

14/12

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto
por el que se regulan las Entidades de Colaboración Ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Bilbao, 29 de junio de 2012



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea



*d*ictamen ^{14/12}

I.- ANTECEDENTES

El día 7 de junio de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, solicitando informe sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Proyecto de Decreto que, en el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal básica que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medio ambiente y ecología y en el uso de la facultad otorgada a las administraciones públicas por la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma Vasca, para otorgar determinadas facultades de vigilancia y control a entidades públicas o privadas debidamente acreditadas, tiene por objetivo la regulación de entidades de colaboración ambiental que realizarán actuaciones de verificación, validación y control de actividades en el marco de los procedimientos administrativos de carácter medioambiental. Asimismo, crea un registro en el que, a efectos de su publicidad, se inscribirán estas entidades y determinados datos de las mismas.

El día 8 de junio se dio traslado del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, y de las que se informó a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 25 de mayo de 2012 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó aprobar el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 29 de junio de 2012 donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un Preámbulo, veintidós artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y cinco Disposiciones Finales. Asimismo, tiene dos Anexos.

Preámbulo

Se refiere primeramente al marco competencial y legal en el que se inserta el Proyecto de Decreto y en el que se señalan expresamente el art. 11.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco por el que se atribuye a la CAPV el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de medio ambiente y ecología, el art. 106 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, por el que se otorgan a las administraciones públicas facultades de vigilancia y control a entidades públicas o privadas debidamente acreditadas, y finalmente a la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que fruto de la Directiva europea de servicios, establece la revisión de procedimientos y trámites al establecimiento y acceso a la prestación de servicios.

Como resultado de las novedades en el marco legal, concluye la necesidad de una nueva ordenación funcional que aplique los principios de corresponsabilidad y concertación público-privados, que provoque un cambio de modelo en la gestión de los expedientes, y, en el marco de la consecución de dichos objetivos, configura las entidades de colaboración ambiental como piedra angular de los procedimientos ambientales, procediendo en el Proyecto de Decreto a establecer las condiciones para que puedan optar a la realización de actuaciones de verificación, validación y control de actividades con la suficiente garantía y fiabilidad en sus actuaciones y redundando en una mayor agilización y eficiencia de las tramitaciones. Se prevé asimismo la creación de un Registro administrativo en que estas entidades puedan quedar inscritas.

Cuerpo Dispositivo

El **Artículo 1** fija el objeto del Decreto, consistente en establecer el régimen jurídico de las Entidades de Colaboración Ambiental intervinientes en los

procedimientos administrativos de la normativa ambiental, así como la creación y regulación del Registro administrativo de estas entidades.

El **Artículo 2** se dedica a establecer las definiciones de lo que debe de entenderse por diferentes términos y conceptos regulados por el decreto: actividad, verificación de actividades, validación, control de actividades, inspección de actividades, acreditación ambiental, competencia técnica, cualificación interna del personal, habilitación de las entidades, entidad de colaboración ambiental (ECA).

El **Artículo 3** establece las funciones del Departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 14/12d

El **Artículo 4** procede a la clasificación de las Entidades de Colaboración Ambiental en Entidades de Validación Ambiental y Entidades de Control Ambiental y a establecer dos niveles de colaboración.

El **Artículo 5** enuncia las funciones que podrán ejercer las entidades de colaboración ambiental según se trate de Entidades de Validación Ambiental o de Control Ambiental.

El **Artículo 6** aborda la fundamentación de las solicitudes de la actuación de las ECA

El **Artículo 7** regula los distintos procedimientos ambientales que están sujetos a la actuación de las ECA a solicitud de la persona promotora.

El **Artículo 8** regula los procedimientos ambientales sujetos a la actuación de las ECA a solicitud del departamento que tiene atribuidas competencias en materia de medio ambiente.

El **Artículo 9** establece las obligaciones y derechos de la persona titular de la actividad.

