

Entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control

Dolors Canals i Ametller
*Profesora titular de Derecho Administrativo
 de la Universidad de Girona*

1. Introducción.
2. Las entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Orígenes y desarrollo.
 - 2.1. Las entidades colaboradoras en materia de contaminación atmosférica.
 - 2.2. Las entidades colaboradoras en la protección del medio ambiente industrial.
3. Las entidades ambientales de control en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental y su normativa de desarrollo.
 - 3.1. El nuevo modelo de intervención administrativa de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, y su normativa de desarrollo.
 - 3.2. Las entidades ambientales de control: concepto, carácter y régimen jurídico. El sistema de acreditación.
 - 3.3. La externalización o ejercicio privado de funciones públicas de control e inspección ambiental.
 - 3.4. Campos de actuación de las entidades colaboradoras en materia ambiental.
4. Cuestiones aún abiertas en el sistema descrito de colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas.

1. Introducción

En los últimos años están proliferando también en el campo de la protección del medio ambiente las denominadas en términos generales “entidades colaboradoras de la Administración pública”, si bien este tipo de entidades, de carácter privado la mayoría, tienen su origen y se han ido expandiendo principalmente en el ámbito de la seguridad de productos e instalaciones industriales.

Las entidades privadas que colaboran con las instancias administrativas en la protección del medio ambiente responden en sus rasgos generales a aquellas que actúan en materia de seguridad industrial.¹ Ejercen asimismo en este caso, en gran parte, funciones de inspección y control de la normativa sectorial aplicable.

No obstante, pese a la extensión de la colaboración privada en el ejercicio de tales funciones en el campo de la protección del medio ambiente, cabe tener pre-

sente una serie de premisas para enmarcar en sus justos términos la realidad jurídica que se describe a continuación.

En primer lugar, la expresión “entidades colaboradoras de la Administración pública” se usa por el Derecho positivo ambiental para referirse a supuestos bien distintos: en unos casos, los que menos, se trata de la colaboración de organizaciones o asociaciones privadas en tareas de gestión pública de determinados recursos naturales;² en otros, la colaboración privada se limita a la ejecución material de controles analíticos o de carácter estrictamente técnico, de manera auxiliar a las facultades de control e inspección de las administraciones competentes; y, finalmente, en ulteriores casos, los más significativos, se trata de la intervención de entidades privadas en el ejercicio de auténticas funciones públicas de control e inspección ambientales. Estas últimas centran mi atención en las páginas que siguen.

En segundo lugar, merece remarcar que son principalmente las comunidades autónomas las instancias que encomiendan a entidades privadas colaboradoras el ejercicio de tareas de carácter público también en materia ambiental, siendo significativo el silencio que a este respecto mantiene la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. No hay que olvidar que las tareas de control e inspección ambientales son competencias de ejecución en materia de protección del medio ambiente y, por ello, de competencia de las comunidades autónomas, las cuales gozan de discrecionalidad para elegir entre ejercer directamente aquellas funciones o ceder su ejercicio a entidades públicas o privadas colaboradoras.

Por último, en tercer lugar, no todas las comunidades autónomas recurren al auxilio o colaboración de agentes privados para ejercer funciones de control e inspección ambientales.³ Además, cuando se prevé su participación en el ejercicio de estas funciones, son distintos el alcance y efectos jurídicos que la legislación autonómica otorga a su actuación. Son asimismo distintos los sectores de actividad con incidencia ambiental en los cuales las administraciones autonómicas están facultadas para recurrir a entidades privadas de colaboración.

2. Las entidades colaboradoras de la Administración pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Orígenes y desarrollo

2.1. Las entidades colaboradoras en materia de contaminación atmosférica

La primera norma ambiental que contempla la actuación de entidades colaboradoras es la aún vigente Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección de la contami-

1. Sobre ello véanse, entre otros, J. A. CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y calidad industrial*, Instituto García Oviedo-Marcial Pons, Madrid, 2000; M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000; P. T. NEVADO-BATALLA MORENO, *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Comares, Granada, 2000; y D. CANALS I AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

2. Así, por ejemplo, la Ley de la Región de Murcia 7/2003, de 12 de noviembre, de caza y pesca, establece que las sociedades de pesca y las sociedades de cazadores pueden tener la condición de “entidades colaboradoras” en materia de pesca fluvial y caza. Se las faculta, más en concreto, para colaborar en la gestión piscícola y en la gestión de los cotos de caza.

3. Así, por ejemplo, la legislación ambiental, entre otras, de las comunidades autónomas de Galicia, Madrid e Islas Canarias no contempla la intervención de entidades colaboradoras en este ámbito.

nación atmosférica.⁴ La complejidad del control de este tipo de contaminación y sus implicaciones técnicas obligó tempranamente a las instancias públicas a solicitar colaboración exterior. Ahora bien, como se verá, en este sector las primeras relaciones de colaboración no se establecen con entidades privadas, como hubiera sido de prever atendiendo a lo que sucedía casi en paralelo en el ámbito de la industria.

La Ley 38/1972 se desarrolla por el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, de contaminación atmosférica, por el que se establece un régimen especial para las actividades industriales. En concreto, respecto de las actuaciones públicas de control, inspección y vigilancia del funcionamiento de las instalaciones industriales, el decreto establece que, sin perjuicio de las funciones atribuidas a las corporaciones locales,⁵ corresponde a las delegaciones provinciales de los ministerios competentes por razón de la actividad, con la asistencia, en su caso, de entidades colaboradoras de la Administración, la vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización de funcionamiento de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y, en general, el ejercicio de las tareas de inspección (artículo 68). Dispone, por otra parte, que todas las instalaciones calificadas como potencialmente contaminadoras serán inspeccionadas por el ministerio competente por razón de la actividad, quien podrá ser asistido para esta función por las citadas entidades colaboradoras de la Administración, todo ello sin perjuicio de las funciones de policía atribuidas a los ayuntamientos por la Ley de régimen local (artículo 69). La norma reglamentaria prevé, además, que la responsabilidad de las mediciones periódicas llevadas a cabo en las instalaciones clasificadas como potencialmente contaminadoras corresponderá a los titulares de las mismas, si bien podrán encomendar dicha labor a las entidades colaboradoras de la Administración del Estado (artículo 75.1).⁶

El régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de la protección de la contaminación atmosférica se concreta en los artículos 81 y 82 del decreto de 1975. En resumen: para que las entidades puedan tener la condición de colaboradoras deben ser aprobadas como tales por el ministerio competente a la vista de su competencia técnica y de sus disponibilidades de equipo (artículo 81). La comprobación del incumplimiento de las obligaciones a que se sujetan las entidades colaboradoras podrá dar lugar a la retirada, temporal o definitiva, de su autorización, previa instrucción del oportuno expediente (artículo 82).

4. La ley, cuyo objeto es prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que las produzcan, establece 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" (artículo 1.3).

