

# Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental

M. Mercè Darnaculleta i Gardella  
*Profesora lectora de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Girona*

1. Introducción a los aspectos más relevantes del sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental.
2. La responsabilidad de las empresas en la protección del medio ambiente.
3. La gestión medioambiental: un sistema de autorregulación.
4. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental: la autorregulación regulada.
  - 4.1. El sistema de gestión medioambiental previsto en la norma ISO 14001:1996.
    - 4.1.1. Aspectos organizativos.
    - 4.1.2. Aspectos procedimentales.
    - 4.1.3. Aspectos sustantivos.
  - 4.2. Las auditorías medioambientales o ecoauditorías.
  - 4.3. La publicidad y el control de la autorregulación en el sistema comunitario.
    - 4.3.1. La declaración medioambiental.
    - 4.3.2. Los verificadores medioambientales.
    - 4.3.3. Las entidades de acreditación.
    - 4.3.4. El registro de las empresas adheridas al EMAS.
5. La sustitución de controles públicos por la cadena de controles de la autorregulación.

## 1. Introducción a los aspectos más relevantes del sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental

El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental constituye uno de los exponentes más complejos de una nueva técnica de intervención de los poderes públicos consistente en el fomento, la regulación y el control de la autorregulación privada. Esta técnica, que podría ser calificada con la locución "autorregulación regulada", permite alcanzar, bajo el manto de una aparente desintervención pública, una intensidad y una extensión en el control de las actividades privadas históricamente desconocidos.<sup>1</sup> Con la autorregulación regulada se intenta, en suma, aprovechar al máximo la capacidad de los particulares para contribuir a la satisfacción de fines públicos. En este caso en concreto, los poderes públicos se interesan por unos sistemas de autorregulación previamente existentes, los sistemas privados de

---

1. Sobre este novedoso fenómeno y sus repercusiones en nuestra disciplina, véase M. M. DARNACULLETA GARDELLA, *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

ecogestión y las ecoauditorías, que tienen por finalidad mejorar la relación de una empresa con el medioambiente.<sup>2</sup>

La constatación de las ventajas que ofrecería la extensión de estos sistemas de autorregulación al mayor número posible de empresas es lo que conduce a las instituciones comunitarias a fomentar su implantación. Para ello se establecen una serie de controles, adicionales a los propios de los mencionados sistemas privados, en una suerte de “control del control” con el que se pretende aumentar la confianza en el comportamiento medioambiental de las empresas que se autorregulan. Esta confianza tiene dos destinatarios principales: los particulares que se relacionan con la empresa y los poderes públicos. Si los particulares confían en el sistema, las empresas que se autorregulen mejorarán su situación competitiva en el mercado, al tiempo que contribuyen a la protección del medio ambiente. Si son los poderes públicos quienes confían en él puede consolidarse la tendencia, muy marcada en diversos ámbitos de actuación pública, consistente en la sustitución de las técnicas de regulación de policía articuladas tradicionalmente para la protección del medio ambiente, por genuinos expedientes de autorregulación. Esta posibilidad está directamente relacionada con una nueva distribución de responsabilidades, entre los poderes públicos y los particulares, en materia de protección del medio ambiente.

## 2. La responsabilidad de las empresas en la protección del medio ambiente

En los últimos años se ha producido un cambio espectacular en la distribución de las responsabilidades dirigidas a conseguir una protección efectiva del medio ambiente, así como en las técnicas utilizadas para conseguir este fin. La perspectiva tradicional, según la cual la protección del medio ambiente era una responsabilidad exclusiva de los poderes públicos, ha dado paso a un nuevo planteamiento en el que se impone el principio de corresponsabilidad. La protección del medio ambiente, según se ha puesto de manifiesto desde frentes muy diversos, no es posible sin la colaboración efectiva de aquellos sujetos cuya actividad cotidiana supone un riesgo para el mantenimiento de la calidad –o, incluso, de la existencia misma– de los recursos naturales. Las empresas en general, y aquellas que se dedican a actividades industriales en particular, tienen, desde diversos puntos de vista, una especial responsabilidad en la protección del medio ambiente. Este principio

2. A pesar de la falta de consenso existente sobre la utilización del término “autorregulación”, la doctrina coincide en considerar las ecoauditorías y los sistemas de gestión medioambiental como una manifestación de este fenómeno. Sin duda, la mejor aproximación a este tema es la ofrecida por J. ESTEVE PARDO (*Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, págs. 155-156): “Las llamadas ecoauditorías, o auditorías ambientales, son en su origen y en sus rasgos básicos, genuinos expedientes autorreguladores que han experimentado también el proceso evolutivo característico de las fórmulas de autorregulación ambiental: gestadas en el ámbito privado, con una proyección reflexiva hacia el propio sector empresarial, han ido ganando relevancia y efectos hacia el exterior, efectos públicos podríamos decir, hasta el punto de que el propio legislador, en este caso el poder normativo de la Unión Europea, acaba por reconducir el desarrollo y operatividad de estas fórmulas, dotando de mayor credibilidad y consistencia a sus efectos, con el objetivo de que puedan ser un eficaz instrumento no sólo de utilidad para las empresas y aumentar el conocimiento de los operadores del mercado, sino al servicio también de las políticas públicas de protección ambiental.” En la misma línea pueden verse: J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 90 y ss.; y A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pág. 76.

de corresponsabilidad o de responsabilidad compartida deriva del Derecho comunitario y fue introducido explícitamente por el quinto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente.<sup>3</sup> Desde el momento en que se aprueba este programa comunitario, la protección de los recursos naturales deja de considerarse un asunto propio de los estados para implicar a amplios sectores de la sociedad, con especial consideración de las empresas.<sup>4</sup>

Los poderes públicos persiguen ahora la implicación efectiva de las empresas en la protección del medio ambiente a través de la utilización de técnicas persuasivas o de fomento, que se añaden a las tradicionales técnicas de policía administrativa, de carácter represivo y preventivo. El aumento de la efectividad de la actividad de fomento en este ámbito es directamente proporcional a la consolidación de la responsabilidad social de las empresas.

Los manuales de gestión empresarial se refieren a la "responsabilidad social empresarial" para hacer referencia a una visión de los negocios que incorpora el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente.<sup>5</sup> Para algunos autores, esta nueva filosofía empresarial entronca directamente con la responsabilidad moral y ética de las empresas.<sup>6</sup> Para otros, la ética es un dato más a tener en cuenta en una "gestión de calidad total", que responde a una filosofía empresarial distinta, basada en el establecimiento de mecanismos internos de autorregulación y de autocontrol para lograr la mayor satisfacción posible del cliente.<sup>7</sup> En ambos casos, esta filosofía está vinculada, en mayor o menor medida, a los principios de marketing y de imagen de la empresa en el mercado y a la necesidad de mejorar voluntariamente el comportamiento medioambiental para evitar los efectos jurídicos y económicos de eventuales incumplimientos de la legislación.

---

3. Véase la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993), y la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la revisión de dicho programa (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998). La mencionada resolución "subraya el papel y la responsabilidad de las empresas en el fortalecimiento de la economía y en la protección del medio ambiente en toda la Comunidad", afirmando que "la industria tiene una responsabilidad propia en relación con la gestión de la repercusión medioambiental de sus actividades y que, por consiguiente, debe desempeñar un papel activo en este ámbito". Dicha responsabilidad "exige que las empresas establezcan y pongan en práctica políticas, objetivos y programas en materia de medio ambiente y sistemas eficaces de gestión medioambiental", siendo preciso que adopten "una política medioambiental que, además de contemplar el cumplimiento de todos los requisitos normativos correspondientes al medio ambiente, deberá contener compromisos destinados a la mejora continua y razonable de su actuación medioambiental".