El **Artículo 10** regula los casos de excepcionalidad de uso de las ECA.

El **Artículo 11** aborda la regulación del régimen de comunicación de las entidades de colaboración ambiental.

El **Artículo 12** establece el régimen de subsanación de comunicaciones.

El **Artículo 13** establece la creación del registro de entidades de colaboración ambiental de la CAPV.

El **Artículo 14** regula la inscripción en el registro de ECA.

El **Artículo 15** establece las obligaciones de las entidades de colaboración ambiental.

14/12d

El **Artículo 16** regula la modificación de las condiciones de las ECA.

El **Artículo 17** establece las obligaciones de remisión de información de las ECA .

El **Artículo 18** regula las incompatibilidades de las entidades de colaboración ambiental para asegurar su independencia e imparcialidad respecto a las personas que pudieran requerir sus servicios.

El **Artículo 19** aborda las competencias de validación y control.

El **Artículo 20** regula los supuestos de suspensión y revocación de la actividad a las entidades de colaboración ambiental y de su exclusión del registro.

El **Artículo 21** regula el régimen sancionador.

El **Artículo 22** regula la tramitación telemática.

El Proyecto de Decreto se completa con cuatro **Disposiciones Adicionales**, dos **Disposiciones Transitorias**, cinco **Disposiciones Finales** y dos **Anexos**.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Una política medioambiental eficaz en la tarea de conservación, defensa y protección del medioambiente no solamente depende de un ordenamiento e instrumentos jurídicos adecuados. Requiere asimismo de la efectiva aplicación de la normativa y de la capacidad de las estructuras administrativas para sustanciar los procedimientos exigidos por ésta.

En este sentido, y tal como este Consejo ha tenido ocasión de señalar¹, la tramitación de los expedientes medioambientales no siempre ha dispuesto de los medios administrativos, humanos y materiales, suficientes para una sustanciación de forma operativa, ágil y rápida, y ha incurrido en situaciones de retrasos, incluso parálisis, en detrimento de proyectos e instalaciones en muchas ocasiones fundamentales para la actividad económica.

A la insuficiencia de medios, muy frecuentemente se añade el hecho de que la diversidad y complejidad que entrañan las tareas de control y vigilancia a efectuar en el campo de la protección ambiental, exigen un alto grado de especialización técnica, del que no siempre se dispone en la administración pública.

En estas circunstancias, el recurso a entidades privadas interpuestas en procedimientos administrativos complejos se ha demostrado una herramienta eficaz en la mejora y aceleramiento de la tramitación de expedientes administrativos relativos a las actividades industriales -aunque no exento de cierta crítica al implicar la exigencia normativa de unos requisitos para cuya evaluación de su cumplimiento la administración no dispone de los medios propios necesarios, entrañar un coste como contraprestación por el servicio prestado por un tercero, y vislumbrarse el riesgo de nuevos cuellos de botella si no propicia el acceso a una oferta de entidades colaboradoras suficientemente amplia y solvente.

Las entidades de colaboración ambiental que regula el Proyecto de Decreto que se nos consulta, se erigen en entidades a las que se encomienda, en

¹ Dictamen 11/08 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

colaboración con el departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medioambiente, la realización de tareas de verificación, de validación y/o de control en el marco de los procesos de tramitación administrativa de expedientes de naturaleza medioambiental, con el objetivo de imprimir a los mismos una mayor celeridad y eficiencia.

En este contexto, valoramos de forma positiva esta iniciativa normativa que, aprovechando las posibilidades ofrecidas por la legislación estatal y autonómica, da carta de naturaleza a un modelo de gestión de procedimientos administrativos en el área medioambiental en el que se da entrada a entidades colaboradoras de naturaleza pública o privada, y se busca una mayor agilización y eficiencia en sus tramitaciones.