5. Las corporaciones locales deberán velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia de contaminación atmosférica, adaptando a las mismas las ordenanzas municipales. Asimismo, los alcaldes, independientemente de su facultad de otorgar las licencias de instalación o apertura, modificación o traslado de los establecimientos o actividades industriales, deberán vigilar el cumplimiento de las citadas ordenanzas [artículo 2.d)].

6. Se introduce, a partir de este decreto, el régimen de autocontrol de las emisiones de contaminantes aéreos a cargo de los titulares de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera; régimen que se desarrollará por Orden del Ministerio de Industria, de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica industrial.

Según el decreto, sin embargo, las entidades colaboradoras serán creadas en el seno de “organismos y entidades de carácter público”. 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.⁷

La normativa de desarrollo del decreto aclara la cuestión relativa al carácter público de dichas entidades colaboradoras. De hecho, la reafirma: la Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica industrial, establece que podrán ser designadas entidades colaboradoras 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 (artículo 43).

Estas entidades, denominadas por la citada orden “entidades especializadas en medio ambiente industrial atmosférico”, asisten técnicamente a las delegaciones provinciales del Ministerio de Industria en el ejercicio de las funciones de comprobación y vigilancia del cumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones de puesta en marcha de las instalaciones contaminadoras de la atmósfera y, en general, en el ejercicio de las funciones públicas de inspección (artículos 20 y 40).⁸

La calificación de entidad colaboradora se obtiene mediante autorización del Ministerio de Industria. A estos efectos, toda entidad interesada debe presentar la correspondiente solicitud ante la delegación provincial de dicho departamento donde radiquen sus laboratorios u oficinas de trabajo, acompañándola de la documentación acreditativa de su competencia técnica y de que dispone de la organización y medios adecuados para el desempeño de las funciones a encomendar. Una vez acreditada, la entidad se inscribirá en el registro especial de “centros de estudios e investigación y empresas consultoras en medio ambiente industrial atmosférico”, creado en el citado ministerio.

En definitiva, las entidades colaboradoras prestan asistencia técnica a la Administración estatal en el ejercicio de las funciones de control, inspección y vigilancia de las actividades industriales potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Una vez aprobada la Constitución de 1978 y asumidas las correspondientes competencias por vía estatutaria, también las comunidades autónomas contemplan la intervención de entidades colaboradoras en materia de contaminación atmosférica.

7. En un primer momento, como señaló en 1975 MARTÍN MATEO, no parecía claro en el decreto qué tipo de entidades eran éstas: “Pudiera pensarse que se trataría de la incorporación de organizaciones privadas para la defensa del medio ambiente, pero desorienta la referencia que realiza a su creación en el seno de organismos públicos [...]. Puede ser que se esté pensando en la creación en el seno del INI de alguna empresa que colaboraría con la Administración en las tareas de control” (“La administración de la atmósfera”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, octubre-diciembre de 1975, pág. 562).

8. Las entidades estarán sujetas a las normas generales sobre secreto administrativo cuando realicen trabajos a requerimiento del Ministerio de Industria, no pudiendo facilitar a terceros información sobre el desarrollo y resultado de los mismos (artículo 50).

ca y, en general, en materia de medio ambiente industrial; así, por ejemplo, la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, modificada por la Ley 6/1996, de 18 de junio.⁹

2.2. Las entidades colaboradoras en la protección del medio ambiente industrial

La participación de este tipo de entidades en la protección del medio ambiente, más allá del control de la contaminación atmosférica, se amplía por la Orden de 25 de febrero de 1980, por la que se regulan las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente industrial.¹⁰ Con esta norma se da entrada a la colaboración privada en este sector de intervención administrativa, y, más en concreto, en las actividades de control e inspección ambientales.¹¹

Establece la Orden que “el Ministerio de Industria y Energía, para realizar funciones de comprobación, seguimiento e inspección de la contaminación de origen industrial, podrá exigir de las empresas, organismos o personas físicas que estén afectadas, que presenten documento, expedido por una entidad colaboradora en el que se acredite las comprobaciones o inspecciones realizadas por ésta” (artículo 1). Las entidades colaboradoras tendrán, entre otros, los siguientes cometidos: “a) el dictamen sobre los proyectos de nuevas industrias, ampliaciones o traslados en lo que se refiere al cumplimiento de las condiciones establecidas en las normas técnicas que resulten aplicables por razones de protección del medio ambiente; b)

9. En concreto, la reforma de 1996 introduce en la ley el artículo 13 bis relativo a la participación de entidades colaboradoras en el sistema de control del nivel de emisiones. Véase, asimismo, el Decreto de la Junta de Andalucía 74/1996, por el que se aprueba el Reglamento de calidad del aire (artículo 17).

10. Modificada con posterioridad por la Orden de 22 de octubre de 1981. La regulación general de este tipo de entidades colaboradoras de la Administración pública se establece por el Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, sobre normas a cumplir por las entidades colaboradoras en la expedición de certificados de calidad, homologación y verificación de productos industriales; regulación general que se concreta en sucesivos órdenes ministeriales, entre ellas, la citada Orden de 25 de febrero de 1980; Orden de 9 de junio de 1980, sobre entidades colaboradoras para la aplicación de la reglamentación sobre aparatos a presión; Orden de 9 de junio de 1980, sobre entidades colaboradoras para la aplicación de la reglamentación sobre vehículos y contenedores; Orden de 30 de septiembre de 1980, relativa a normas sobre entidades colaboradoras para la aplicación de las reglamentaciones sobre gases combustibles; Orden de 27 de noviembre de 1980, relativa a normas sobre entidades colaboradoras para la aplicación de la reglamentación sobre almacenamiento de productos químicos; Orden de 21 de junio de 1981, por la que se establecen normas sobre entidades colaboradoras para la aplicación de las reglamentaciones sobre electricidad; Orden de 30 de julio de 1981, relativa a las entidades colaboradoras para la aplicación de la reglamentación sobre aparatos elevadores, y Orden de 14 de octubre de 1981, relativa a normas sobre entidades colaboradoras para la aplicación de la reglamentación sobre industrias de fabricación de hormigón preparado. Véanse, asimismo, la Orden de 12 de marzo de 1982, por la que se regula la autorización a talleres de reparación para actuar como entidades colaboradoras en el ámbito de la inspección técnica de vehículos, y la Orden de 18 de marzo de 1985, sobre entidades colaboradoras para la aplicación de las reglamentaciones del sector minero.