4. Sobre las implicaciones del citado programa comunitario y el principio de corresponsabilidad pueden consultarse, entre otros: M. URIARTE RICOTE y J. URKOLA IRIARTE, "Acerca del V programa comunitario de acción en materia ambiental", en RVAP, núm. 37, 1994, pág. 352; y A. NOGUEIRA, "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en RArap, núm. 12, 1998, pág. 93.

5. J. M. LOZANO, *Ética i empresa*, Proa, Barcelona, 1997, pág. 94.

6. Sobre ello pueden verse, entre otros: A. CARROLL (coord.), *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, South-Western, Cincinnati, 1996; R. GÓMEZ PÉREZ, *Ética empresarial. Teoría y casos*, Ediciones Rialp, Madrid, 1990; y A. ARGANDOÑANA, *La ética en la empresa*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

7. Sobre este tema pueden consultarse, entre otros: A. BADIA y S. BELLIDO, *Técnicas para la gestión de la calidad*, Tecnos, Madrid, 1999; H. DRUMMOND, *Qué es hoy la calidad total. El movimiento de la calidad*, Deusto, Bilbao, 1995 [*The quality movement*, Kogan Page, Londres]; así como las *Ponencias presentadas en el VI Congreso Nacional de Calidad: Calidad por y para el Hombre*, Asociación Española para la Calidad (AECC), Ediciones Gestión, Madrid, Barcelona, 1995.

Como vemos, la iniciativa empresarial en la asunción de las responsabilidades que le corresponden en materia de protección del medio ambiente deriva de motivaciones muy diversas. En parte es fruto de la presión ejercida por los poderes públicos, pero es el resultado también del crecimiento del rechazo social de las empresas que agreden la naturaleza y, paralelamente, de la mayor aceptación que los productos de aquellas empresas que se declaran respetuosas con ella.<sup>8</sup> De este modo puede defenderse que, incluso desde un punto de vista estrictamente económico, la responsabilidad social de las empresas en términos ambientales resulta una operación sumamente rentable. Las empresas que se declaran respetuosas con el medio ambiente se encuentran en una posición de ventaja competitiva en el mercado, debido a la presión ejercida por unos consumidores cada vez más concienciados sobre los problemas ambientales. Además, una política ambiental adecuada puede reportar ahorros en el consumo de energía, por ejemplo, o puede evitar la imposición de sanciones económicas derivadas de responsabilidades administrativas o judiciales.

Cualquiera que sea la motivación que induzca a las empresas a mejorar su relación con el medio ambiente, lo cierto es que la responsabilidad social empresarial permite mejorar los resultados de la política medioambiental propia de los poderes públicos. Esta mejora puede alcanzar su grado máximo si se interioriza, por parte de las empresas, la ética de la responsabilidad, según la cual todos aquellos sujetos que realizan actividades generadoras de riesgos ambientales deben tomar en consideración las consecuencias, actuales o futuras, de su actuación.<sup>9</sup> La prevención y la precaución son, junto con la responsabilidad compartida, los principios que deben imponerse frente a unos riesgos como los ambientales, que entrañan la probabilidad de catástrofes difíciles de calcular, y cuyos efectos pueden ser irreversibles.<sup>10</sup>

### 3. La gestión medioambiental: un sistema de autorregulación

Para hacer frente a la responsabilidad social de las empresas en la protección del medio ambiente estas organizaciones deben articular una serie de medidas que les permitan obtener información sobre su comportamiento medioambiental y la forma de mejorarlo. El sistema más simple para conseguir este objetivo se basa en la adopción de buenas prácticas ambientales. Dentro de esta genérica denominación cabe cualquier tipo de iniciativa empresarial que tenga por objeto mejorar la relación existente entre el medio ambiente y la empresa. Para empezar, una empresa puede tomar en consideración solamente aspectos tales como la contratación de los suministros de agua, luz y electricidad o la limpieza de sus instalaciones,

8. Este aspecto fue señalado tempranamente por R. MARTÍN MATEO, en *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994, pág. 101 y ss.

9. H. JONAS, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Herder, Barcelona, 1995 [Versión castellana de *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Etik für die technologische Zivilisation*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1989, traducción de J. M. Fernández Retenaga].

10. O. GODARD (ed.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, De la Maison des Sciences de l'Homme, París, 1997; G. MONDELO [et al.], *Principe de précaution et industrie*, L'Harmattan, París, 1998; J. ESTEVE PARDO, "El principio de precaución: Decidir en la incerteza", en C. M. Romero Casabona (ed.), *Principio de precaución, biotecnología y Derecho*, Comares, Granada, 2004.

aunque puede decidir también incidir en las actividades relacionadas con la elaboración de productos, la prestación de servicios o la eliminación de residuos o de emisiones. Para facilitar la adopción de estas iniciativas empresariales, existen diversas guías o manuales de buenas prácticas publicadas por la Administración pública o por organizaciones privadas.<sup>11</sup>

Un paso más en la consolidación de una política empresarial respetuosa con el medio ambiente consiste en la aplicación de un sistema de gestión medioambiental, con la realización de las correspondientes ecoauditorías. En la práctica, existen tantos sistemas de gestión medioambiental como empresas, puesto que cada una de ellas puede articular los procedimientos y controles que considere adecuados para mejorar sus resultados en términos ambientales. En este sentido, la gestión y la auditoría medioambiental son sistemas de autorregulación empresarial aplicables a aquellas organizaciones que pretenden mantener un proceso continuo de mejora de su comportamiento medioambiental. Para facilitar la implantación de un sistema de gestión y auditoría y, asimismo, para dotarlo de un reconocimiento externo, las empresas pueden decidir aplicar los criterios, procedimientos y controles regulados en normas técnicas de gestión ambiental.

Las normas técnicas son herramientas que facilitan la autorregulación empresarial y pueden ser caracterizadas, asimismo, como instrumentos de autorregulación, puesto que son elaboradas y aprobadas, con la participación de todas las partes interesadas, por organismos de normalización de naturaleza privada.<sup>12</sup> El contenido de las normas técnicas es siempre el resultado de la experiencia, contrastada con base en criterios científicos o técnicos. Cuando las especificaciones técnicas en las que consiste una norma, gracias a su aplicación repetida, demuestran su operatividad, son aprobadas por un organismo de normalización reconocido a escala nacional o internacional. En todo caso, la aplicación de las normas técnicas es voluntaria.<sup>13</sup> El reconocimiento que poseen los organismos de normalización es lo que permite a las empresas confiar en los beneficios de la aplicación de las normas técnicas y, al mismo tiempo, otorga un importante valor añadido a su cumplimiento, que puede ser demostrado por las empresas mediante la obtención de un certificado emitido por otras estructuras de autorregulación denominadas entida-

---

11. A título de ejemplo cabe citar el *Manual de minimización de residuos y emisiones industriales*, Fundación Institut Ildefons Cerdà, 1992; y el *Manual media* (minimización económica del impacto ambiental), Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 1993. Este manual ha tomado como referencia el manual elaborado por el por el Grupo PREPARE (*Preventive Environmental Approaches In Europe*); el *Waste Minimization Opportunity Assessments Manual*, publicado por la Environmental Protection Agency (EPA de Estados Unidos), y el *Preventive Environmental Protection Approaches in Europe*, publicado por el Ministerio de Economía holandés. Se recogen en estos documentos las prácticas comúnmente aceptadas sobre la minimización de los riesgos ambientales en empresas.