14/12d

Constituye, además, una regulación novedosa, que permite cubrir un vacío existente y ejercer así el necesario control sobre estas entidades que realizan servicios de verificación, validación y control de las actividades sujetas a diferentes procedimientos ambientales exigidos por la normativa vigente, garantizar que su labor se desarrolla con las suficientes garantías y fiabilidad y de que se cumplen los pretendidos objetivos de agilidad y de eficiencia en la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos ambientales existentes.

La consecución de los objetivos para los que estas entidades de colaboración ambiental son creadas e integradas en el modelo de tramitación medioambiental, y la evitación de situaciones en que estas ganancias en eficiencia y eficacia podrían verse finalmente anuladas requiere, a juicio de este Consejo, el establecimiento de cautelas y garantías adicionales de cumplimiento de los fines a los que obedece el recurso a las entidades de colaboración ambiental:

- Así, el sistema debe construirse de tal forma que pueda depositarse en estas entidades la suficiente confianza, y no derive en el establecimiento de una segunda instancia de intervención por la cual, el propio órgano administrativo con el que la ECA colabora procedería nuevamente a la revisión de lo actuado por ésta.

- Dotar al sistema de las necesarias dosis de equilibrio en la verificación de la capacitación de las entidades para el cumplimiento de las funciones a las que son llamadas en el marco de los procedimientos administrativos medioambientales, de manera que se garantice tanto el rigor como la amplitud de oferta de este tipo de entidades y se eviten situaciones de carácter monopolístico que podrían repercutir negativamente en los precios de los servicios prestados a los agentes privados que recurren a las mismas.
- Dotar al sistema de eficaces mecanismos de transparencia. En este sentido el registro de Entidades de Colaboración Ambiental que el Decreto prevé crear, debe jugar un importante papel, y permitir un mejor aseguramiento de la capacitación, garantías y fiabilidad por parte de las entidades de colaboración ambiental. En este sentido entendemos que los aspectos relativos a la forma en que se publicitará el Registro, y la periodicidad con la que actualizarán y publicarán los datos de las ECA registradas merecen mayor cobertura en el texto del Decreto.

Finalizamos el apartado de consideraciones generales observando la disposición clara y ordenada de los preceptos a lo largo de la estructura del Decreto, pero señalando también la existencia de la abreviatura ECA que utiliza el Proyecto de Decreto para denominar a las entidades de colaboración ambiental, y que ya designa en el ámbito de algunas entidades públicas y privadas a las entidades colaboradoras de la administración.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Una vez efectuadas las consideraciones de carácter general, el CES Vasco estima oportuno formular las siguientes consideraciones específicas al articulado del Proyecto de Decreto:

ARTICULO 2. Definiciones

La definición de “actividad” no es clara. Debería, además, mantenerse una coherencia y trazabilidad de los términos del Proyecto de Decreto con los empleados en otras piezas normativas sobre la materia. Así, establece que

actividad es cualquier “unidad técnica fija”, mientras que la definición de instalación de la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación*, define “unidad técnica fija” como INSTALACION.

En el Art.4 “actividad” e “instalación” se emplean como sinónimos, sin que en el apartado de definiciones figure la “instalación”.

Por otro lado, se recomienda añadir una nueva definición, la correspondiente a Declaración responsable, dada la relevancia del concepto en el texto del Decreto:

14/12d “Declaración responsable: documento suscrito por la persona titular de una actividad en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, para el desempeño de las actuaciones de verificación, validación y control de las actividades sujetas a procedimientos ambientales, y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad”.

ARTÍCULO 3. Funciones del Departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En coherencia con lo establecido en el artículo 20 del Proyecto de Decreto, que aborda la suspensión y revocación de la actividad de las entidades de colaboración ambiental por parte del Departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma, se recomienda incorporar esta función a las enunciadas en el artículo 3 como pertenecientes al ámbito competencial del departamento competente en materia de medio ambiente.