11. En relación con la inspección ambiental en general y sobre la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de esta función, véanse, entre otros, S. FERNÁNDEZ RAMOS, “La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, pág. 9 y ss.; del mismo autor, *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la inspección administrativa*, Comares, Granada, 2002; y, en este mismo volumen colectivo, “La inspección ambiental”; B. F. MACERA, “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas (especial referencia al sistema de vigilancia ambiental de las actividades clasificadas)”, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 1605 a 1624; e I. REVUELTA PÉREZ, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, págs. 111 a 156.

la certificación, previa a la puesta en marcha de una nueva industria, su ampliación o traslado, de que la ejecución del proyecto ha cumplido con las condiciones técnicas y prescripciones reglamentarias sobre medio ambiente; c) la inspección y verificación con la periodicidad que sea establecida del correcto funcionamiento de las instalaciones industriales en lo que se refiere a sus emisiones al medio ambiente y su efecto sobre las inmisiones; d) la instrumentación analítica del control y seguimiento de la contaminación industrial, incluido el calibrado y contraste de los aparatos de medida, desarrollo de nuevas técnicas de medición y cuantas acciones se relacionen con la instrumentación analítica de la contaminación industrial [...]; e) cualesquiera otros cometidos que se les encomienden por la Administración y tengan relación con el medio ambiente industrial” (artículo 3 en la redacción dada por la Orden de 22 de octubre de 1981).

El régimen jurídico de estas entidades es, a grandes rasgos, el mismo que las entidades colaboradoras de la Administración pública en materia de seguridad industrial.¹² Están sujetas a una reglamentación especial y a un fuerte control administrativo.

Para que puedan ser inscritas como tales en el registro específico creado por el Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, las entidades colaboradoras, que podrán serlo en uno o varios de los grupos de atmósfera, aguas y/o residuos sólidos, deberán cumplir, además de los requisitos generales previstos en dicho real decreto, los siguientes: “a) Que el personal a su servicio tenga la suficiente capacidad técnica, debiendo contar en la plantilla, cuando menos, dos titulados superiores y dos técnicos de grado medio. b) Que las instalaciones, equipos y elementos materiales de que dispongan, según el grupo en que se clasifiquen, sean los adecuados para determinar los niveles de contaminantes que se especifican en el anexo de la orden,¹³ con el grado de fiabilidad y dentro de las tolerancias exigidas por la normativa vigente o, en su defecto, por las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales. c) Que tenga cubiertas las responsabilidades civiles que puedan derivarse de su actuación, mediante la oportuna póliza de seguros, y cuya cuantía se cifra en una cobertura de cincuenta millones de pesetas como mínimo” (artículo 4 en redacción dada por la Orden de 22 de octubre de 1981).

Las entidades colaboradoras estarán obligadas a mantener las condiciones mínimas de idoneidad con las que fueron inscritas (artículo 7). A estos efectos, las delegaciones provinciales del Ministerio de Industria y Energía inspeccionarán periódicamente, y por lo menos una vez al año, las actuaciones de estas entidades, comprobando sus libros-registro y verificando si mantienen las condiciones de idoneidad del personal y del material técnico para el ejercicio de su actividad (artículo 8). Las entidades colaboradoras, por su parte, deberán: a) informar a las delegaciones provinciales sobre las industrias potencialmente contaminadoras del ambien-

12. Para concretar estos rasgos me remito a mi trabajo *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad...*, op. cit., en especial, pág. 115 y ss. Véanse asimismo los estudios de J. CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y calidad industrial*, op. cit., y M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales*, op. cit.

13. Las entidades colaboradoras, mediante las instalaciones, equipos y elementos materiales de que dispongan, deben ser capaces de determinar los niveles de emisión e inmisión de contaminantes de la atmósfera, de las aguas y de los residuos sólidos que se relacionan en el anexo de la orden.

te cuyo control tengan contratado; b) informar a aquéllas cuando las emisiones o inmisiones de contaminantes de las industrias sean superiores a lo autorizado, señalando las medidas correctoras que hayan recomendado para subsanarlas; c) facilitar a las delegaciones provinciales cuantos datos e informes les sean solicitados en relación con sus actuaciones y colaborar con ellas en los servicios para los que sean requeridas; d) llevar los libros-registro que sean necesarios, para que en ellos consten cuantos servicios e inspecciones hayan realizado y todos los informes, dictámenes y certificaciones que emitan en relación con las industrias potencialmente contaminadoras del medio ambiente, y de aquellos otros servicios que les hayan sido encomendados (artículo 6).

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 de la seguridad de productos e instalaciones industriales.¹⁴ 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.

La traslación de funciones públicas de control e inspección a entidades colaboradoras en el ámbito de la protección medioambiental se realizará con posterioridad, principalmente de la mano de las comunidades autónomas con competencias en materia de medio ambiente. La participación de las entidades colaboradoras, públicas o privadas, en la protección ambiental se concreta, en gran parte, en las funciones de inspección y control de las actividades industriales contaminantes, entre ellas, de las actividades clasificadas o "actividades con incidencia ambiental" según los términos de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental (LIIA en lo sucesivo).

Por lo que se refiere a Cataluña, el Decreto 230/1993, de 13 de julio, sobre ejercicio de funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente, establece el régimen jurídico de las entidades colaboradoras que actúan en este ámbito y que pueden considerarse el antecedente más próximo de las entidades ambientales de control (EAC) a las que se refiere la Ley 3/1998, de 27 de febrero.

El decreto dispone que el ejercicio de las funciones públicas de inspección y control que corresponden al Departamento de Medio Ambiente, dentro del ámbito de la protección del ambiente, podrá ser realizado directamente por el mismo departamento, a través de sociedades participadas o vinculadas, o "por entidades públicas o privadas debidamente acreditadas a las cuales se encargue" (artículo 1). Más en concreto, son entidades colaboradoras del departamento autonómico

14. El carácter inicialmente auxiliar de la actuación de las entidades colaboradoras de la Administración ha sido reconocido por el Tribunal Supremo, afirmándose que estas entidades "descargan a la Administración de trámites burocráticos en beneficio de los interesados" (STS de 15 de febrero de 1985, RJArz. núm. 491/1985). En el mismo sentido véase la STS de 27 de mayo de 1991 (RJArz. núm. 4400/1991), en relación con el Decreto catalán 348/1985, de 13 de diciembre, sobre ejercicio de tareas de inspección, control y ensayo mediante concierto con entidades de inspección y control reglamentario, las cuales, según el Tribunal Supremo, descargan a la Administración "en el ejercicio del control de las instalaciones sujetas a los reglamentos de seguridad" (FJ 2).

“aquellas entidades, públicas o privadas, que obtienen la calificación y homologación [léase ‘acreditación’] de este departamento para ejercer determinadas funciones de inspección y control” (artículo 1 de la Orden de 17 de agosto de 1993 por la que se desarrolla el Decreto 230/1993).

