

LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES EN ENTIDADES COLABORADORAS DE MEDIO AMBIENTE EN CATALUNYA

Maria Dolors Masolivier Jordana
Oficina d'Acreditació d'Entitats Col·laboradores
Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic
Av. Diagonal, 523-525 – planta baixa
08029 Barcelona
Tel: 934 445 092
E-mail: lmarco@gencat.cat
WEB: www.oficinaacreditacio.cat

1. INTRODUCCIÓN

La Administración es responsable de velar y garantizar que toda la actividad que se desarrolla en su territorio se lleva a cabo de acuerdo con la normativa aplicable, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento de las actividades económicas, el orden social, la salud y el bienestar de sus ciudadanos y el respeto al medio.

Con respecto a las actividades económicas, cada vez más, se pide que sean los propios titulares de las actividades que se hagan responsables del cumplimiento de la normativa dejando libertad de establecimiento y relegando el papel de la Administración al control a posteriori.

Este sistema de libertad de establecimiento facilita y simplifica los trámites y las cargas administrativas de los empresarios, simplificación que por otra parte supone un incremento de esfuerzos en el control posterior por parte de la Administración que es la responsable final del buen funcionamiento de la actividad económica implantada en su territorio.

El control a posteriori se puede hacer:

- Mediante funcionarios públicos, alternativa inviable en el contexto actual, por los requerimientos de medios personales y materiales que comporta el ejercicio de las funciones de control.
- Mediante entidades colaboradoras, también conocidas como organismos de control y evaluación de la conformidad, esta opción introduce una gran agilidad ya que el sistema de entidades colaboradoras permite disponer de un gran número de profesionales especializados distribuidos por todo el territorio y que disponen de los medios adecuados para llevar a cabo las acciones materiales del control y la inspección, a la vez que supone una reducción de cargas para la Administración.

Este sistema también supone que es la empresa o la actividad responsable de dar cumplimiento a la normativa la que se encarga de contratar y pagar el servicio del control, verificación y en algunos casos de la inspección, a la entidad colaboradora.

Por otra parte, y con el fin de garantizar que las funciones delegadas se ejecutan correctamente, la Administración, como responsable final, tiene que tener garantías que las entidades que ejecutan estas funciones disponen de los equipos y material necesario y que las actuaciones se llevan a cabo mediante personal que reúne las condiciones de capacidad técnica adecuada, así como que tanto la entidad como su personal actúan con independencia, imparcialidad y responsabilidad.

Las garantías de la correcta ejecución de las funciones delegadas a las entidades colaboradoras se pueden obtener básicamente por dos vías:

1. La vía de la intervención previa, mediante la autorización o habilitación como requisito para el ejercicio de la actividad, que comporta la evaluación previa de su capacidad técnica, independencia e imparcialidad para actuar. La evaluación previa de la competencia técnica la puede hacer directamente la propia administración competente o bien la puede delegar a una tercera parte como son las entidades oficiales de acreditación.
2. La vía del libre establecimiento y acceso al servicio, bajo declaración responsable del titular o responsable de la entidad, y control y seguimiento a posteriori por parte de la Administración.

No obstante, en ambas vías la Administración tiene que llevar una supervisión de las actuaciones realizadas por estas entidades como entidades colaboradoras porque el objetivo final de los controles, verificaciones e inspecciones delegadas es la correcta ejecución de las funciones que comporta el ejercicio de las competencias de la Administración.

Esta necesidad de supervisión viene justificada básicamente por los motivos siguientes:

- La Administración, en el ejercicio de sus competencias, es la responsable final de la tarea encomendada a las entidades.
- La delegación de funciones que comportan una compensación económica para el servicio prestado, corre el riesgo que sin una intervención efectiva a posteriori por parte de la Administración se pueda efectuar de forma incorrecta o viciada y por lo tanto no se alcance la finalidad por la cual estaba prevista.
- La Administración no puede perder el control de sus responsabilidades y competencias.

La intensidad de la supervisión será mayor como menos intervención previa se ejerza. En el caso de la segunda vía, esta supervisión a posteriori tiene que ser mucho más exhaustiva ya que no hay ningún tipo de intervención previa, cosa que comporta unas cargas mayores para la Administración.

En Cataluña, la Administración ya hace muchos años que delega las funciones de control y verificación necesarias para garantizar la correcta gestión de sus competencias a entidades colaboradoras, delegando, incluso, funciones materiales de inspección en estas entidades, siguiendo el modelo de la autorización o habilitación previa.

Este modelo de entidades colaboradoras autorizadas o habilitadas para ejercer funciones propias de la Administración abarca prácticamente todos los sectores y competencias de la Administración pública de Cataluña (seguridad industrial, prevención de incendios, planes de emergencia, vivienda, protección de la salud, agricultura, medio ambiente, etc.)

