contempla un àmbit d'aplicació global en matèria mediambiental. Es tracta, doncs, de comptar amb una regulació comuna per que fa a les entitatst col·laboradores en matèria mediambiental.

En relació a l'abast de les funcions de control que es cedeix a les entitats col·laboradores, la proposició de llei fa referència a “aquelles que d'una banda es refereixen a la comprovació de dades o al control del compliment de condicions i determinacions objectives i no exigeixen, per tant, la formulació de judicis de valor ni apreciacions de caràcter subjectiu i que, d'altra banda, es corresponen o bé a obligacions legals preestablertes o bé a sistemes voluntaris que són a càrrec de les persones titulars de les instal·lacions, productes o serveis que demanen la gestió”⁴¹⁰. Per tant, podem deduir que l'abast de l'exercici de la funció de control, que es trasllada amb l'acreditació a les entitats col·laboradores, no inclou la inspecció pròpiament dita.

Considerem transcendent mencionar que el projecte de llei introdueix, inspirant-se en la normativa estatal en matèria de qualitat i seguretat industrial, la figura de l'entitat d'acreditació ambiental, encara que amb peculiaritats molt pròpies. Per exemple, l'entitat d'acreditació ambiental té caràcter d'empresa pública adscrita al Departament de Medi Ambient⁴¹¹ i existeix només una de iure i de facto⁴¹². Aquesta entitat és l'encarregada de gestionar el sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració en matèria de medi ambient i supervisar el funcionament i les actuacions d'aquestes. Pel que fa al règim jurídic, les actuacions de l'Entitat d'Acreditació Ambiental se sotmeten amb caràcter general al dret privat. Ara bé, se sotmeten en tot cas al dret administratiu el procediment d'acreditació, el règim de funcionament dels òrgans col·legiats de l'Entitat, els actes dictats en exercici de potestats públiques i els derivats de relacions interadministratives.

L'acreditació, que es la pedra angular al voltant de la qual gira tot el sistema de trasllat a entitats col·laboradores de funcions públiques de control, es regula com un acte reglat i,

⁴¹⁰ *Vid.* exposició de motius.

⁴¹¹ De l'estudi de l'estructura i de la composició dels òrgans de l'Entitat d'Acreditació Ambiental es dedueix la seva estreta vinculació amb l'Administració. *Vid.* art. 27-31.

per tant, l'Entitat d'Accreditació Ambiental haurà de resoldre favorablement, davant d'una sol·licitud d'acreditació, sempre que les entitats demostrin, d'acord amb el procediment establert, el compliment dels requisits de capacitat, independència, imparcialitat i els requeriments que s'estableixen al projecte de llei⁴¹³. Una de les finalitats que es pretén assolir amb la regulació del sistema d'acreditació es implantar un regim que garanteixi i possibiliti el lliure accés a la condició d'entitat col·laboradora de l'Administració i, a més, permeti disposar d'un nombre suficient d'entitats per a dur a terme les funcions que la legislació els encomana.

1.2. L'Avantprojecte de llei reguladora del sistema d'acreditació de les entitats col·laboradores de l'Administració de la Generalitat de 2005

L'Avantprojecte objecte de comentari té un objecte molt més ampli i ambiciós que els texts amb als quals s'ha treballat fins ara. Aquesta afirmació es fonamenta amb les següents constatacions:

- L'objecte de l'avantprojecte es regular el sistema d'acreditació, funcionament i supervisió de les entitats col·laboradores de l'administració de la Generalitat de Catalunya. De manera que es tracta d'abastar la regulació comuna de les entitats col·laboradores de tots aquells àmbits de gestió de les competències de l'Administració de la Generalitat on s'externalitzen determinades funcions públiques que són susceptibles de ser realitzades per aquestes.
- Les entitats col·laboradores de l'administració de la Generalitat que compren aquest avantprojecte es classifiquen d'acord amb els sectors materials de l'acció pública en :
 - a) Entitats col·laboradores en matèria de medi ambient.
 - b) Entitats col·laboradores en matèria d'habitatge
 - c) Entitats col·laboradores en matèria de protecció de la salut
 - d) Entitats col·laboradores en matèria de comunicacions electròniques
 - e) Entitats col·laboradores en matèria de seguretat contra incendis
 - f) Entitats col·laboradores en matèria d'agricultura, ramaderia i pesca

⁴¹² No com el regim de les entitats col·laboradores en matèria de qualitat i seguretat industrial on, en teoria, es contempla l'existència d'un sistema liberalitzat de més d'una entitat d'acreditació en règim de lliure competència però a la pràctica existeix un monopoli de facto per l'entitat ENAC.