Especifica a continuación el Decreto 230/1993 que las funciones públicas de inspección y control que pueden encargarse a las entidades colaboradoras acreditadas se agrupan en los siguientes campos de actuación: “a) inspecciones periódicas reglamentadas de las emisiones de actividades contaminantes de la atmósfera; b) las operaciones de toma de muestras, análisis, verificación y otras operaciones dirigidas a identificar y caracterizar residuos, emisiones y emanantes de aguas residuales de cualquier naturaleza; c) certificación del cumplimiento de las condiciones objetivas fijadas en la normativa sobre concesión de etiqueta ecológica respecto al ciclo de vida de los productos; d) validación de las declaraciones medioambientales en el proceso de auditoría ambiental; e) dictamen sobre el funcionamiento, estado, mantenimiento y sistemas de autocontrol de las instalaciones de actividades potencialmente contaminadoras y la eficacia de las medidas de corrección adoptadas; f) otras actuaciones de inspección y control en general que tenga que realizar el Departamento de Medio Ambiente” (artículo 2.1). El ejercicio de estas funciones por parte de las entidades acreditadas podrá ser, en todo momento, verificado por la Administración autonómica (artículo 2.2).

Ahora bien, el Decreto 230/1993 establece dos sistemas distintos en relación con la prestación de las citadas funciones públicas de control e inspección: por una parte, para el ejercicio de las inspecciones periódicas reglamentadas de las emisiones de actividades contaminantes de la atmósfera se prevé un exclusivo régimen de concesión;¹⁵ se contempla, por otra parte, la actuación de entidades colaboradoras del Departamento de Medio Ambiente, esto es, “entidades públicas o privadas debidamente acreditadas”, en todas aquellas otras funciones de inspección y control explicitadas en el artículo 2 del decreto que no hayan sido objeto de concesión administrativa.

Así, por orden del Departamento de Medio Ambiente se pueden efectuar por el sistema de concesión administrativa otras modalidades de inspección y control –distintas de las inspecciones de emisiones a la atmósfera– “cuando la garantía o la eficacia en la prestación del servicio lo haga necesario” (artículo 3). Aquellas funciones de inspección y control que no hayan sido objeto de concesión podrán ser ejercidas por entidades colaboradoras del citado departamento (artículo 4).¹⁶ Es

15. Establece la disposición transitoria del decreto que “Las entidades concesionarias ICICT y ECA mantienen su actual régimen de concesión otorgado por la Orden del Departamento de Industria y Energía de 31 de julio de 1986”.

16. Las funciones de inspección y control que corresponden al Departamento autonómico de Medio Ambiente y que pueden ser ejercidas por entidades colaboradoras siempre que no sean objeto de concesión administrativa se agrupan en los siguientes campos de actuación, según la Orden de 17 de agosto de 1993 por la que se desarrolla el Decreto 230/1993: “a) inspección de instalaciones dirigidas a la verificación y comprobación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental; b) las operaciones de toma de muestras, análisis, verificación y otras dirigidas a identificar y caracterizar residuos y efluentes de cualquier naturaleza; c) certificación del cumplimiento de las condiciones objetivas fijadas en la normativa sobre concesión de etiqueta ecológica, respecto al ciclo de vida de los productos; d) validación de las declaraciones medioambientales en el proceso de auditoría ambiental; e) dictamen sobre el funcionamiento, el estado, el mantenimiento y los sistemas de autocontrol de las instalaciones de actividades potencialmente contaminadoras, y la eficacia de las medidas de corrección adoptadas; f) otras actuaciones de inspección y control en general que tenga que realizar el Departamento de Medio Ambiente” (artículo 3).

más, establece la Orden de 17 de agosto de 1993 un supuesto ciertamente sorprendente de pérdida de la acreditación de las entidades colaboradoras a favor de las entidades concesionarias: “Las entidades perderán automáticamente la acreditación para realizar determinadas modalidades de inspección y control cuando éstas sean objeto de prestación por parte de entidades concesionarias de la Administración ambiental sin que esto genere ningún derecho a ser indemnizadas” (artículo 12).

Estas entidades colaboradoras han de tener personalidad jurídica propia diferente de la Generalidad y de los organismos autónomos y empresas de que dependen (artículo 4). Pueden optar a la calificación y acreditación como entidades colaboradoras del Departamento de Medio Ambiente las empresas que acrediten disponer de medios personales y materiales suficientes para garantizar la capacidad técnica que requiere el ejercicio de las funciones de control e inspección enumeradas en el decreto (artículo 5).¹⁷ La calificación y acreditación como entidad colaboradora de dicho departamento es competencia del titular del mismo, en cuya resolución se concretará la modalidad o campo de actuación para las cuales la entidad queda acreditada (artículo 6).¹⁸ Las entidades colaboradoras tienen la obligación de mantener los requisitos que justificaron su acreditación y sus actuaciones se encuentran sujetas a la inspección periódica de la Administración autonómica (artículo 8).¹⁹

Todas las entidades, públicas o privadas, que ejerzan funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente se inscribirán en el Registro de Entidades Colaboradoras del Departamento de Medio Ambiente, creado por el Decreto 230/1993, de 13 de julio (artículo 7).

Respecto de su actuación, por último, la Orden de 17 de agosto de 1993 concreta, entre otras, la obligación de las entidades colaboradoras de suministrar al Departamento autonómico de Medio Ambiente los datos que éste solicite referente a sus funciones de inspección y control (artículo 8), así como el deber de confidencialidad y secreto profesional a los que se encuentran sujetas en el ejercicio de tales funciones (artículo 9).

No sólo la comunidad autónoma catalana tiende en los últimos años a reclamar la colaboración de entidades privadas para ejercer las funciones de vigilancia ambiental de las actividades contaminantes situadas en su territorio. Esta parece

17. Señala la Orden de 17 de agosto de 1993 que para optar a la calificación y homologación como entidades colaboradoras las empresas públicas o privadas deben cumplir los siguientes requisitos: “a) tener personalidad jurídica propia; b) tener como finalidad expresa el estudio y fomento de las técnicas de control de calidad ambiental; c) contar con un mínimo de tres titulados, con acreditada competencia en el campo de la protección ambiental; d) disponer de las instalaciones, equipos y elementos materiales suficientes para cumplir con las funciones encomendadas; e) tener cubiertas las responsabilidades civiles que puedan derivarse de su actuación, mediante la oportuna póliza de seguro [...]” (artículo 4).

18. Y, además, el ámbito territorial de actuación, los precios máximos a aplicar para cada función, así como las condiciones específicas que, en su caso, se impongan a la entidad (artículo 6 de la Orden de 17 de agosto de 1993).

19. El incumplimiento de las obligaciones a que están sujetas las entidades colaboradoras o la infracción de las normas administrativas que las regulan puede dar lugar, previa instrucción del oportuno expediente, a la suspensión de sus actividades o, en su caso, a la retirada de la acreditación y a la correspondiente cancelación de la inscripción en el registro (artículo 8.3).

ser, en realidad, una tendencia que sigue gran parte de la legislación autonómica. Así, a título meramente ejemplar, pueden citarse el Decreto balear 18/1996, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de actividades clasificadas –crea la figura de las entidades de colaboración en materia de actividades clasificadas–; la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de medio ambiente de la Región de Murcia,²⁰ desarrollada por el Decreto 27/1998, de 14 de mayo, sobre entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental; el Decreto 12/1999, de 26 de enero, que regula las entidades colaboradoras en materia de protección ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente en La Rioja; y, más recientemente, el Decreto de la Generalidad Valenciana 229/2004, de 15 de octubre, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su registro.