La autorización o habilitación de entidades colaboradoras está regulada en numerosos textos normativos, pero hasta la publicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, no se disponía de un marco legal básico por regular el sistema de las entidades colaboradoras.

En el caso concreto de las entidades colaboradoras de medio ambiente, la normativa que las regulaba era muy extensa y se remonta al año 1993. Esta normativa era muy poco uniforme cosa que propició la aprobación de un reglamento (Decreto 60/2015, de 28 de abril de entidades colaboradoras) cuyos objetivos eran, básicamente,

- Unificar toda la normativa de habilitación de entidades colaboradoras (cada unidad y agencia disponía de normativa propia).
- Unificar criterios de habilitación
- Actualizar la normativa de habilitación a la normativa de unidad de mercado.
- Simplificar trámites administrativos.

2. LAS ENTIDADES COLABORADORAS DE MEDIO AMBIENTE EN CATALUNYA

2.1 Ámbitos sectoriales

El marco legal de las entidades colaboradoras de la Administración de Catalunya es la Ley 26/2010, de 3 de agosto, y el Decreto 60/2015, de 28 de abril, el cual regula la habilitación, el funcionamiento y la supervisión de las entidades que ejercen funciones de inspección y control en todos aquellos ámbitos en que la normativa ambiental ha delegado funciones propias de la administración en dichas entidades:

1. Prevención y control ambiental de actividades (normativa estatal: Ley 16/2002, Real decreto 815/2013; normativa autonómica: Ley 20/2009, de 4 de diciembre).
2. Prevención de la contaminación atmosférica.
3. Prevención de la contaminación acústica (Ley 16/2002, de 28 de junio de protección contra la contaminación acústica y su reglamento).
4. Corrección de emisión de gases de efecto invernadero.
5. EMAS.
6. Etiquetaje ecológico de productos y servicios.
7. Prevención de la contaminación del suelo.
8. Caracterización de los residuos y lixiviados.
9. Control y vigilancia de las masas de agua y gestión de los vertidos.

Adicionalmente, dentro de cada ámbito sectorial el Decreto 60/2015 regula los diferentes tipos de entidades (entidades de control, de verificadores, entidades de evaluación y laboratorios, así como campos de actuación).

2.2 Particularidades del sistema de habilitación

Las funciones delegadas a las entidades colaboradoras son el ejercicio de inspecciones, controles, verificaciones y evaluaciones en nombre de la Administración con la misma validez que si fueran ejercidas por la misma Administración (de acuerdo con la Ley 26/2010, de 3 de agosto).

Las actas, los informes y las certificaciones técnicas emitidas por las entidades colaboradoras sirven para que la Administración tome decisiones clave en el ejercicio de las actividades económicas implantadas en el territorio y en la protección del medio ambiente y la salud de las personas.

Todo esto ha llevado a que el sistema de habilitación de entidades colaboradoras en Catalunya tenga las siguientes particularidades propias:

1. El proceso de habilitación se lleva a cabo desde la propia Administración y, por tanto, como servicio público, no tiene finalidades comerciales ni económicas, lo que garantiza que las entidades evaluadas con total independencia e imparcialidad.
2. Está basado en una doble habilitación, no sólo de las entidades, sino también de todos los técnicos que trabajan de forma individual para asegurar la correcta ejecución de las inspecciones y controles.
3. Se supervisa de manera continuada las actuaciones de inspección y control realizadas por las entidades para asegurar que se han realizado correctamente y con independencia e imparcialidad.
4. Las entidades trabajan con unos criterios homogéneos en todo el territorio de Catalunya que evita la parcialidad de las actuaciones. Estos criterios técnicos se refuerzan con la publicación de instrucciones técnicas de trabajo, jornadas y cursos continuados de formación y la publicación de preguntas frecuentes y la organización de ejercicios de intercomparación de obligada participación.
5. La regulación de un sistema sancionador.
6. Se considera entidad colaboradora habilitada, y por tanto que puede ejercer funciones delegadas de inspección, control y/o verificación, toda entidad inscrita en el Registro de entidades colaboradoras de medio ambiente.

2.2. El procedimiento de habilitación

El procedimiento de habilitación es el proceso por el cual la Oficina de Acreditación de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Departamento de Territorio y Sostenibilidad garantiza que las entidades colaboradoras tienen capacidad técnica y garantías de independencia e imparcialidad para ejercer las funciones delegadas de la Administración.