12. Un excelente estudio sobre las normas técnicas como instrumentos de autorregulación puede verse en M. TARRÉS VIVES, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

13. Según la definición ofrecida por la ISO, una norma técnica es la "especificación técnica, accesible al público, establecida con la cooperación y el consenso o la aprobación general de todas las partes interesadas, basada en los resultados conjuntos de la ciencia, la tecnología y la experiencia, que tiene por objetivo el beneficio óptimo de la comunidad y que ha sido aprobado por un organismo cualificado a nivel nacional, regional o internacional". Por su parte, el artículo 8.6 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, entiende por norma "la especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un organismo reconocido, a escala nacional o internacional, por su actividad normativa".

des de certificación.<sup>14</sup> Así, cuando una empresa decide aplicar un sistema de gestión ambiental normalizado y solicita la obtención del correspondiente certificado de calidad no sólo busca obtener información sobre su comportamiento medioambiental y la forma de mejorarlo; busca, también, que su responsabilidad social se haga pública de algún modo, para poder aprovechar así los beneficios económicos que le pueda reportar.<sup>15</sup>

La primera norma técnica sobre sistemas de gestión medioambiental fue la British Standard 7750 (BS 7750), publicada en 1992. Posteriormente, también fruto de la actividad de organismos nacionales de normalización, se aprobaron la norma irlandesa Irish Standard 310 (IS 310) y la norma española UNE 77-801-94.<sup>16</sup> Estas normas fueron sustituidas por la norma internacional ISO 14001, publicada en 1996.

#### 4. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental: la autorregulación regulada

La Unión Europea ha dado un impulso determinante en la implantación de estos sistemas de autorregulación en las empresas, mediante la aprobación del Reglamento CEE 1836/93/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1993,<sup>17</sup> modificado por el Reglamento 76/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).<sup>18</sup> En la versión de 1993 parecía que la Unión Europea pretendía sustituir el contenido de las normas técnicas de gestión ambiental, estableciendo una regulación propia a escala comunitaria. Sin embargo, la aprobación de la ISO 14001 en 1996 propició un cambio de perspectiva. El reglamento EMAS se limita a establecer un sistema reforzado de control de la autorregulación empresarial, basado en la independencia y objetividad, e intenta mejorar también la publicidad y la transparencia de los sistemas privados de gestión ambiental. En lo que atañe, sin embargo, a los aspectos sustantivos, se limita a incorporar la normativa técnica existente.

En concreto, el reglamento comunitario, de acuerdo con el tenor literal de su artículo 1.1, “establece un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, denominado en lo sucesivo EMAS, que permite la participación con carácter voluntario de organizaciones, para la evaluación y mejora del comportamiento medioambiental de dichas organizaciones y la difusión de la información

14. La importancia y el régimen de funcionamiento de la normalización y la certificación en el concreto ámbito de la implantación de sistemas de gestión ambiental son analizados con detalle en el artículo de V. ÁLVAREZ GARCÍA, “La protección del medio ambiente mediante las técnicas de la normalización y de la certificación”, en REDA, núm. 105, 2000, pág. 59 y ss.

15. Esta búsqueda de mercado basada en una actuación más respetuosa con el medio es lo que explica la proliferación de referencias medioambientales en el etiquetado de productos, así como la proliferación de herramientas que la empresa puede usar voluntariamente para mejorar su conducta medioambiental. Sobre ello, véase M. L. DELGADO MEDINA, “Instrumentos medioambientales a disposición de la industria: Ecoproductos, ecogestión y ecoauditoría”, en *Economía Industrial*, núm. 297, 1994, págs. 43-49.

16. El protagonismo de estas normas técnicas en la implantación de sistemas de gestión medioambiental es claramente destacado por L. M.<sup>º</sup> BREMOND y TRIANA, en “El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental, hoy”, en *Observatorio Medioambiental*, núm. 1, 1998, pág. 242.

17. DOCE L 168 de 10 de julio de 1993.

18. DOCE 114, de 24 de abril de 2001.

pertinente al público y otras en partes interesadas". Se invita, pues, a las empresas que quieran mejorar su comportamiento medioambiental y difundir sus resultados, a participar en este sistema comunitario.

Las empresas que, de forma voluntaria, quieran cumplir las prescripciones del EMAS deben adecuar todos los procesos de producción a la norma ISO 14001:1996, de acuerdo con la remisión expresa contenida en el anexo I del Reglamento EMAS. Ello implica que deben implantar un sistema de gestión medioambiental que cumpla los requisitos impuestos en la citada norma técnica y realizar los controles y revisiones pertinentes, mediante las correspondientes auditorías medioambientales. Los resultados obtenidos deben plasmarse en una declaración medioambiental, cuyo contenido será controlado y contrastado por unos auditores externos, acreditados específicamente para aplicar las previsiones del EMAS: los verificadores medioambientales. Las empresas que obtengan una verificación positiva de su declaración podrán darse de alta en el sistema comunitario, mediante la inscripción en el correspondiente registro, y tendrán asimismo la posibilidad de utilizar el logotipo que acredita su participación en dicho sistema. La voluntariedad en la que se basa el reglamento comunitario implica que la única sanción prevista por incumplimiento de sus prescripciones consista en la baja del sistema.<sup>19</sup>

#### 4.1. El sistema de gestión medioambiental previsto en la norma ISO 14001:1996

El objetivo de la norma ISO 14001:1996 radica en facilitar a las empresas los procedimientos necesarios para mejorar sus resultados en términos medioambientales. Ofrece, pues, en términos comprensibles y lógicos, una enumeración de los aspectos organizativos, procedimentales y sustantivos en los que debe incidir una empresa para integrar en su gestión ordinaria un comportamiento continuo de mejora del medio ambiente. Al tratarse de una norma técnica, esto es, de un instrumento de autorregulación pensado para facilitar la gestión empresarial, incide en aspectos que forman parte del núcleo esencial de la libertad de empresa y que, precisamente por ello, difícilmente podrían ser abordados a través de normas jurídicas. Así, es el carácter voluntario de esta norma lo que explica que entre a regular aspectos tales como la organización interna y los fines de la empresa. Esto mismo es lo que permite sostener que la intervención, aunque sea indirecta, de los poderes públicos sobre la actividad empresarial es extremadamente intensa, abarcando aspectos que resultarían inaccesibles a cualquier otro instrumento de intervención público de corte tradicional.<sup>20</sup>

---

19. Las consecuencias que ello pueda tener, sin embargo, respecto la imagen de la empresa en el mercado o respecto su posición frente a los poderes públicos, no son nada desdeñables. Se ha afirmado con fundamento que "esa sanción puede acarrear unos efectos más perjudiciales al empresario que la propia multa administrativa pecuniaria y, a la larga, más gravosos" (L. M.<sup>º</sup> BREMOND Y TRIANA, "El sistema comunitario de ecogestión...", *op. cit.*, pág. 235).

20. Como he tenido ocasión de destacar en M. M. DARNACULLETA GARDELLA, *Autorregulación y Derecho público...*, *op. cit.*, pág. 395 y ss., frente a las dificultades de acceso a las interioridades de las empresas que pueden tener algunas técnicas tradicionales de regulación (principalmente las técnicas de policía administrativa), la autorregulación regulada permite que, bajo la apariencia de una desintervención administrativa, tenga lugar una intensificación de los controles, de su extensión y de su alcance, puesto que el primer control es realizado por el propio sujeto controlado.

#### 4.1.1. Aspectos organizativos

En lo que atañe a los aspectos organizativos de la empresa y los fines de la misma, la ISO 14001:1996 pone especial acento en la necesidad de involucrar a toda la organización, empezando por la dirección, en el proceso de mejora de los resultados ambientales. La dirección de la empresa debe incluir la protección del medio ambiente en el catálogo de fines que persigue la organización. Para ello, debe tomar conciencia de la importancia del medio ambiente y adoptar la decisión de implantar un sistema de gestión medioambiental. Para que esta decisión no se limite a una mera declaración de intenciones, es necesario afectar de algún modo toda la estructura empresarial. La propia dirección de la empresa debe estar debidamente mentalizada de la relevancia de su decisión, pero debe, asimismo, extender esta mentalización a todo el personal mediante programas de formación y sensibilización en temas medioambientales. La formación del personal debe tender también a la mejora de sus competencias profesionales y al desarrollo de competencias adicionales relacionadas con la implantación de sistemas de gestión medioambiental. Naturalmente, deben estar también debidamente definidas las responsabilidades y competencias de todos los trabajadores de la empresa en la implantación del sistema de gestión medioambiental, reforzando, si es necesario, los recursos personales existentes.