3. Las entidades ambientales de control en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental y su normativa de desarrollo

3.1. El nuevo modelo de intervención administrativa de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, y su normativa de desarrollo

El régimen tradicional de intervención administrativa en las actividades industriales está sufriendo en los últimos años importantes modificaciones. La complejidad técnica, no sólo de las actividades e instalaciones industriales intervenidas, sino, también, de la normativa cuyo cumplimiento debe ser objeto de control e inspección por las administraciones competentes, motiva, en gran medida, esa reforma.²¹ Muestra clara de esta tendencia rectificadora del régimen conocido de intervención pública en las actividades industriales con incidencia ambiental es la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero (LIIAA), por la que se adapta al ordenamiento autonómico la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación; directiva incorporada con posterioridad al ordenamiento español por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La LIIAA establece el sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar el medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas, en el ámbito territorial de Cataluña. Regula, pues, la intervención pública en las actividades clasificadas (artículo 1), dejando sin aplicación en Cataluña el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, del 30 de noviembre (disposición adicional sexta).

20. Un interesante comentario de esta norma en A. MARTÍNEZ NIETO, "La disciplina ambiental en la legislación autonómica (especial referencia a la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de medio ambiente de la Región de Murcia)", en *Actualidad Administrativa*, núm. 43, 20-26 noviembre de 1995, pág. 755 y ss.

21. Véase, a este respecto, J. ESTEVE PARDO, "El componente técnico del Derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los entes locales", en la primera edición de esta obra colectiva, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, págs. 451 a 463; del mismo autor, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel Derecho, Barcelona, 1999.

Entre las genuinas atribuciones que el Reglamento de actividades clasificadas otorga a las autoridades municipales se encuentra la facultad-deber de vigilancia e inspección de las actividades clasificadas para el mejor cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. Debe resaltarse el importante papel que en esta tarea ha tenido –y sigue teniendo– el personal técnico al servicio de las administraciones locales. Su intervención se ha venido desarrollando tanto en la fase de tramitación de las licencias como durante el ejercicio de la actividad, mediante las funciones de control, comprobación e inspección de las actividades industriales. Estas funciones son las que en su mayoría, a partir de la aprobación de la Ley catalana 3/1998 y su normativa de desarrollo, se encomiendan a las denominadas “entidades ambientales de control (EAC)”²² cuyo régimen jurídico provisional se establece por el Decreto 170/1999, de 29 de junio.²³

La ley catalana tiene dos grandes objetivos: por una parte, sustituir el sistema tradicional de intervención administrativa de carácter ambiental y, por otra, alcanzar un alto grado de protección del medio ambiente en su conjunto.²⁴ El Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la ley y se actualizan sus anexos, concreta esta dualidad de objetivos. Especifica que la nueva ordenación tiene como finalidad, por una parte, “regular un sistema de intervención administrativa eficaz de las actividades que ayude a conseguir un nivel alto de protección de las personas y del medio ambiente en su conjunto y un desarrollo sostenible” (artículo 2.1), y, por otra, establecer un “procedimiento de intervención administrativa ágil que reduzca las cargas de los particulares y garantice la colaboración y la coordinación de las administraciones públicas que deban intervenir” (artículo 2.2).

Para lograr tales objetivos, la ley clasifica las actividades en tres grupos, en función de su incidencia ambiental: elevada, moderada o baja. La intervención de las administraciones competentes será más o menos intensa atendiendo al grupo en que se incluya una concreta actividad, estableciéndose la siguiente gradación en los títulos habilitantes: autorización, licencia o simple comunicación.²⁵ Variará también, en una

22. Entre otros, véanse C. PADRÓS REIG, “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 25, enero de 2001, págs. 3 a 14; y A. PALLARÉS SERRANO, “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”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65 (I), 2003, págs. 103 a 147, y en especial, págs. 124 a 140.

23. Modificado por el Decreto 267/2003, de 21 de octubre. Cabe señalar, por lo demás, que la disposición derogatoria del Decreto 170/1999, de 29 de junio, deroga sólo, en concreto, los apartados a), d), e) y f) del artículo 2.1 del Decreto 230/1993, de 13 de julio, relativos a los siguientes campos de actuación que pueden encargarse a entidades colaboradoras en materia de inspección y control del Departamento de Medio Ambiente: a) inspecciones periódicas reglamentadas de las emisiones de actividades contaminantes de la atmósfera; d) validación de las declaraciones medioambientales en el proceso de auditoría ambiental; e) dictamen sobre el funcionamiento, estado, mantenimiento y sistemas de autocontrol de las instalaciones de actividades potencialmente contaminantes y la eficacia de las medidas de corrección adoptadas; f) otras actuaciones de inspección y control en general que tenga que realizar el departamento autonómico. La misma disposición derogatoria revoca los apartados concordantes del artículo 7.2 de la Orden de 17 de agosto de 1993.

24. Véase, más en concreto, la Ley 4/2004, de 1 de julio, reguladora del proceso de adecuación de las actividades con incidencia ambiental a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, así como el Decreto 50/2005, de 29 de marzo, por el que se desarrolla aquélla.

25. Para más detalle, véanse D. C. SANZ PÉREZ, *La Administración local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Cedecs, Barcelona, en concreto, pág. 155 y ss; J. PONCE SOLÉ, “Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de

gradación paralela, el régimen de controles ambientales de las actividades según el grupo de que se trate; es decir, los diferentes sistemas de control atienden precisamente a la potencialidad de los riesgos ambientales de las actividades clasificadas. Esta planificación diferenciada de controles constituye parte del núcleo esencial del moderno sistema de intervención administrativa que articula la Ley 3/1998.²⁶

El régimen de control se determina en la propia autorización o licencia ambiental, que establecerá el sistema o sistemas de control a que se somete el ejercicio de la actividad para garantizar su adecuación permanente a las determinaciones legales y a las fijadas específicamente en la autorización o licencia (artículo 42). Es, en concreto, en la ejecución de los sistemas de vigilancia y control donde entran en escena las entidades ambientales de control (EAC).

3.2. Las entidades ambientales de control: concepto, carácter y régimen jurídico. El sistema de acreditación

Una entidad ambiental de control es una entidad colaboradora del Departamento de Medio Ambiente constituida como empresa, o agrupación de empresas con carácter estable, de carácter público o privado, que obtiene la correspondiente acreditación para ejercer las funciones de control que determina la Ley 3/1998 [artículo 3.a) del Decreto 170/1999, de 29 de junio].