- A més, el text deixa oberta la possibilitat que altres possibles sectors encomanen l'exercici de determinades funcions a entitats col·laboradores. Aquestes es regiran pel regim comú regulat en aquest text, encara que la normativa que les contempli haurà de definir el/els sector/s, el/els tipus d'entitat/s, el/els camp/s d'actuació i les funcions i, si s'escau, els requisits específics exigibles per a l'acreditació.
- Tot i que l'avantprojecte pren com a punt de partida els text del projecte de llei, ens trobem davant d'un text molt més detallat, específic i on es concreten molts més punts que al document estudiat al punt anterior. Sobre tot es determina un regim més exigents per les entitats col·laboradores de l'administració i un control molt més intensiu de l'entitat d'acreditació sobre les entitats col·laboradores. A més, es contempla la tipificació d'una sèrie d'infraccions administratives imputables al/la tècnic/a capacitat/ada responsable de les actes, informes o certificacions de les actuacions practicades.
- Una preocupació reiterativa de l'avantprojecte és el reconeixement de l'Entitat d'Acreditació com a organisme d'acreditació competent en l'àmbit internacional de la Unió Europea i estatal.

⁴¹³ D'acord amb l'article 40 del projecte de llei "L'acreditació comporta el reconeixement de l'aptitud i la capacitat de l'entitat per realitzar les funcions i actuacions per a les quals ha estat expressament acreditada i aixecar les actes i emetre els informes o certificacions que corresponguin".

CONCLUSIONS

A l'ordenament jurídic actual hi ha una tendència generalitzada a l'externalització de funcions públiques de control, inspecció i certificació en diferents àmbits de l'actuació administrativa. El recurs a la col·laboració privada per part de l'administració pública constitueix, actualment, una necessitat no discutida per diferents factors: la ràpida evolució de la tècnica i la seva incidència sobre les normes i l'actuació de les administracions públiques; la necessitat de garantir l'eficàcia en la intervenció administrativa i de comptar amb mitjans materials, personals... adequats per dur a terme aquesta funció; l'economització de costos, entre d'altres. L'àmbit del dret ambiental no és una excepció, ja que és un camp idoni, per les seves peculiars característiques, per la implantació del fenomen de l'externalització.

Malgrat que no es dubta de la necessitat de la seva implantació, en la mesura que l'externalització de funcions públiques és un fenomen relativament recent i encara no compta amb una regulació consolidada en molts àmbits d'actuació -el sector ambiental n'és un bon exemple-, es plantegen una sèrie de problemàtiques a nivell jurídic sobre les quals encara no hi ha una solució pacífica.

En aquest context que acabem de descriure, Catalunya ha fet una aposta decidida per l'opció de la col·laboració privada, entre d'altres, en el camp del Dret ambiental. Tanmateix, actualment la regulació de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria ambiental encara no compta amb una regulació global. D'una banda, ens trobem amb regulacions de caire provisional –condemnades fins ara a la permanència per la inactivitat del legislador-, com el Decret 170/1999, de 29 de juny, regulador de les entitats ambientals de control. De l'altra, amb regulacions sectorials, com el cas del Decret 397/2006, de 17 d'octubre, d'aplicació del règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle i de regulació del sistema d'acreditació de verificadors d'informes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle; o amb simples previsions d'actuació d'entitats col·laboradores en normes de rang legal que remetent a un posterior desenvolupament reglamentari encara no materialitzat, com succeeix, per exemple, en matèria de soroll o de contaminació lluminosa.