#### 4.1.2. Aspectos procedimentales

Desde un punto de vista procedimental, son diversas las fases que deben ejecutarse y documentarse debidamente para organizar la implantación de un sistema de gestión medioambiental. La plasmación documental de todos los aspectos del sistema se considera fundamental. Todas las fases, desde la decisión de implantar un sistema de gestión medioambiental hasta los resultados alcanzados, pasando por la actividad efectivamente realizada para llevarlos a cabo, deben constar por escrito.

El primero de los pasos necesarios para implantar un sistema de gestión medioambiental consiste en la aprobación, por parte de la alta dirección de la organización, de un documento que contenga la definición de la política medioambiental de la empresa. Dicho documento, que incorpora la protección del medio ambiente entre los fines de la empresa, debe incluir necesariamente dos compromisos fundamentales: un compromiso de mejora continua de su comportamiento medioambiental y de prevención de la contaminación y un compromiso de cumplir con la legislación medioambiental aplicable.

Una vez adoptados estos compromisos, se impone una segunda fase de reflexión y planificación. La empresa debe estudiar la mejor forma de cumplir los compromisos adoptados, tomando en consideración los recursos materiales y humanos que posee. Para ello, debe dotarse de una planificación adecuada, que incluya los objetivos y metas medioambientales que quiere conseguir y debe articular también los concretos programas que deberán ejecutarse para ello. En esta planificación deben tomarse en consideración tanto los aspectos técnicos como los requisitos legales.

La tercera fase consiste en la implantación y la puesta en funcionamiento del programa de gestión medioambiental. Es en esta fase donde debe conseguirse la implicación efectiva de todos los trabajadores de la empresa, mediante la delimitación de sus responsabilidades y su profesionalización. Son los trabajadores, en



suma, los que deberán incorporar en su quehacer cotidiano las actividades adicionales necesarias para mantener el programa, con independencia de si su implantación se realiza o no con ayuda de asesores externos. La actividad de asesores externos puede ser útil en un primer momento, en la realización de los estudios necesarios para adquirir un conocimiento previo del comportamiento medioambiental de la empresa. El análisis de esta situación de partida requiere una metodología precisa que debe permitir conocer, por un lado, la legislación medioambiental aplicable y el grado de cumplimiento de dicha legislación y, por otro lado, todas y cada una de las repercusiones de actividad empresarial sobre el medio ambiente.

Para que la implantación del sistema sea correcta es muy relevante que en todo momento se pueda tener conocimiento del comportamiento actual de la empresa en términos ambientales, en comparación con el comportamiento pasado y con las previsiones u objetivos de futuro. La necesidad de comparar en el tiempo el comportamiento medioambiental de la empresa, tanto en lo que se refiere a los aspectos legales como a los aspectos técnicos, impone que se documente y registre todo lo actuado. Asimismo, es necesario que se establezcan criterios o indicadores de dicho comportamiento.<sup>21</sup> Esta actividad de registro y control de la significación en términos ambientales de todos los ámbitos de la actividad empresarial debe acompañarse del estudio y evaluación de las fórmulas adecuadas para disminuir progresivamente tales repercusiones. En concreto, deben fijarse medidas de control y corrección de las actividades cotidianas que inciden negativamente en el medio ambiente.

Pero también es necesario establecer y mantener al día planes de emergencia para identificar y responder a accidentes potenciales.

La siguiente fase consiste en la comprobación del buen funcionamiento del sistema y el establecimiento, en su caso, de medidas correctoras. En esta fase tiene lugar la realización de un tipo muy concreto de auditorías medioambientales, destinadas a revisar el sistema implantado y ofrecer información a la dirección sobre su resultado. La importancia de esta fase y sus peculiaridades justifican que se expongan los rasgos de las ecoauditorías, con algo más de detalle, en otro apartado.

Una vez revisado el sistema de gestión mediante las correspondientes auditorías se llega a la última fase, que comporta que la información sea devuelta de nuevo a la dirección, para que ésta pueda revisar el funcionamiento de todo el sistema. Así pues, puede observarse que todo este proceso genera un flujo de información, en sentido descendente primero y ascendente después, que tiene su punto de partida y su destino en la dirección de la empresa.

---

21. Con el fin de dar publicidad a aquellos aspectos regulados por normas técnicas que puedan ser de utilidad a la implantación de un sistema de gestión medio ambiental, la Unión Europea ha aprobado la Recomendación 2003/532/CE, de 10 de julio, de orientaciones para la aplicación del Reglamento 2001/761/CE, de 19 de marzo, de adhesión de las organizaciones, con carácter voluntario, a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) en lo que respecta a la selección y el uso de indicadores del comportamiento medioambiental. En esta recomendación se fomenta la utilización de las categorías de indicadores del comportamiento medioambiental de las empresas utilizados en las normas EN/ISO 14301:1999. Se trata de los indicadores de comportamiento operacional (ICO), los indicadores de comportamiento de gestión (IGG) y los indicadores de estado medioambiental (IEM).

### 4.1.3. Aspectos sustantivos

Desde un punto de vista sustantivo, la implantación de un sistema de gestión medioambiental debe incidir en diversos aspectos, que pueden deducirse ya de la exposición precedente. Entre ellos cabe señalar: el respeto por la legislación medioambiental; la mejora del comportamiento medioambiental real de la empresa en relación con los recursos naturales afectados por su actividad, la energía consumida, los residuos y las emisiones; la implicación efectiva de los trabajadores, y la información.

La información es uno de los puntos claves del sistema. La simple posesión de información sobre la energía consumida, los daños que causa la actividad empresarial a los recursos naturales, los costes económicos y los beneficios de los sistemas de reducción de energía y contaminación, o el grado de cumplimiento de la legislación medioambiental, permite aumentar la responsabilidad social de la empresa. Esta información está dirigida, pues, en primer término, a la dirección de la empresa y es una herramienta básica para adoptar decisiones de futuro. La importancia de esta información en el ámbito interno de la organización conecta directamente con la consideración de las auditorías ambientales como un instrumento de autorregulación al servicio de la empresa.<sup>22</sup>

Ahora bien, la información no debe quedarse solamente dentro de la empresa, sino que deberá trascender también al exterior, mediante un diálogo abierto de la organización con los poderes públicos y la sociedad. Si los resultados son positivos, esto es, si la empresa cumple adecuadamente con la legislación y mejora su comportamiento medioambiental, podrá gozar de la confianza de la administración y de los beneficios que le otorga en el mercado la utilización del logotipo correspondiente. Ahora bien, esta información es también un arma de doble filo, puesto que un comportamiento medioambiental inadecuado pone al descubierto, ante la sociedad y ante la Administración, las debilidades de la empresa.<sup>23</sup>

## 4.2. Las auditorías medioambientales o ecoauditorías

Uno de los elementos claves de la implantación de un sistema de gestión medioambiental es, como hemos señalado, la realización de auditorías para comprobar que el sistema funciona correctamente y para poder informar a la dirección de los resultados obtenidos con el fin de adoptar, en su caso, las medidas correctoras pertinentes.<sup>24</sup> Las auditorías que evalúan un sistema de gestión medioam-

22. R. MARTÍN MATEO, en "La ecoauditoría", *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 150, 1993, págs. 494-495, pone de relieve la significación de las auditorías como instrumento de autorreflexión de la situación de la organización en cuanto al cumplimiento de las disposiciones normativas; como instrumento de comunicación y tranquilización de los accionistas, y como herramienta al servicio de la política empresarial, en conexión con la búsqueda de calidad en las empresas.