Esta definición reglamentaria es, sin embargo, incompleta, dado que pueden también existir entidades ambientales de control colaboradoras de las administraciones locales. Más en concreto, según el Decreto 136/1999, por el que se desarrolla la LIIAA, los ayuntamientos podrán autorizar entidades colaboradoras para ejercer las actuaciones de control medioambiental de las actividades del anexo II.2 de la ley, así como para expedir certificaciones técnicas que han de acompañar las actividades sometidas al régimen de comunicación que se ejerzan en el ámbito de su término municipal (artículo 88.1).

Corresponde a los ayuntamientos establecer sus propios sistemas de autorización de entidades colaboradoras, sistemas que deberán garantizar la capacidad y suficiencia de los medios personales y materiales de la entidad para llevar a cabo las actuaciones de control y certificación que se le encomienden, así como su independencia e imparcialidad. Deberá establecerse, asimismo, un sistema de seguimiento y comprobación de las entidades autorizadas (artículo 88.2).

Sólo en caso de que la Administración municipal no establezca un sistema propio de autorización de entidades colaboradoras, las funciones de control de titularidad municipal podrán ser realizadas por entidades ambientales de control acreditadas por la Administración autonómica (artículo 88.3). Y ello, claro está, siempre

autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, págs. 147 a 192; G. VALENCIA MARTÍN, "La legislación catalana sobre intervención integral de la Administración ambiental", en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000, pág. 267 y ss.; y A. PALLARÉS SERRANO, "La organización administrativa del nuevo modelo de intervención ambiental...", *op. cit.*

26. Un estudio más amplio del sistema en T. MARTÍ AROMIR, "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", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 280-281, 1999, págs. 435 a 463.

que el correspondiente ayuntamiento no determine que las actuaciones de control las realizará directamente el personal técnico a su servicio. Ahora bien, en la práctica este último supuesto será excepcional, dado el cúmulo de controles a realizar y la complejidad técnica de los mismos. Por ello, lo habitual será que las entidades ambientales de control acreditadas lleven a cabo asimismo los controles iniciales y periódicos de las actividades del anexo II.2 de la Ley 3/1998, así como otras tareas municipales de vigilancia medioambiental.

A estos efectos, es de destacar la previsión que incorpora el Decreto 267/2003, de 21 de octubre, de modificación del Decreto 170/1999, relativa a la posibilidad de que, mediante convenio entre el Departamento de Medio Ambiente y las entidades locales, la Unidad de Acreditación pueda ampliar el alcance de la acreditación de las entidades ambientales de control para llevar a cabo actuaciones complementarias de carácter medioambiental que resulten de la reglamentación local (disposición adicional quinta al Decreto 170/1999).

La acreditación es, justamente, la fórmula jurídica que generaliza la Ley 3/1998 –y desarrolla hasta el momento el Decreto 170/1999– para vincular las entidades colaboradoras y la Administración autonómica, sustituyendo el régimen de concesión administrativa que establecía –junto, también, a la acreditación– la normativa catalana reguladora de las entidades colaboradoras en materia de inspección y control ambientales.²⁷

El Decreto 136/1999, de desarrollo de la LIIAA, otorga a la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente la gestión del sistema de acreditación de las entidades ambientales de control [artículo 23.2.a)]. En concreto, la Unidad de Acreditación de la Dirección General actúa en colaboración con el Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones de la Generalidad de Cataluña, que presta el auxilio técnico necesario para el ejercicio de las funciones de auditoría, verificación y seguimiento de la actuación de las entidades colaboradoras (artículo 8.2).²⁸

El Decreto 170/1999, de 29 de junio, regula extensamente el procedimiento de acreditación de las entidades ambientales de control. El procedimiento se inicia mediante solicitud de la empresa interesada, a la que se acompañará un conjunto de documentos,²⁹ entre los que cabe resaltar la copia de la póliza de seguros que debe contratar la entidad para cubrir las responsabilidades derivadas de sus actuaciones de control, y el documento acreditativo, en su caso, de los acuerdos suscritos con empresas especializadas o establecimientos complementarios (EC).

27. Sobre los problemas que plantea este cambio en el régimen jurídico de las entidades privadas colaboradoras que actúan en Cataluña, véase el Dictamen 397/1999 de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, así como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1079, de 9 de noviembre de 2001, por la que se anula parcialmente la disposición transitoria primera del citado Decreto 170/1999, de 29 de junio.

28. La Unidad de Acreditación, en el ejercicio de sus funciones, podrá designar auditores externos y constituir las comisiones técnicas necesarias como instrumento de apoyo técnico y consulta para actuaciones concretas dentro del sistema de acreditación (artículo 8.3).

29. El decreto detalla el resto de documentos: *a)* escritura de constitución y estatutos de la sociedad o norma por la cual se crea la entidad; *b)* relación de personal de plantilla, indicativa de la titulación profesional; *c)* relación de instalaciones, equipos y elementos materiales de que dispone la entidad para realizar sus tareas, acreditando la propiedad de las mismas o la plena disposición si se contratan con terceros; *d)* propuesta de precios que propone aplicar en el ejercicio de cada función; *e)* domicilio del establecimiento y emplazamiento de sus dependencias dentro del territorio de Cataluña; *f)* nombre, apellidos y titulación del director/es técnico/s; *g)* memoria de actividades de la empresa; *h)* certificación de la disposición del manual de calidad, cuya copia deberá presentar en caso de requerimiento previo de la Unidad de Acreditación (artículo 11.2).

Las entidades ambientales de control podrán estar integradas, en su caso, por “establecimientos complementarios” (EC), es decir, por establecimientos técnicos, públicos o privados, que ejerzan funciones complementarias dentro de una entidad ambiental en los ámbitos de control específicos objeto de la Ley 3/1998 [artículo 3.b) del Decreto 170/1999]. En otros términos, podrá acreditarse como EAC una entidad determinada que cumpla con los medios y requisitos técnicos preceptivos para su actuación mediante acuerdos de colaboración, estables y acreditados, suscritos con otros establecimientos que complementen sus condiciones indispensables de acreditación (artículo 4.1 y 2 del Decreto 170/1999).

Finalmente, en lo tocante a la personificación de las entidades ambientales de control, habrá que concluir que, a tenor del articulado de la norma reglamentaria que las regula, se presume de carácter privado pues en la definición que de las mismas realiza se refiere únicamente a “empresas, o agrupaciones de empresas, de carácter estable”. Así, se trate de entidades públicas o de entidades privadas,³⁰ deberán organizarse bajo formas jurídicas societarias, limitándose con ello la existencia de EAC de carácter público, como podrían ser los institutos universitarios o las escuelas técnicas superiores, que fueron en un inicio las primeras entidades colaboradoras en materia de contaminación atmosférica.

3.3. La externalización o ejercicio privado de funciones públicas de control e inspección ambiental

La reglamentación de desarrollo de la Ley 3/1998 define el control ambiental como “el acto de comprobación llevado a cabo por la Administración o una entidad colaboradora en los términos fijados para verificar que en el ejercicio de la actividad se cumplen todas y cada una de las prescripciones y determinaciones fijadas por la legislación ambiental aplicable y, específicamente, las señaladas en la autorización o licencia ambiental” [artículo 5.f) del Decreto 136/1999].