La realització d'aquest treball de recerca i, en particular, l'anàlisi de la normativa estatal relativa a l'externalització de funcions de control i inspecció en matèria de protecció del

medi ambient, d'una banda, i l'estudi dels diferents models autonòmics existents en aquest àmbit, amb especial referència a Catalunya, de l'altra, ha permès detectar quins són els principals problemes que existeixen en aquesta matèria. Aquesta circumstància, afegida a la necessitat de què Catalunya reguli mitjançant una norma amb rang legal les entitats col·laboradores de l'administració en l'àmbit ambiental, aconsella realitzar una sèrie de reflexions generals que puguin ser útils de cara a la futura llei que s'aprovi en aquest camp.

La futura regulació de les entitats col·laboradores a Catalunya hauria de tenir en compte les següents qüestions:

- a) És evident que, en la mesura que les entitats col·laboradores exerciran funcions de l'administració pública, la seva normativa ha de tenir en compte la necessitat de fixar de manera rigorosa una sèrie de requisits que ineludiblement hauran de complir per tal de poder actuar. En aquest sentit, és fonamental garantir la imparcialitat, la independència, la neutralitat i l'objectivitat en la seva actuació, acompanyant, per tant, una sèrie de causes d'incompatibilitat del personal al seu servei. Així mateix, cal garantir la capacitat i la solvència tècnica en sentit ampli, que inclou personal capacitat i qualificat; suficiència d'instal·lacions i equips; capacitat econòmica per actuar; i l'assegurament de possibles responsabilitats.
- b) En relació amb el caràcter públic o privat de les entitats col·laboradores, la normativa en general opta per admetre ambdues possibilitats. De cara a una futura regulació, seria adient admetre aquesta doble opció, partint de la base de què no sempre la iniciativa privada cobrirà tots els àmbits i camps d'actuació existents en matèria ambiental. A més, en alguns casos el recurs a formes de personificació pública també estaria justificat com a opció organitzativa més flexible i més eficaç. Tot això sens perjudici que, a la pràctica, s'ha constatat que la majoria d'entitats col·laboradores actuant són privades. A més, també es pretén que aquestes entitats funcionin en un règim de lliure competència.
- c) És imprescindible que es regulin de manera clara i detallada els drets i obligacions de les entitats col·laboradores, així com de les persones que contractin els seus serveis.
- d) Amb relació a l'abast que ha de tenir l'actuació de les entitats col·laboradores de l'administració en matèria de protecció del medi ambient, es considera, d'una

banda, que s'ha de centrar en la realització de funcions i actuacions d'auxili, assistència, certificació i control de les instal·lacions, sense arribar a l'exercici de la funció d'inspecció en sentit estricte, que hauria de quedar, en tot cas, reservada a l'administració. De l'altra i pel que fa referència als possibles camps d'actuació on podria ser viable el recurs a la col·laboració externa, es considera que, malgrat que el legislador té aquí plena llibertat, el més coherent seria ampliar la intervenció d'entitats col·laboradores a tots els àmbits sectorials ambientals per tal de disposar d'una regulació comuna i global. Des d'aquesta perspectiva l'externalització podria abastar la contaminació sonora, lluminosa, de sòls, olors, vibracions, residus, aigües, atmosfera...

- e) La determinació de l'instrument a utilitzar per al trasllat de les funcions públiques de control en matèria ambiental a entitats col·laboradores a la normativa analitzada posa en relleu la diversitat i la varietat de models potencialment utilitzables: concessió; autorització; acreditació; acreditació amb autorització posterior; acreditació, amb posterior autorització i inscripció en un Registre públic; convenis de col·laboració... En aquest context i després de l'anàlisi realitzat s'ha arribat a la conclusió que, a causa de la novetat d'aquest fenomen, no existeix encara una figura jurídica que s'ajusti plenament als perfils que presenta aquesta trasllació de funcions públiques. Per tant, les fórmules potencialment utilitzables poden ser molt variades. De totes maneres, cal fer notar la inadequació de la concessió i la major preferència per un sistema que garanteixi millor la lliure concurrència.