23. El carácter público de los resultados de la ecoauditoría impuesto por el Reglamento EMAS, a través principalmente de la declaración medioambiental de la empresa, contrasta con el carácter tradicionalmente secreto que caracteriza estos instrumentos privados. Sobre ello, véase A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental...*, *op. cit.*, pág. 272 y ss.

24. La importancia de las ecoauditorías dentro del sistema global regulado en el Reglamento EMAS es puesta de relieve, entre otros, por D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y P. T. NEVADO MORENO, "Evaluación de los sistemas de ecogestión: La auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", en RDUyMA, núm. 155, 1997, pág. 181 y ss.

biental son conocidas como auditorías medioambientales o ecoauditorías. De acuerdo con la definición ofrecida por el Reglamento EMAS, la auditoría medioambiental es “un instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del comportamiento de la organización, del sistema de gestión y de los procedimientos destinados a proteger el medio ambiente con la finalidad de: facilitar el control operativo de las prácticas que pueden tener un impacto sobre el medio ambiente; evaluar el cumplimiento de la política medioambiental de tal organización, en especial sus objetivos y metas medioambientales” (artículo 2.1).<sup>25</sup>

Con el término “ecoauditoría” o la locución “auditoría medioambiental” se conocen también otras realidades, no vinculadas necesariamente con la existencia previa de un sistema de gestión medioambiental. Pueden realizarse ecoauditorías, por ejemplo: para analizar los riesgos medioambientales que pudiera generar el desempeño de una actividad y evaluar su impacto; para comprobar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de la empresa; o para determinar las causas de una catástrofe o accidente que ha producido daños ambientales como consecuencia de la actividad empresarial. Todas estas realidades, por lo demás, no difieren, en cuanto a su enfoque, de cualquier otro trabajo de auditoría interna.<sup>26</sup>

La realización de ecoauditorías, al igual que la implantación de un sistema de gestión empresarial, es de carácter voluntario. Por ello, los fines, los métodos y los procedimientos de implantación de este instrumento, así como los requisitos para ser auditor, son aspectos que han sido desarrollados a través de la autorregulación empresarial y que, más recientemente, han encontrado su apoyo en normas técnicas.<sup>27</sup> Ello no obstante, en la legislación autonómica encontramos una excepción a esta regla general, digna de mención. Se trata del Decreto 129/1999, de 17 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento de auditorías ambientales. Esta norma fija reglamentariamente los requisitos para ser auditor y el procedimiento completo de auditoría ambiental, creando también un registro de auditores. En clara oposición al funcionamiento tradicional de las auditorías, este reglamento establece la obligatoriedad de las auditorías ambientales para determinadas actividades empre-

---

25. Esta definición contenida en el Reglamento EMAS se corresponde con la ofrecida por la Cámara Internacional de Comercio, publicada en 1989, y que, a su vez, recoge las principales notas del concepto de auditoría ambiental que hizo público en 1986 la Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos. Para la EPA, “la auditoría ambiental es una revisión sistemática, documentada, periódica y objetiva, efectuada por entidades sujetas a regulación oficial, de las operaciones, prácticas, procedimientos industriales de una planta, instalación o establecimiento, con miras a cerciorarse de si están de acuerdo con las normas ambientales”.

26. La relación entre las auditorías ambientales y las auditorías internas tradicionales, su alcance y la metodología para su realización práctica se exponen claramente en L. ESCANCIANO MONTOUSE, P. RIESGO FERNÁNDEZ e I. POLA ALONSO, “Encuadre y desarrollo de la auditoría medioambiental: La ecoauditoría”, en *Auditoría Interna*, núm. 37, 1994, págs. 11 a 17, y E. HEVIA, “La auditoría interna y la gestión medioambiental”, en *Auditoría Interna*, núm. 53, 1998, pág. 14. También R. MARTÍN MATEO, “La ecoauditoría”, *op. cit.*, pág. 491, señala que “las ecoauditorías participan del complejo de análisis evaluadores a los que las empresas en general se vienen sometiendo voluntariamente para clarificar y ponderar sus actividades al objeto de conocer mejor la situación de la empresa, y mejorar los resultados de su gestión”.

27. Una relación de las normas técnicas más destacables en relación con la realización de auditorías medioambientales puede verse en S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, “El fomento de la ecoauditoría como estrategia interventora”, en REDA, núm. 119, 2003, pág. 385.

sariales. En todo caso, esta norma no tiene una relación directa con el Reglamento EMAS, sino que se dicta en aplicación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León, en lo relativo a auditorías ambientales.<sup>28</sup>

En cualquiera de los casos, las ecoauditorías pueden ser internas, esto es, efectuadas por personal de la propia empresa, o externas, cuando son realizadas por organizaciones especializadas contratadas por la misma. Quizás uno de los aspectos más destacados de las ecoauditorías y que constituye tal vez la diferencia principal con otros tipos de auditorías de empresa, sea su carácter multidisciplinar. Para realizar correctamente una auditoría medioambiental es necesario aunar el esfuerzo de gran cantidad de profesionales, entre ellos juristas, técnicos y científicos.<sup>29</sup> El equipo de trabajo formado por estos auditores estará integrado por personas con experiencia y amplios conocimientos de los estándares medioambientales, de la normativa en vigor, de las actividades, procesos de producción e instalación, y de las técnicas existentes para la reducción y minimización de impactos. Los miembros de este equipo estarán sometidos, por lo demás, al estatuto propio de los auditores, que implica la sumisión a principios tales como la independencia, la objetividad, la honestidad o la competitividad.

El equipo auditor deberá definir el alcance y la periodicidad de las auditorías y establecer una planificación de las mismas adecuada al sistema de gestión ambiental implantado. A grandes rasgos, las tareas que debe realizar este equipo se desarrollan a lo largo de diversas fases que van desde la investigación preliminar, pasando por la evaluación posterior, el diagnóstico y el dictamen de la situación, hasta la fase de información y proposiciones a la dirección. La actividad de los auditores debe permitir a la dirección de la empresa tener un conocimiento exacto del grado de cumplimiento de su política medioambiental y debe proporcionar información sobre la eficacia del sistema implantado y, en su caso, las medidas correctoras que deban adoptarse para conseguir que la organización se ajuste permanentemente a la normativa medioambiental vigente.

#### 4.3. La publicidad y el control de la autorregulación en el sistema comunitario

Hasta este momento, se advierte que la aplicación del reglamento comunitario comporta una intensa actividad de autorregulación de la empresa que se basa, a su vez, en instrumentos de autorregulación que le sirven de soporte. La empresa se somete voluntariamente a normas técnicas, debe generar un importante volumen de documentación para aplicar adecuadamente las primeras, debe realizar una

28. Sobre ello, véase T. QUINTANA LÓPEZ, en "El sistema comunitario de ecoauditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento", en la obra colectiva *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 3514 y ss.

29. Este aspecto es debidamente destacado por J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente, op. cit.*, pág. 162, en los siguientes términos: "Sea externo o interno, lo que la normativa comunitaria postula es la formación de un equipo para poder así realizar la auditoría desde una perspectiva pluridisciplinar. No sólo se trata ya de la especialización técnica—residuos, aguas, procesos de depuración, tecnología anticontaminación—sino de valorar e integrar también en lo posible otros vectores: por supuesto, el jurídico para valorar el cumplimiento de la normativa ambiental, pero también el impacto social, el laboral en atención a las condiciones de trabajo, etcétera."

serie de autocontroles y debe someterse a controles, internos o externos, realizados por sujetos privados –los auditores ambientales–. Todo ello no presenta ninguna peculiaridad destacable respecto de los sistemas estrictamente privados de gestión y auditoría medioambiental.