La actuación de control ambiental, por consiguiente, tiene por finalidad la comprobación del cumplimiento de la legalidad vigente, tarea ésta eminentemente pública, función pública en definitiva, tal como la califica el Decreto 170/1999, de 29 de junio, por el que se regulan provisionalmente las entidades ambientales de control.³¹

El Decreto 136/1999, de 18 de mayo, especifica los sistemas de control inicial y periódico de las actividades con incidencia ambiental encomendando el ejercicio de dichos controles a entidades colaboradoras de la Administración pública, según lo establecido en los artículos 43 y 44 de la LIIAA, cuya disposición adicional quinta dispone que, mientras no se regule por ley del Parlamento de Cataluña el sistema de acreditación de las entidades ambientales de control, se habilita al Gobierno

30. Los establecimientos complementarios (EC) podrán ser asimismo de carácter público o privado.

31. Idéntica calificación de “función pública”, de “función pública propia de la autoridad” en concreto, se contiene en el Dictamen 397/1999 de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña (FJ IV). Por otra parte, la calificación reglamentaria de “función pública” de la actividad de control ambiental no es nueva. El mencionado Decreto 230/1993, de 13 de julio, define las actividades de inspección y control, en el ámbito de la protección del medio ambiente, como funciones públicas que corresponden al Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña.

autonómico para fijar su régimen provisional. Este régimen provisional se encuentra aún hoy establecido en el reiterado Decreto 170/1999, de 29 de junio, relativo al sistema de acreditación, funcionamiento y supervisión de tales entidades.

El Decreto regulador de las entidades ambientales de control define por su parte la función de control como la “externalización de la función pública de comprobación de las actividades, reservada a la Administración, a través de entidades colaboradoras de la Administración, fijadas legalmente y debidamente acreditadas” [artículo 3.f.).

Nos encontramos por ello, y de manera indiscutible, ante una tarea pública que, hasta tiempos recientes, estaba a cargo de los órganos de las administraciones competentes, de las administraciones municipales principalmente. Se trata de una función pública que ahora se “externaliza”, es decir, se traslada extramuros de la organización administrativa y se encomienda a unos agentes, en su gran mayoría, de carácter jurídico-privado. Nos situamos, en suma, ante el ejercicio privado de funciones públicas de vigilancia y control ambientales.³²

Esta externalización, sin embargo, no supone la retirada absoluta de la Administración pública titular de las funciones. Del Decreto 136/1999 se desprende que las tareas de control ambiental pueden realizarse, bien directamente por la Administración pública competente –Departamento de Medio Ambiente o ayuntamientos–, bien por una entidad ambiental de control, acreditada por dicho departamento, o autorizada por el ayuntamiento correspondiente [artículo 5.f.).

Más en concreto, las entidades ambientales de control ejercerán: a) Las actuaciones de control inicial y las actuaciones de control periódico de carácter ambiental de las actividades del anexo I y anexo II.1 de la Ley 3/1998. b) Las actuaciones de control inicial y las actuaciones de control periódico de carácter ambiental de las actividades del anexo II.2 de la Ley 3/1998, en aquellos municipios en los cuales el ayuntamiento no haya establecido un sistema propio de control. c) Las verificaciones técnicas y periódicas de carácter ambiental de las actividades del anexo III de la Ley 3/1999, en aquellos municipios en los cuales el ayuntamiento no haya establecido un sistema propio de control (artículo 5).

Tales entidades, por lo tanto, no sólo actúan las funciones de control de las actividades sujetas a autorización y a licencia ambientales una vez éstas han sido otorgadas por la Administración pública competente. Su campo de actuación abarca tres modalidades distintas de intervención. Al ejercicio de la función de control inicial y periódico de carácter ambiental de las actividades autorizadas, se suman, por una parte, la facultad de verificación, en caso, por ejemplo, de evaluaciones ambientales en los supuestos de solicitud de revisión periódica de dichas actividades,³³ y, por otra, la potestad de certificación, en el supuesto de actividades sujetas al régimen de comunicación previa.

En relación con este último supuesto se establece precisamente que el titular debe adjuntar a la comunicación, entre otros documentos, la certificación técnica acreditativa de que las instalaciones y actividades industriales cumplen los requisitos

32. Sobre ello, más extensamente, D. CANALS I AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad...*, op. cit.

33. La revisión periódica de la licencia ambiental se inicia mediante solicitud del titular de la actividad, dirigida al ayuntamiento acompañada de una evaluación ambiental verificada por una entidad colaboradora de la Administración legalmente acreditada (artículo 70.3 del Decreto 136/1999).

ambientales exigibles y otros requisitos preceptivos de acuerdo con la legislación vigente (artículo 73 del Decreto 136/1999). La certificación técnica es, pues, el documento que acredita que las instalaciones y actividades industriales cumplen con los requisitos legales sectorialmente exigibles (artículo 77 del mismo decreto).³⁴

En definitiva, las actuaciones de estas entidades colaboradoras constituyen el ejercicio privado de genuinas funciones públicas –control, inspección y certificación–, con indiscutibles efectos asimismo públicos y, por ello, la necesidad de norma con rango de ley que discipline su régimen jurídico es imperativa.

3.4. Campos de actuación de las entidades colaboradoras en materia ambiental

Son muchos los campos de actuación en los cuales la legislación autonómica establece la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones de control e inspección ambientales. Iniciada la colaboración de estas entidades situadas extramuros de la organización administrativa en materia de control de la contaminación atmosférica por la ley de 1972, en la actualidad son cada vez más los sectores por los que el fenómeno de las entidades colaboradoras se expande.

En primer lugar, sigue siendo significativa la intervención de entidades privadas colaboradoras en los controles reglamentarios en materia de emisiones e inmisiónes atmosféricas y calidad del aire (artículo 3 del Decreto 27/1998, de 4 de mayo, de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiente de la Región de Murcia).

También la contaminación lumínica, en segundo lugar, es objeto de vigilancia y control por parte de entidades colaboradoras. Así, la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno en Cataluña establece, en la disposición adicional tercera, que las funciones de inspección y control de los alumbrados que puedan ser fuente de contaminación lumínica, si bien corresponden al Departamento de Medio Ambiente y a los ayuntamientos (artículo 24), pueden ser llevadas a cabo por entidades colaboradoras, “que han de estar debidamente autorizadas y han de contar con los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones”.³⁵

Más en concreto, según el Decreto catalán 82/2005, de 3 de mayo, por el que se desarrolla la ley, las funciones de control e inspección de las iluminaciones, en cuanto al cumplimiento de las prescripciones reglamentarias, podrán ser llevadas a cabo por entidades colaboradoras (artículo 19.4). Además, para acreditar que una luz cumple con los requerimientos establecidos en la Ley 6/2001 y en la norma reglamentaria tendrán que ser debidamente verificados estos requerimientos por una entidad colaboradora de la Administración, debidamente acreditada (artículo 8.6).