Partint d'aquesta premissa, no pot negar-se que a Catalunya s'ha consolidat un sistema d'acreditació prèvia per una entitat pública o un òrgan administratiu (sense posterior autorització) per tal d'habilitar l'actuació de les entitats col·laboradores en l'àmbit del control públic. Aquesta opció està plenament justificada, segons el nostre parer, i garanteix suficientment el control previ de la seva capacitat en sentit ampli.

- f) L'actuació de les entitats col·laboradores planteja, fonamentalment, dos tipus de qüestions. En primer lloc, si es tracta o no d'activitat administrativa i, per tant, els seus actes són actes administratius. En relació amb aquesta qüestió, es parteix de què les seves certificacions, actes, informes... no són documents públics i que les seves actuacions no poden catalogar-se com a actes

administratius en sentit estricte, sens perjudici que sí que puguin tenir determinats efectes en la relació entre l'administració i el particular sotmès a control. Es tracta, en definitiva, d'actuacions a mig camí entre allò públic i allò privat.

En segon lloc, ha de negar-se la presumpció de veracitat de les actes, informes... emesos per entitats col·laboradores, ja que no són emesos per funcionaris amb condició d'autoritat. Això té efectes, evidentment, pel que fa a la seva instrumentalització com a prova en els procediments administratius sancionadors i jurisdiccionals.

- g) El trasllat de funcions públiques a mans privades ha d'anar acompanyat d'una regulació clara de la posició dels particulars i de tercers davant de l'actuació d'aquestes entitats col·laboradores i de la pròpia administració. Això implica regular amb plenes garanties la posició jurídica del particular que contracta els serveis d'una entitat de control i dels possibles tercers interessats. És fonamental, en aquest sentit, que la normativa articuli mecanismes de reclamació davant de les pròpies entitats col·laboradores, així com posteriors recursos davant de l'administració i la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa.
- h) El recurs a la col·laboració no implica una privatització ni una renúncia per part de l'administració a la funció pública que té encomanada, la qual seria, a més, incompatible amb el nostre ordenament jurídic. Això significa que la regulació de les entitats col·laboradores ha de preveure suficients mecanismes de supervisió i control de l'administració sobre les seves entitats col·laboradores per tal de garantir els interessos generals i un funcionament correcte del sistema. Els principals mecanismes que es podrien articular a aquest efecte són: el procediment d'acreditació; la temporalitat de l'acreditació amb necessitat de renovacions periòdiques; l'exigència de documentació periòdica (informes anuals, auditories...); possibilitat de controlar, verificar i inspeccionar, en tot moment, l'actuació de les entitats col·laboradores; retirada temporal o definitiva de l'acreditació; i l'aplicació de sancions administratives.
- i) Respecte a la responsabilitat de les entitats col·laboradores, cal tenir en compte que són elles les responsables de les seves actuacions, dictàmens, informes... Per tant, l'ordenament jurídic ha d'exigir la corresponent garantia per fer front a aquesta responsabilitat (normalment, mitjançant una pòlissa d'assegurança).

En qualsevol cas, la responsabilitat de les entitats col·laboradores no exclou la possible responsabilitat de l'administració pública quan no exerceixi adequadament les seves potestats de supervisió i control sobre les entitats col·laboradores. També quan l'administració actua al marge del que reflecteixen les certificacions i actes de les entitats col·laboradores.

BIBLIOGRAFIA

ALLI ARANGUREN, J. C., “Las nuevas formas de la actividad administrativa. Participación, ejercicio privado de funciones públicas y gestión privada de servicios públicos”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, pp. 91-135.

AMENÓS ÁLAMO, J., *La inspección urbanística. Concepto y régimen jurídico*, Cedecs, Barcelona, 1999.

ARANA GARCÍA, E., “Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos”, a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, 1999.

ARANA GARCÍA, E., “La reforma del régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos. Comentario al Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio”, a *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, pp. 95-122.

BERMEJO VERA, J., “La Administración Inspectoral”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Sobre la liberalización de la ordenación de la calidad industrial, la sustitución de la homologación y discrecionalidad administrativas por la homologación y discrecionalidad privadas y el desconocimiento por el TDC de principios básicos del derecho administrativo sancionador”, *Anuario de la Competencia*, Madrid, 1998.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

BIBER-KLEMM, S., “Staatliche Kontrolle und private Autonomie im betrieblichen Umweltschutz: Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz nach deutschem Recht und die Umwelt-Management-Systeme und Audits. Ein Diskussionsbeitrag”, *URP/DEP*, 1997.