Las diferencias se presentan a partir del momento en que se han realizado las ecoauditorías, puesto que las mismas deben servir de base para la preparación de un documento destinado al público: la denominada declaración medioambiental.

#### 4.3.1. La declaración medioambiental

La existencia de un documento destinado a poner en conocimiento público los resultados de la auditoría ambiental constituye una de las innovaciones más destacables del EMAS respecto de los sistemas privados de gestión ambiental. En este momento, la autorregulación deja de tener efectos meramente internos para presentar sus resultados a los poderes públicos y a la sociedad. Esta relevancia pública parece aconsejar a las empresas que la implantación del sistema se produzca en dos fases: en una primera fase, de autoevaluación, sería aconsejable implantar un sistema privado de gestión medioambiental con el objeto de conocer la situación de la organización con respecto de la legislación; en una segunda fase, y una vez la empresa haya comprobado que el resultado de las auditorías va a ser favorable, sería el momento apropiado para solicitar la participación en el sistema EMAS. De este modo se evitarían los problemas, certeramente apuntados por la doctrina, de una eventual información negativa sobre el comportamiento medioambiental de la empresa.<sup>30</sup>

En la declaración medioambiental se expresarán los resultados obtenidos por la auditoría, con el objetivo de servir para información del público, en forma resumida y comprensible. Entre la información mínima requerida se incluye, no sólo la política medioambiental de la empresa y la descripción del sistema de gestión implantado, sino también un resumen de la información disponible sobre su comportamiento medioambiental. Si bien es cierto que las empresas pueden seleccionar la información que se ofrece en el resumen, lo relevante es que dicha información debe ser exacta, fundamentada y representativa del comportamiento global de la organización respecto de los principales impactos ambientales de su actividad.

#### 4.3.2. Los verificadores medioambientales

La veracidad del contenido de la declaración, así como la correcta aplicación de este sistema de autorregulación debe ser validada por los denominados verificadores medioambientales. Estos sujetos vienen a ser un tipo peculiar de auditores medioambientales, independientes y externos a la empresa, que se erigen como la clave de bóveda del sistema comunitario, ya que a través de ellos dicho sistema puede ofrecer un plus de confianza y objetividad.

La función de los verificadores medioambientales consiste en certificar el cumplimiento de los requisitos del Reglamento EMAS, en concreto, el sistema de gestión medioambiental, la auditoría y sus resultados. También deberán certificar la fiabilidad y verosimilitud de los datos incluidos en la declaración medioambiental

30. A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental...*, op. cit., pág. 272 y ss.

y la información adicional que deba validarse. La función principal de estos sujetos no consiste, pues, en comprobar la adecuación de la organización a la legislación medioambiental. Sin embargo, y puesto que el cumplimiento de la legislación es uno de los compromisos previos a la implantación de un sistema de gestión medioambiental, si el verificador observa que la legislación es incumplida, no validará la declaración medioambiental. Asimismo, deberá asegurarse “de que la organización aplica procedimientos para controlar los aspectos de sus operaciones sujetos a la legislación nacional o comunitaria pertinente y de que dichos procedimientos pueden garantizar la conformidad. Los controles de las auditorías probarán, en particular, la capacidad de los procedimientos aplicados para garantizar el respeto de la legislación”. De algún modo, pues, si bien es cierto que los verificadores no certifican el cumplimiento de la legislación, no es menos cierto que realizan una importante función de control de dicho cumplimiento. Ello explica las dificultades de determinación de la naturaleza jurídica de estos sujetos privados que, si bien realizan funciones de control de un reglamento comunitario de voluntaria aplicación, en el ejercicio de tales funciones efectúan también un control del cumplimiento de la normativa ambiental de carácter imperativo.<sup>31</sup>

Debido a la importancia de las funciones de los verificadores, el Reglamento EMAS regula los requisitos y características de los estos sujetos y se fija, en primer término, en su profesionalidad. En concreto, para poder desarrollar las funciones de verificación medioambiental es preciso estar previamente acreditado por un organismo o entidad de acreditación designado por un Estado miembro.

#### 4.3.3. Las entidades de acreditación

Las denominadas “entidades de acreditación” tienen la función de certificar la competencia técnica de los sujetos que podrán actuar en diversos ámbitos relacionados con la calidad y la seguridad industrial.<sup>32</sup> En puridad, la función que realizan consiste en la evaluación y posterior certificación de la capacidad técnica de determinados sujetos u organizaciones. Esta función de evaluación, cuyos requisitos mínimos vienen regulados en el Reglamento EMAS, se realiza sobre la base de normas técnicas, reconocidas a nivel comunitario.<sup>33</sup> Se trata del reconocimiento del grado de profesionalización de aquellos sujetos privados que, con posterioridad a dicho reconocimiento, van a servir de apoyo directo, por un lado, a las empresas y, por el otro, a la Administración, en la función, en este caso, de prevención de riesgos para el medio ambiente.

31. Sobre este aspecto, puede verse M. TARRÉS VIVES, “Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la *Umweltauditgesetz* alemana”, en RAP, núm. 145, 1998, págs. 503 a 542, así como las atinadas observaciones de D. CANALS AMETLLER, en *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003, págs. 183-187.

32. En nuestro ordenamiento jurídico estas entidades, así como sus competencias respecto de los verificadores ambientales y de los otros sujetos que actúan en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial, se encuentran reguladas en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria (LI) y en el Reglamento 2200/1995, de 28 de diciembre, de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial (RICSI).

33. Los criterios de acreditación y los concretos procedimientos para su concesión se basan en las normas europeas de la serie EN 45000 (UNE 66500). Tales criterios y procedimientos son precisados por documentos aprobados por las propias entidades de acreditación –los denominados “criterios generales de acreditación”–. Sobre ello, véase M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pág. 504 y ss.

La regulación de los requisitos para ser verificador medioambiental en normas técnicas europeas facilita el reconocimiento mutuo de la acreditación y la libre circulación de verificadores. Así, cuando un verificador medioambiental quiera realizar sus funciones en un estado miembro distinto de aquel en el que se le concedió la acreditación, deberá comunicarlo al organismo de acreditación del estado en el que quiera emprender su actividad, pero no debe ser acreditado de nuevo. En todo caso, los organismos encargados de la acreditación de los verificadores ambientales deben encargarse también del control y supervisión de que éstos siguen gozando de todos los requisitos que determinaron una evaluación favorable.

Para que pueda implantarse el sistema EMAS es necesario, pues, que los estados miembros establezcan un sistema de acreditación de verificadores medioambientales. En España, la norma que regula con carácter general el régimen jurídico de las entidades de acreditación es el Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Este mismo reglamento, en su disposición adicional tercera, designa a ENAC como entidad de acreditación de las entidades que actúan en el ámbito de la calidad y la seguridad industrial, entre las que se incluyen los verificadores. Esta designación general se concreta en la disposición adicional segunda del Real decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento EMAS, que designa a la entidad nacional de acreditación ENAC como organismo de acreditación de verificadores ambientales “sin perjuicio de los que designen las comunidades autónomas”. Estas dos disposiciones fueron objeto de un recurso de inconstitucionalidad que ha sido resuelto por la STC 33/2005, de 17 de febrero, que convalida la primera y declara inconstitucional la segunda. En concreto, el alto tribunal considera que, si bien el Estado tiene competencias para establecer las reglas generales sobre el régimen jurídico de las entidades de acreditación, en virtud de su competencia en materia de seguridad industrial y puede designar una entidad para ejercer este cometido, no puede, en cambio, designar concretamente a la entidad encargada de acreditar a los verificadores medioambientales. Esta designación forma parte de las competencias de ejecución en materia de medio ambiente y corresponde, por tanto, a las comunidades autónomas. En ejercicio de esta competencia, las comunidades autónomas, a excepción de Cataluña y La Rioja,<sup>34</sup> han venido designando a ENAC como entidad de acreditación de verificadores medioambientales, aunque algunas de ellas lo han hecho de modo provisional, reservándose la posibilidad de un posterior reconocimiento de otras entidades por parte del organismo competente de la comunidad autónoma.<sup>35</sup>

34. Véase el artículo 2 del Decreto catalán 115/1996, de 2 de abril, de designación del organismo competente previsto en el Reglamento CEE 1836/93 del Consejo, de 29 de junio, relativo a auditorías medioambientales y determinación de las actuaciones para la designación de la entidad de acreditación de verificadores medioambientales; y el artículo 31 de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja.