Apartado d): **“suspensión y revocación de las actividades de la entidad de colaboración ambiental.”**

ARTÍCULO 4. Clasificación de Entidades de Colaboración Ambiental

Se recomienda la clarificación de una cuestión que plantea dudas en la formulación actual de la disposición y es la de si la actuación de verificación ambiental llevada a cabo por una entidad de colaboración ambiental puede llevarse a cabo también a instancias de la administración o únicamente a instancias del promotor.

El texto hace referencia a que las entidades de verificación ambiental realizarán a través de la solicitud previa de un promotor. No queda claro si ese promotor puede ser el órgano competente ya que en el artículo 5 se establece que una de las funciones de las ECA es la de *“Asistir al departamento que tiene atribuidas las competencias en materia de medio ambiente en su labor de inspección cuando éste lo solicite mediante la realización de verificaciones ambientales parciales o integrales en actividades, elaborando el informe correspondiente.”*

Por consiguiente, si una de las funciones de una ECA puede ser la de asistencia a la administración, sería conveniente indicar en el artículo 4 que su actuación puede producirse tanto previa solicitud del promotor como a solicitud de la administración.

ARTÍCULO 5. Funciones de las Entidades de Colaboración Ambiental

En el apartado 2.b.) se recomienda una redacción alternativa del siguiente tenor:

“Estas entidades llevarán a cabo actividades de toma de muestras, mediciones y análisis **periódicos**, para la evaluación de conformidad de los distintos controles y verificaciones de funcionamiento, **establecidos en la normativa aplicable o contemplados en la correspondiente autorización**, a lo largo de la vida útil de la actividad”.

Ello viene justificado por la conveniencia de resaltar con mayor relieve los diversos controles a los que obliga la legislación ambiental en su normativa particular, que difieren según la actividad, y que en la formulación actual de la disposición no se recoge con la suficiente claridad.

ARTICULO 7. Procedimientos ambientales sujetos a la actuación de las ECA

Este Consejo considera oportuno hacer referencia en este artículo al hecho de que la acreditación de entidades para la realización de las investigaciones y recuperaciones de la calidad del suelo se rige por lo dispuesto en el Decreto 199/2006, de 10 de octubre, por el que se establece el sistema de acreditación de entidades de investigación y recuperación de la calidad del suelo y se determina el contenido y alcance de las investigaciones de la calidad del suelo a realizar por dichas entidades. Sería también oportuno referirse a la Disposición Adicional Segunda de este Proyecto de Decreto, dado que hace referencia a esta normativa y prevé la inscripción de la entidades acreditadas de investigación y recuperación de la calidad del suelo en el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la CAPV.

ARTÍCULO 9. Obligaciones y derechos de la persona titular de la actividad

En el Apartado 1.b) se recomienda añadir, “**así como prestar la asistencia y colaboración necesarias**”.

Esta adición obedece al hecho de que además de las actuaciones concretas en materia de asistencia y colaboración que figuran en el texto de la disposición es también necesario recoger de forma explícita el deber de colaboración general.

En el apartado 2.b) se recomienda añadir: “**dichas manifestaciones serán incorporadas al expediente**” de forma a enfatizar la seguridad jurídica.

ARTICULO 11. Régimen de comunicación

En el apartado 2, referido a la documentación a acompañar para la formalización de la comunicación, se proponen las siguientes adiciones:

- En la letra a) se propone añadir **los Estatutos**.
- En la letra c), c) Relación de personal técnico y directivo incluyendo

los CV del personal, se considera oportuna la incorporación de los certificados y titulaciones, a fin de poder verificar el cumplimiento de lo establecido en el Anexo II relativo a requisitos de formación, salvo que se esté en posesión de una acreditación ENAC. También sería conveniente incorporar referencia al tipo de relación laboral, función que desempeñan en la entidad así como la estructura y organigrama de la entidad y experiencia profesional.