BOSELNANN, K.; RICHARDSON, B. J., “Introduction: New Challenges for Environmental Law and Policy”, BOSELNANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L’Haia-Londres-Boston, 1999.

BURCKHARDT, W., *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Untersuchungen über die Eigenart des Privatrechts, des Staatsrechts und des Völkerrechts*, Schulthess, Zurich, 1944.

CANALS i AMETLLER, D., “La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad”, a *Poder Judicial*, núm. 56, 1999.

CANALS i AMETLLER, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

CANALS i AMETLLER, D., “Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”, a l’obra col·lectiva coordinada per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edició (primera a la Fundació), Fundació Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 305-323.

CANALS i AMETLLER, “Las administraciones locales ante el cumplimiento del Protocolo de Kioto”, al llibre col·lectiu coordinat per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edició (1ª en la Fundació), Fundació Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 561-592.

CARRILLO DONAIRE, J. A., *El derecho de la seguridad y calidad industrial*, Instituto García Oviedo-Marcial Pons, Madrid, 2000.

CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004.

DOMPER FERRANDO, J., “Las actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas)”, ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1996.

EMBID IRUJO, A., “El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?”, GRAU RAHOLA, J.; LLEBOT, J. E. (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Madrid, 1999.

ESTEVE PARDO, J., “El componente técnico del Derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los entes locales”, a l’obra col·lectiva per ell coordinada, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputació de Barcelona, Madrid, 1996, pp. 451-463.

ESTEVE PARDO, J., “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999.

ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999.

ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”, a *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Normalización y homologación de productos industriales”, a l’obra dirigida per S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico*, vol. 2, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Industria”, al llibre dirigit per S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *Derecho Administrativo Económico*, vol. 2, La Ley, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La inspección ambiental”, a l’obra col·lectiva coordinada per José ESTEVE PARDO, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª edició (primera a la Fundació), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 133-158.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental”, a *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la inspección administrativa*, Comares, Granada, 2002.

GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Montecorvo, Madrid, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La participación del administrado en las funciones administrativas”, a *Homenaje a S. Royo-Villanova*, Madrid, 1977, pp. 305 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, a *Libro Homenaje a José Luis Villar Palasí*, Madrid, 1989, pp. 437 y ss.

GARCÍA MARCOS, J., “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, a *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núms. 12-13, 2005, pp. 1-33 (<http://www.cica.es/aliens/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> -últim accés el 14-6-2007-).

GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas”, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 123, 2004.

HOFER, J., “Bedeutung, Handlungsbedarf und Perspektiven der USG-Revision für die Kantone”, *URP/DEP*, 1996.

HOFER, J., “Zuckerbrot oder Peitsche? Welche Instrumente stehen dem Kanton für die Verwirklichung des Umweltschutzes zur Verfügung?”, *URP/DEP*, 1993.

IZQUIERDO CARRASCO, M., *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

JARIA MANZANO, J., *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*, Institut d’Estudis Autònoms, Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.

KORINEK, K., “Die Verbindlichkeit technischer Normen im nationalien Recht und im europäischen Gemeinschaft”, RUCH, A.; HERTIG, G.; NEF, U. C., *Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für Martin Lendi*, Schulthess, Zurich, 1998.

LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.

MACERA, B. F., “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas (especial referencia al sistema de vigilancia ambiental de las

actividades clasificadas)”, a l’obra col·lectiva *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1605-1624.

MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho Público*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

MAEGLI, R., “Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft im Umweltschutz – Möglichkeiten und Grenzen”, *URP/DEP*, 1997.

MAESTRO BUELGA, G., “Negociación y participación en el proceso legislativo”, *RDP*, núm. 32, 1991.

MALARET, E., “Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988.

MALARET I GARCIA, E.; PÉREZ I VELASCO, M. M.; CONDE I CASTEJÓN, J., “La regulación municipal del medio ambiente”, ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1996.