35. Véase, así, la disposición transitoria única del Decreto de la Junta de Andalucía 53/1999, de 2 de marzo, sobre normas de aplicación del Reglamento CEE 1836/1993, de 29 de junio de 1993, que permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales; y el artículo 9 del Decreto 185/1999, de 17 de junio, de Galicia, por el que se regula el procedimiento para la aplicación del sistema voluntario de gestión y auditoría ambiental.

#### 4.3.4. El registro de las empresas adheridas al EMAS

Con posterioridad al control realizado por los verificadores ambientales tiene lugar el último control previsto en el sistema comunitario y que constituye, al mismo tiempo, la puerta de entrada al mismo. Se trata del registro de las empresas, que será realizado por los organismos competentes designados por los estados miembros. El Reglamento EMAS no se pronuncia sobre el carácter público o privado de los organismos competentes. Solamente impone a los estados miembros que su composición garantice su independencia y neutralidad. Si bien en algunos casos se han designado entidades privadas para la realización de las funciones de registro, mayoritariamente la designación ha recaído en entidades públicas.<sup>36</sup> En España, el Real decreto 85/1996, después de remitir a las comunidades autónomas la designación del organismo competente, designa, como organismo competente a escala estatal, con carácter subsidiario, a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.<sup>37</sup> También las comunidades autónomas, que son en puridad las competentes para la realización de las tareas de registro, han optado mayoritariamente por atribuir dichas tareas a las organizaciones departamentales con competencias en materia de medio ambiente.<sup>38</sup> Esta designación podría simplificar el procedimiento de registro si se diese el caso de que existiese, a nivel autonómico, una única autoridad encargada de hacer cumplir la legislación medioambiental, ya que no sería necesario realizar el trámite de consulta previsto

36. Puede consultarse al respecto la completa información ofrecida por A. NOGUEIRA LÓPEZ, en *Ecoauditorías, intervención pública...*, *op. cit.*, pág. 188 y ss.

37. La doctrina ha planteado sus dudas respecto a la adecuación de esta designación con el reparto constitucional de competencias, teniendo en cuenta que la función de registro entra directamente dentro de las competencias que, en materia de gestión del medio ambiente corresponde a las comunidades autónomas. Ello no obsta, sin embargo, para que se atribuya a un órgano de la Administración estatal, en este caso, al Registro de Establecimientos Industriales al que hace referencia el artículo 22 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, la función de centralizar toda la información remitida por las comunidades autónomas sobre las entidades registradas en el EMAS y la función de transmitir dicha información a las instituciones comunitarias. Estos aspectos se exponen claramente en T. QUINTANA LÓPEZ, "El sistema comunitario de ecoauditoría...", *op. cit.*, pág. 3506 y ss.

38. A escala autonómica, poseen la consideración de organismos competentes para el registro de las empresas adheridas al sistema EMAS, entre otros, los siguientes: la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña (artículo 1 del Decreto 115/1996, de 2 de abril, de designación del organismo competente previsto en el Reglamento CEE 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, relativo a auditorías medioambientales y determinación de las actuaciones para la designación de la entidad de acreditación de verificadores medioambientales); la Dirección General de Protección Civil y ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua de Murcia (artículo 2 del Decreto 89/1996, de 22 de noviembre, de la Región de Murcia, por el que se regula la atribución de competencias en materia de etiquetado ecológico y auditorías ambientales); la Dirección General de Educación y Prevención Ambiental, adscrita a la Consejería de Medio ambiente y desarrollo regional (artículo 1 del Decreto 112/1997, de 11 de septiembre, de la Comunidad de Madrid, sobre el procedimiento para la adhesión voluntaria de las empresas del sector industrial al sistema comunitario de gestión y auditorías ambientales); la Dirección General de Protección Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (artículo 3 del Decreto 53/1999, de 2 de marzo, sobre normas de aplicación del Reglamento CEE 1836/1993, de 29 de junio de 1993, que permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales); la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente de Galicia (artículo 7 del Decreto 185/1999, de 17 de junio, de Galicia, por el que se regula el procedimiento para la aplicación del sistema voluntario de gestión y auditoría ambiental); el viceconsejero de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 2 del Decreto de la Comunidad Autónoma Canaria 35/2002, de 8 de abril, por el que se aprueba el procedimiento para la aplicación del Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo de 2001, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales).



en el artículo 6.1 del Reglamento EMAS. A tenor de este precepto, el registro tendrá lugar cuando el organismo competente reciba la correspondiente solicitud junto con la declaración medioambiental validada, haya percibido las tarifas aplicables y, a la vista de la documentación citada y “habiendo consultado a la autoridad encargada de hacer cumplir la legislación” considera que la organización cumple con todos los requisitos.

El dato objetivo de la designación como autoridad competente a efectos del registro del EMAS a los máximos órganos con competencias en materia de medio ambiente, podría explicar que la mayoría de las comunidades autónomas no hayan previsto una regulación especial de este trámite de consulta. A nuestro entender, sin embargo, la complejidad organizativa propia de las administraciones públicas, especialmente abigarrada y dispersa en materia ambiental, recomendaría poner especial atención en este punto. La consulta explícita del organismo competente en materia de registro a la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la legislación medioambiental solamente se encuentra regulada en la legislación andaluza. En concreto, dicho trámite consiste en la obtención de un informe, emitido por la delegación provincial correspondiente de la Consejería de Medio Ambiente sobre la inexistencia de sanciones por infracción de la normativa ambiental por el centro en el último año previo a la solicitud.<sup>39</sup> La legislación canaria, por su parte, regula la posibilidad de que el organismo competente en materia de registro deniegue la inscripción de una organización “cuando la autoridad competente en la aplicación de la legislación medioambiental le informe del incumplimiento por parte de la organización de requisitos reglamentarios importantes en el ámbito de la protección del medio ambiente”.<sup>40</sup> En otros casos, en fin, se deduce de la normativa una concesión casi automática de la inscripción, que se confirma con la atribución de efectos positivos al silencio administrativo. Como contrapartida, se regulan con algo más de detalle las posibilidades de cancelación y suspensión del registro, que tendrán lugar, entre otros supuestos, en caso de que el organismo competente en materia de registro tuviese conocimiento de la imposición de una sanción, en vía administrativa o judicial, por incumplimiento de la legislación medioambiental.<sup>41</sup>

En todo caso, el silencio de la legislación sobre este trámite de consulta a la autoridad o autoridades ambientales no implica que el mismo no se realice. Es paradigmático en este sentido el caso de Cataluña donde contrasta la inexistencia de mención alguna sobre este trámite en el Decreto de desarrollo de la normativa comunitario con la previsión, en los procedimientos internos desarrollados por el organismo competente en materia de registro, de que sean consultadas todas las autoridades con competencias ambientales, incluidos los ayuntamientos.

39. Artículo 6 del Decreto 53/1999, de 2 de marzo, sobre normas de aplicación del Reglamento CEE 1836/1993, de 29 de junio de 1993, que permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

40. Artículo 10 del Decreto de la Comunidad Autónoma Canaria 35/2002, de 8 de abril, por el que se aprueba el procedimiento para la aplicación del Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo de 2001, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

41. Véanse los artículos 13 y 14 del Decreto 185/1999, de 17 de junio, de la Comunidad Autónoma de Galicia, por el que se regula el procedimiento para la aplicación del sistema voluntario de gestión y auditoría ambiental, que regulan, respectivamente, el procedimiento de incorporación al registro y los supuestos de cancelación y suspensión de la inscripción.