La habilitación como entidad colaboradora de la Administración ambiental de Catalunya se puede producir por tres vías de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 60/2015, de 28 de abril:

- Habilitación directa: evaluación de los requisitos y la competencia técnica por parte de la Oficina de Acreditación (artículo 5.1.b) del Decreto 60/2015)
- Reconocimiento de la acreditación o autorización equivalente emitida por un organismo oficial de acreditación o autoridad competente de la UE (alcance coincidente) (artículo 5.2.a) i 5.3 del Decreto 60/2015).
- Reconocimiento parcial: evaluación parcial de los requisitos o la competencia técnica no incluida en el alcance de la acreditación o autorización por parte de la Oficina de Acreditación (alcance parcialmente coincidente) (artículo 5.2.b) del Decreto 60/2015)

El procedimiento de habilitación en función de la vía de acceso consiste en:

a • HABILITACIÓN DIRECTA



b • HABILITACIÓN POR RECONOCIMIENTO





Adicionalmente al proceso de habilitación inicial, las entidades colaboradoras están sometidas a un seguimiento periódico de su habilitación para garantizar que se mantienen los requisitos de acceso al registro de entidades colaboradoras mediante auditorías periódicas en función del resultado de dichas auditorías se renueva automáticamente, o no, su habilitación.

2.3 Las obligaciones de las entidades colaboradoras

Para garantizar la uniformidad de actuación, y que los criterios de actuación sean claros para todos, así como para facilitar la supervisión de las actuaciones realizadas por las entidades colaboradoras, el Decreto 60/2015, de 28 de abril, regula extensamente las obligaciones a que están sometidas todas las entidades inscritas en el registro de entidades colaboradoras de la Administración de Catalunya en materia de medio ambiente. Estas obligaciones se dividen en diferentes bloques:

- Obligaciones de funcionamiento.
- Obligaciones en la suscripción de contratos.
- Obligaciones en la emisión de informes, actas y certificaciones.
- Obligaciones en la recepción de reclamaciones.

a) Las obligaciones de funcionamiento se pueden resumir en el hecho que las entidades colaboradoras están sujetas a:

- El cumplimiento de los requerimientos técnicos, los métodos y los regímenes de gestión que fijan la normativa técnica y ambiental aplicable, y las instrucciones técnicas y los procedimientos aprobados por la Administración competente.
- No tener deudas contraídas con la Administración.

- Correcta ejecución de sus funciones (planificación, equipos correctos y personal habilitado, actuaciones en condiciones representativas, registro de las actualizaciones.
 - Comunicación previa a la Oficina de Acreditación / Administración competente
 - Comunicación incidencias y situaciones que afecten negativamente al medio
 - Participar en ejercicios de intercomparación.
 - Registro de sus actuaciones
- b) Por lo que hace referencia a la suscripción de contratos, se requiere que éstos sean detallados y con garantías.
- c) Por lo que se refiere a las obligaciones en la emisión de informes, actas y certificados, estos documentos deben:
- Respetar contenido formato y soporte
 - Redacción clara y comprensible
 - Contenido preciso y real
 - Cumplimiento de plazos
 - Expediente trazable y reproducible
- d) Por lo que se refiere a las obligaciones en la recepción de reclamaciones, las entidades colaboradoras deben disponer de procedimientos documentados para el tratamiento de éstas y resolverlas en período de un mes, en caso contrario, será la Administración quien debe resolver.

2.4 La supervisión de las entidades colaboradoras

La delegación de funciones propias de la Administración en entidades colaboradoras no supone cesión de competencia y por lo tanto la Administración tiene la obligación de garantizar que las funciones delegadas se ejecutan de forma técnicamente correcta y respetando los criterios de independencia e imparcialidad, puesto que muchas veces quien paga es quien contrata, por esto es fundamental una supervisión administrativa eficaz de las actuaciones realizadas sin supervisión el sistema carecería de garantías.

El sistema de supervisión (intervenciones) que realiza la Oficina de Acreditación puede ser aleatorio, el sistema de calidad de la propia Oficina establece que se supervisen un 2% de las actuaciones realizadas y la supervisión puede ser *in situ*, sin previa comunicación a la entidad, o *a posteriori*.

En el caso de supervisiones a posteriori, la supervisión puede ser documental (en la propia entidad o en la Oficina de Acreditación) o en el propio establecimiento donde la entidad ha llevado a cabo la inspección o control.

A lo largo del año se procura supervisar a todos los técnicos y todos los alcances habilitados de la entidad.

Adicionalmente a las supervisiones aleatorias, la Oficina de Acreditación tiene la obligación de investigar todas las reclamaciones recibidas contra las actuaciones realizadas por las entidades colaboradoras. Cuando las reclamaciones son evaluadas como posiblemente fundamentas la

Oficina lleva a cabo la supervisión de la actuación, en el caso que finalmente se evalúe como fundamentada, la supervisión no se contabiliza dentro del 2%.

3. CONCLUSIONES

El sistema de habilitación de entidades colaboradoras de la Administración ambiental de Catalunya es un sistema muy riguroso que gravita entorno al establecimiento de criterios técnicos uniformes, tanto para el acceso como para su funcionamiento, el permanente reciclado y formación de sus técnicos en la participación activamente de las entidades en las comisiones técnicas y, especialmente, en torno a una supervisión exhaustiva de las actuaciones realizadas con consecuencias sancionadoras en el supuesto de comisión de infracciones específicamente reguladas en la Ley 26/2010, de 3 de agosto.