MARBURGER, P.; GEBHARD, T.; “Gesellschaftliche Umweltnormierungen”, MARBURGER, P.; ENDRES, A., *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*, Economica, Bonn, 1993.

MARTÍ AROMIR, T., “El régimen de control, inspección y sanción de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 280-281, 1999, pp. 435-463.

MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “La huida del derecho administrativo. La personalidad jurídica de las Administraciones públicas y el principio de eficacia. Reflexiones”, a AAVV, *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Madrid, 1994.

MUÑOZ MACHADO, S., “Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 519 y ss.

NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Comares, Granada, 2000.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autoncontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

OJEDA MARÍN, A., “Entidades privadas colaboradoras de la Administración en el ámbito técnico”, a Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros-Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.

PADRÓS REIG, C., “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, a *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001, pp. 3-14.

PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras. Especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 2001.

PADRÓS REIG, C. i CASADO CASADO, L., “Las entidades colaboradoras de la administración hidráulica”, a *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, Transportes e Infraestructuras*, núm. 28, 2007, pp. 149-198.

PALLARÉS SERRANO, A., “La organización administrativa del nuevo modelo de intervención ambiental de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental”, a *Revista Vasca de Administración Pública*, NÚM. 65 (i), 2003, pp. 103-147.

PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, a *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989.

PERNÁS GARCÍA, J. J., “El contexto jurídico-político actual de la intervención administrativa en el control de la contaminación industrial”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 212, 2004, pp. 1245-1264.

PETITPIERRE, A., *Environmental Law in Switzerland*, Kluwer-Stämpfli, L’Haia-Londres-Boston-Berna, 1999.

REDGWELL, C., “Privatization and Environmental Regulation: A United Kingdom Perspective”, BOSSELMANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L’Haia-Londres-Boston, 1999.

REHBINDER, E. “States Between Economic Deregulation and Environmental Responsibility”, BOSSELMANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L’Haia-Londres-Boston, 1999.

RENGELING, H.-W., *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, Carl Heymanns, Colònia-Berlín-Bonn-Munic, 1988.

REVUELTA PÉREZ, I., “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, a *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, pp. 111-156.

RICHARDSON, B. J., “Changing Regulatory Spaces: The Privatization of New Zealand Environmental Law?”, BOSSELMANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L’Haia-Londres-Boston, 1999.

RODRÍGUEZ FONT, M., “La Llei catalana d’ordenació ambiental de l’enllumenat per a la protecció del medi nocturn”, a *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 28, 2002.

RONELLENFITSCH, M., *Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht*, Duncker & Humblot, Berlín, 1995.

ROWAN-ROBINSON, J.; ROSS, A., “Non-Regulatory Instruments and Public Access to Environmental Information”, BOSSELMANN, K.; RICHARDSON (eds.), B. J., *Environmental Justice and Market Mechanisms. Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Kluwer, L’Haia-Londres-Boston, 1999.

RUIZ ROBLEDO, A. “Un componente especial de la Constitución económica: La protección del medio ambiente”, *RAAP*, núm. 14, abril-juny 1993.

SÁINZ MORENO, F., “Ejercicio privado de funciones públicas”, a *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 1699-1783.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La participación del ciudadano en la Administración*, Madrid, 1980.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “El principio de participación en la Constitución Española”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, 1979.

SANZ RUBIALES, I. (dir.), *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

SARASÍBAR IRIARTE, M., *Régimen jurídico del cambio climático*, Lex Nova, Valladolid, 2006.

SERRANO MORENO, J. L., *Ecología y Derecho: principios de Derecho Ambiental y Ecología jurídica*, Comares, Granada, 1992.

TRÜEB, H. R., “Die neuen Instrumente des Umweltschutzrechts: Haftpflicht, Lenkungsabgaben und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft”, *URP/DEP*, 1996.

VILLAR EZCURRA, J. L., “La Nueva Regulación de la ITV”, a ARIÑO ORTIZ, G. (coord.), *Liberalizaciones 2000*, Comares, Granada, 2000, pp. 105-122.