34. Según este precepto, entre otros aspectos, la certificación técnica se referirá a los dos siguientes: a) que las instalaciones y actividad se ajustan al proyecto presentado o, si procede, a la memoria técnica presentada; b) que se han realizado las medidas, los análisis y las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de los niveles de emisión y de otras normas y prescripciones técnicas de obligado cumplimiento, debiendo especificarse los resultados obtenidos, ya sea en materia de medio ambiente como de prevención de incendios y de protección de la salud.

35. Sin embargo, otras comunidades autónomas que regulan asimismo la intervención administrativa en materia de contaminación lumínica no prevén la participación de entidades colaboradoras, como es el caso de la Comunidad Balear (Ley 3/2005, de 20 de abril, por la que se establece el régimen de protección del medio nocturno).

En tercer lugar, también las entidades colaboradoras intervienen en el campo de la contaminación acústica y, de manera específica, en la realización de auditorías acústicas, según prevé el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, por el que se establecen normas de prevención y corrección de este tipo de contaminación en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios: “La auditoría acústica deberá ser realizada por una entidad colaboradora en materia de calidad ambiental para el campo de la contaminación acústica, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 229/2004, de 15 de octubre, del *Consell* de la Generalidad, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su registro. Finalizada la auditoría acústica, la entidad colaboradora remitirá informe de resultados al titular de la actividad y un certificado del estado general de la actividad respecto de las prescripciones obligatorias establecidas en la Ley 7/2002, en el presente decreto o en la autorización sustantiva” (artículo 18.2).³⁶

Por último, del resto de campos en los cuales las normas sectoriales autonómicas prevén la intervención de entidades privadas colaboradoras, pueden resaltarse la colaboración de estas entidades en el control de residuos y suelos contaminados (Decreto 12/1999, de 26 de enero, de la Junta de Andalucía, que regula las entidades colaboradoras en materia de protección ambiental); en materia de vertidos y calidad del agua (Orden de 30 de julio de 2002 del Departamento de Medio Ambiente de la Comunidad de Aragón); en la autorización y control e inspección de los depósitos de efluentes líquidos o de lodos procedentes de actividades industriales, mineras y agrarias (Decreto de la Comunidad de Andalucía 281/2002, de 12 de noviembre); así como en la inspección y control de los servicios públicos de saneamiento (Decreto 130/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento en Cataluña).

4. Cuestiones aún abiertas en el sistema descrito de colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas

Pese a la generalización de la colaboración privada en el ejercicio de auténticas funciones públicas de control e inspección, lo cierto es que existen aún una serie de interrogantes sin respuesta clara, entre ellos, en primer lugar, cuál es el instrumento jurídico más apropiado para articular esa cesión de funciones públicas a entidades privadas atendiendo justamente al carácter público de las mismas, y, en segundo lugar, cuál es el valor y cuáles los efectos jurídicos de la actuación de las entidades colaboradoras.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, como asimismo ha venido sucediendo en el campo de la seguridad industrial, la disyuntiva se plantea entre la concesión y la autorización.

Ahora bien, afirmado el carácter público de las tareas que se encomiendan a las entidades ambientales de control,³⁷ y otras entidades colaboradoras en materia

36. Véase también el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía (artículos 38 y 48).

37. Según afirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1079/2001, de 9 de noviembre (relativa al Decreto 170/1999, de 29 de junio), “la protección del medio ambiente no es un servicio público sino una función pública”.

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 por la Ley de industria de 1992 y su normativa de desarrollo, en concreto, por el Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial.³⁸

Aunque es muy discutible, a mi parecer, que pueda sin más aplicarse el régimen establecido en materia de seguridad industrial a las entidades colaboradoras que intervienen en la protección del medio ambiente, es significativa la liberalización que implica, en el caso de Cataluña, el sistema de acreditación, sin posterior autorización, de las entidades ambientales de control, para ejercer funciones indiscutiblemente públicas, esto es, propias de la Administración pública.

La segunda cuestión que surge, y permanece aún abierta, de la intervención de las entidades colaboradoras es el valor y efectos jurídicos de sus actuaciones de control e inspección.

A este respecto, si bien la legislación no otorga a sus actos el valor probatorio ni la presunción de certeza que se predica de las actuaciones inspectoras realizadas por funcionarios y otro personal al servicio de las administraciones públicas, la jurisprudencia ha tenido ocasión de poner de relieve el valor de aquéllas. Es así revelador el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencia 66/1998, de 29 de enero):

“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, pero 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. Por lo que el contenido del informe de autos constituye base suficiente para incoar el expediente o procedimiento administrativo sancionador del que dimana el presente recurso contencioso-administrativo.”³⁹

Puede traerse asimismo a colación, para terminar, el pronunciamiento del Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de noviembre de 2000), en relación con el carácter y valor de las funciones ejercidas por las entidades colaboradoras en materia de seguridad industrial, que puede fácilmente aplicarse a las actuaciones de aquellas que actúan en materia de protección ambiental:

“Esta modalidad de encomienda a entidades privadas de un papel relevante en el ejercicio de funciones genuinamente público-administrativas, como son las rela-

38. Consideran que las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente son organismos de control autorizados, entre otras, la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 25/1999, de 23 de marzo, por el que se regula el contenido de los informes de los organismos de control); y, la Comunidad Autónoma de Madrid (Resolución de 3 de junio de 2003, sobre determinados aspectos de actuación de los organismos de control autorizados en el campo reglamentario de la calidad ambiental, área atmósfera).

39. En el mismo sentido se habían pronunciado las STSJ de Cataluña núms. 678/1995 y 304/1997.

tivas a la inspección y control de la seguridad industrial, si no llegaba a conferirles [a las entidades de inspección y control reglamentario] la plenitud de la potestad de certificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de seguridad industrial, sí colocaba a aquellas entidades en una relación especial con la Administración [...] La utilización de la técnica autorizatoria en relación con la encomienda a estas entidades privadas de determinadas funciones de carácter certificante cuyo ejercicio podía tener, respecto de los terceros inspeccionados o controlados, una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial (funciones que, por lo demás, compartían con las directamente ejercitables por la Administración controlante, desde el momento en que ésta se reservaba el derecho de no reconocer aquella eficacia jurídica externa e imponer sus propias decisiones en materia de verificación del cumplimiento de requisitos de seguridad), no encaja en el ámbito de las relaciones contractuales [...].”

Cierra, pues, el Tribunal Supremo la cuestión relativa al carácter de las funciones de inspección y control que ejercen las entidades colaboradoras –“funciones genuinamente público-administrativas”– pero deja aún abierto el interrogante relativo a la fórmula jurídica adecuada para articular ese traslado de funciones públicas a entidades privadas colaboradoras.