- En el apartado f) se propone añadir al texto actual que hace referencia a la acreditación de la competencia técnica, la siguiente redacción y contenido: **“tanto de la estructura organizativa, como del personal, que deberá poseer la competencia y experiencia adecuadas, para el ejercicio de las funciones que corresponden a la entidad ambiental de control, el cual deberá estar debidamente formado y disfrutar de los conocimientos necesarios, así como de medios y equipamientos”**.
- En cuanto al apartado g), que establece que “En caso de disponer, copia de certificaciones de sistemas de gestión ISO9000, ISO14000, etc” entendemos que tales copias de certificaciones han de establecerse como requisito, o de lo contrario, eliminarse, dado el escaso valor añadido que apreciamos en la redacción actual, y la escasa pertinencia de formulaciones del estilo “en caso de disponer” en el contexto de un procedimiento de validación de requisitos.
- Finalmente, se sugiere añadir un apartado i) que solicite el **Número de identificación fiscal (NIF) o código de identificación fiscal (CIF)**, un apartado j) **“Copia de la(s) póliza(s) de seguro para cubrir las responsabilidades derivadas de su actuación.**

ARTÍCULO 13. Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se recomienda añadir en el apartado primero un tercer párrafo 3: **“Los asientos del registro serán públicos”**. Ello tiene la finalidad de remarcar la naturaleza publicitaria de la inscripción en este registro.

ARTICULO 15. Obligaciones de las Entidades de Colaboración Ambiental

Primeramente, hemos de señalar la existencia de una errata en la secuencia de las distintas obligaciones de las ECA, recogándose como d) la que debería de ser h), y, consecuentemente, debiendo ser i) la que se recoge como h).

Hecha esta observación, queremos referirnos a la remisión de información al órgano ambiental que se señala en el apartado h), según el cual las ECA habrán de elaborar un informe anual de actividades que deberá ser remitido al Departamento competente en materia de medio ambiente en el plazo de los dos primeros meses del año vencido. Este informe deberá ser archivado durante un periodo de, al menos, 5 años. En el artículo 17.1 relativo a la remisión de información, se establece el envío al órgano ambiental del informe del precepto anterior, debiéndose indicar como el informe señalado en el artículo 15.h) en lugar del artículo 15.g) que se menciona.

Tratándose del mismo informe, se propone indicar el envío por duplicado del mismo al departamento competente y al órgano ambiental.

ARTÍCULO 15. Obligaciones de las Entidades de Colaboración Ambiental

Se propone añadir un apartado j) del siguiente tenor: **“Salvaguardar la independencia, imparcialidad e integridad, así como la confidencialidad respecto de las instalaciones o actividades en las que realicen los servicios que constituyen su actividad como entidad colaboradora, debiendo inhibirse en caso de incompatibilidad”.**

ARTÍCULO 19. Competencias de validación y control

En su apartado 2, se recomienda añadir: **“En todo caso, la entidad colaboradora debe permitir el acceso del personal inspector de la administración a sus instalaciones y a la documentación relacionada con sus actividades como entidad colaboradora”** a fin de complementar las facultades y facilitar las labores en materia de control e inspección del departamento competente en materia de medio ambiente sobre las ECA.

ARTÍCULO 20. Suspensión y Revocación a las Entidades de Colaboración Ambiental

En su apartado 1.c) se recomienda añadir: “Falsedad o alteración dolosa ,.....” como motivo de suspensión de una Entidad de Colaboración Ambiental y de su exclusión del Registro.

ANEXO I. Declaración Jurada de las Entidades de Colaboración Ambiental

Se recomienda sustituir Declaración Jurada por Declaración Responsable, más acorde con la normativa vigente tras la transposición de la Directiva europea de servicios.

14/12d

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto objeto de consulta, con las observaciones que se efectúan en este Dictamen.

En Bilbao, a 29 de junio de 2012

Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua

El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

©Edita: CES Vasco
Gran Vía 81, 7ª planta
48011 Bilbao, Bizkaia
www.cesvasco.es

Maquetación: CES Vasco
Imprenta: Gestingraf
Depósito Legal: BI-1285-12