Las empresas que superen el control realizado por el organismo competente en materia de registro entran a formar parte del sistema y pueden gozar de las ventajas previstas en la normativa comunitaria. La actividad de fomento de los poderes públicos respecto de este sistema se concreta en la concesión de un logotipo a las organizaciones que participen en el EMAS, cuyas condiciones de utilización vienen reguladas en el artículo 8 del reglamento comunitario. Además, se prevé un sistema de promoción del EMAS a escala comunitaria y a escala estatal.<sup>42</sup> Como medidas específicas para llevar a cabo esta promoción se prevé: la existencia de fondos de apoyo; el reconocimiento de las entidades adheridas al sistema en la contratación pública; el establecimiento de medidas de asistencia técnica; y, destacadamente, la posibilidad de reducir algunos controles administrativos (artículo 11).

## 5. La sustitución de controles públicos por la cadena de controles de la autorregulación

El carácter novedoso del sistema EMAS, el corto espacio de tiempo transcurrido desde su efectiva implantación y, probablemente, el desconocimiento respecto de las potencialidades de la autorregulación regulada, explica que sean contados los casos en los que se ha explotado todo su potencial. En concreto, solamente son dos los ejemplos ofrecidos por la legislación autonómica en los que se hace uso de la posibilidad de reducir algún control administrativo para las empresas adheridas al EMAS.

En coherencia con la importancia que otorga la implantación de un sistema de gestión medioambiental al tratamiento de los residuos, la Ley de residuos de la Comunidad Valenciana exime de la obligación de declarar los residuos producidos a la Consejería de Medio Ambiente a aquellos productores registrados en el sistema comunitario.<sup>43</sup> De mayor calado es la posibilidad regulada en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, cuyo artículo 44.1 prevé un excepcional régimen de exclusión de la intervención administrativa inspectora y del control administrativo ordinario.<sup>44</sup> Dicho precepto establece, para el caso de las actividades de incidencia ambiental media y alta, un sistema de controles periódicos del que quedan exentas industrias acogidas al sis-

42. Artículo 12: "Todo Estado miembro deberá adoptar las medidas necesarias para velar por que: a) las organizaciones estén informadas del contenido del presente reglamento; b) el público esté al corriente de los objetivos y elementos principales del EMAS. Los estados miembros recurrirán, cuando convenga, en colaboración con las asociaciones profesionales y de defensa del consumidor, las organizaciones medioambientales, los sindicatos y entes locales, entre otras entidades, en particular, a publicaciones profesionales, prensa local, campañas de promoción u otros medios operativos para dar a conocer el EMAS de una forma generalizada."

43. El artículo 43.5 de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos, posee el siguiente tenor: "Los productores de residuos no peligrosos que se determinen reglamentariamente, en función de la actividad y volumen de residuos generados, estarán obligados a declarar a la *conselleria* competente en medio ambiente los residuos producidos en el proceso de fabricación y el resultado cualitativo y cuantitativo de las operaciones efectuadas con los mismos. Quedarán exentos de esta obligación aquellos productores respecto de sus centros de producción registrados en el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría previsto en el Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, de 29 de junio de 1993 y desarrollado por la Orden de 5 de marzo de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente."

44. Sobre esta ley, véase el excelente trabajo de M. RODRÍGUEZ FONT, *El régimen de comunicación en la Ley de intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña (Ley 3/1998, de 27 de febrero)*, Atelier, Valencia, 2003.

tema de ecogestión y ecoauditoría de la Unión Europea.<sup>45</sup> La jurisprudencia ha precisado que esta exención opera solamente si la empresa está adherida al sistema en el momento en el que sea exigido el control, “pero de modo alguno supone que, para el futuro, tal exención alcance la categoría definitiva que exonere a la entidad autorizada de todo control medioambiental”.<sup>46</sup>

En todo caso, este ejemplo legislativo es una muestra de que la autorregulación regulada puede llegar, no sólo a complementar, sino incluso a sustituir algunas concretas manifestaciones de la actividad de policía de la Administración. Esta relación de la actividad de policía administrativa es admisible en aquellos casos, como en el regulado específicamente en la Ley catalana 3/1998, en los que la autorregulación viene a sustituir las inspecciones administrativas realizadas en el ámbito de autorizaciones de trato continuo. La doctrina más autorizada entiende, sin embargo, que esta relajación no debería comportar en ningún caso la eliminación de los procedimientos administrativos de obtención de autorizaciones.<sup>47</sup>

La valoración de esta opinión viene condicionada, a mi entender, por un aspecto que no está articulado de forma suficientemente satisfactoria en la normativa reguladora del EMAS. Este aspecto es el relacionado con los controles de la autorregulación en el aspecto relativo al cumplimiento de la legislación medioambiental. Es aquí donde debe demostrarse que se ha conseguido la articulación adecuada entre un sistema de autorregulación puro, sin intervención pública, que tiene en cuenta los intereses empresariales y un sistema de regulación público, que no sólo no puede prescindir, sino que tiene que garantizar el cumplimiento de la legislación. El cumplimiento de la legislación debería ser garantizado, en primer término, mediante los controles internos del sistema de gestión y auditoría medioambiental, ya que forma parte del compromiso adoptado en la definición de la política ambiental de la empresa. Sin embargo, la utilización tradicional de las auditorías medioambientales solamente como un instrumento de información interno y el recelo que puede derivarse de un sistema basado simplemente en el autocontrol, traslada el protagonismo a los verificadores medioambientales. Estos sujetos deben, por un lado, constatar que el sistema de gestión medioambiental y las ecoauditorías se han realizado correctamente y, por otro lado, deben también garantizar que los sistemas internos de control del cumplimiento de la legislación, así como los sistemas de revisión de una actuación, en caso de incumplimiento, son adecuados. No parece que se les imponga, en cambio, la difícil tarea de verificar el cumplimiento de la legislación. La salvaguarda del cumplimiento de la legislación también corresponde, de forma indirecta, a las entidades encargadas de

---

45. Según el artículo 44 de la citada ley, que regula las actuaciones de control periódico de carácter ambiental, “Las actividades del anexo I y del anexo II.1 deben someterse a una verificación general del cumplimiento de las determinaciones ambientales exigibles cada dos años y cada cuatro años, respectivamente, siempre que no se especifique otro período en la autorización o en la licencia. Quedan exentas de este régimen las actividades que estén acogidas al sistema de ecogestión y de ecoauditoría de la Unión Europea”.

46. FJ 4 de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 133/2003, de 7 de febrero, en la que se discute, entre otros aspectos, la resolución de un ayuntamiento en la que se concede a una industria una autorización ambiental condicionada al cumplimiento de los controles medioambientales correspondientes.

47. A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental...*, *op. cit.*, págs. 346 a 348.

registrar las empresas en el sistema EMAS. Sin embargo, éstas tampoco pueden sustituir la actividad de la autoridad o autoridades ambientales competentes, a quienes deben consultar previamente.

El sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental se construye, pues, a partir de un sistema de controles en cascada, en el núcleo de los cuáles se encuentra la autorresponsabilidad empresarial. Con ello, aparentemente el cumplimiento de la legislación está garantizado de inicio y, de no ser así, cualquier incumplimiento podrá ser detectado por alguno de los sujetos intervinientes en la cadena de control, aunque no se atribuya específicamente a ninguno de ellos esta función. Si este difícil equilibrio funciona de forma adecuada, ningún reparo puede ponerse a la progresiva sustitución de controles públicos por esta concreta fórmula de autorregulación.