

RESUMEN (26)

ENTIDADES COLABORADORAS- Comunidad Valenciana

Una entidad colaboradora de la Administración catalana (como Entidad Ambiental de Control y Entidad Colaboradora en Prevención de la Contaminación Acústica) presenta reclamación frente una *Resolución de la Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental de la Generalitat Valenciana*, por la que se acuerda no inscribir a esta entidad en el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental, en el campo de la contaminación acústica, por incumplir el requisito que tiene establecido de estar acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

Considera la reclamante que, aunque la empresa no se encuentre acreditada por la ENAC, las funciones que desarrolla y que se encuentran previstas en la normativa catalana son las mismas, y considera que no tendría que ser necesaria la exigencia del requisito previo de acreditación por parte del ENAC al estar ya habilitada por las autoridades catalanas, las cuales acreditan los mismos requisitos normativos que la autoridad nacional.

En la medida en que se entienda que las entidades colaboradoras de una administración son organismos de evaluación, acreditación, certificación o entidades con carácter jurídico similar, en virtud del artículo 20 de la LGUM, la habilitación otorgada por una Comunidad Autónoma para el acceso y el ejercicio de determinadas funciones tendrá *plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos*.

[Informe SECUM](#)



26/1699

I. INTRODUCCIÓN

El 21 de octubre de 2016, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por la Resolución de la Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental de la Generalitat Valenciana, de fecha 8 de septiembre de 2016, por la que se acuerda no inscribir a su entidad en el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental, en el campo de la contaminación acústica, por incumplir el requisito que tiene establecido de estar acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC¹).

La reclamante es una Entidad Colaboradora de la Administración catalana, habilitada, entre otros, en los siguientes ámbitos: como Entidad Ambiental de Control (EAC) por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña para ejercer las funciones de control que determina su Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades; y como Entidad Colaboradora en Prevención de la Contaminación Acústica (EC-PCA) por el mismo Departamento en el marco de su Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica.

¹ ENAC es una organización declarada de utilidad pública, independiente y sin ánimo de lucro, auspiciada y tutelada por la Administración, que desarrolla su misión con una clara vocación de servicio público, dirigido tanto a la Administración como al mercado en general, garantizando que todas sus actuaciones se basan en principios de imparcialidad, independencia y transparencia, con un marcado carácter técnico, aportando valor a todos los agentes que tienen intereses en los distintos aspectos de la acreditación

Su misión es evaluar la competencia técnica de los organismos de evaluación de la conformidad -Laboratorios, Entidades de Inspección, de Certificación, Verificadores- para generar así confianza en sus actividades a la Administración, al mercado y a la sociedad en general. De su página web: <https://www.enac.es>.

Precisamente en su condición de EC-PCA habilitada por la Generalidad de Cataluña, solicitó la reclamante la convalidación de esa habilitación para obtener la condición de Entidad Colaboradora en Materia de Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana porque considera que, aunque la entidad no está acreditada por la ENAC, “ *las funciones que desarrolla en la Generalitat de Cataluña y las previstas en el Decreto 22/2015, del Consell, por el que se regulan las funciones y el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana, son las mismas*“ y por otra parte considera que no es necesaria la exigencia del requisito previo de acreditación por parte de ENAC, porque ya dispone de la habilitación por las autoridades catalanas, y además en este caso detalla que estas autoridades acreditan los mismos requisitos normativos que la autoridad nacional acreditaría.

La reclamante informa que desde noviembre de 2014 está inscrita en el Registro de organismos de certificación administrativa (OCA)² de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Comunidad Valenciana y siendo que tal inscripción también establece como requisito exigible la acreditación por ENAC para la realización de comprobaciones, informes y certificaciones en materia de contaminación acústica, en aquella ocasión la autoridad valenciana otorgó plena equivalencia entre la acreditación de la reclamante como EC-PCA obtenida en Cataluña, y la exigida acreditación por ENAC.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal. Control Medioambiental. Acústico.

- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación³.
- Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

² Ley 8/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, por la que se Regulan los Organismos de Certificación Administrativa (OCA).

Artículo 2. Concepto 1. *A los efectos de esta norma, se entenderá por Organismo de Certificación Administrativa (OCA) a toda persona física o jurídica con capacidad de obrar que, debidamente inscrita en el registro que se crea, ejerza funciones de comprobación, informe y certificación en el ámbito de la normativa vigente en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.* 2. *Las funciones de los OCA no sustituirán las potestades de comprobación propias de la administración. En este sentido, tanto la administración local como la autonómica podrán, en cualquier momento, verificar las funciones y actuaciones desarrolladas por aquéllos.*

³ Modificada por la Ley 5/2013 de 11 de junio.

- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

Cabe señalar que esta norma no regula las entidades acreditadas para la realización de los trabajos derivados de su aplicación, así su reglamentación ha quedado en manos de las Comunidades Autónomas que tienen asumida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de protección medioambiental de forma genérica.

b) Marco normativo autonómico.

b.1) Comunidad Autónoma de Cataluña

- Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades.
- Ley 16/2002 de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica.

Establece que las actuaciones de inspección y control de la contaminación acústica de las maquinarias, las actividades y los comportamientos ciudadanos pueden ser ejercidos por las entidades de control habilitadas.

- Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica y se adaptan sus anexos.

Contempla en su Capítulo VII la acreditación de las Entidades de Prevención de la Contaminación Acústica.

“Artículo 55. Tipo de entidades y campos de actuación.

1. Las entidades de prevención de la contaminación acústica (EPCA) se clasifican en:

a) Entidades de control.

b) Entidades de evaluación.

2. Los campos de actuación de las entidades de control son:

a) El control de niveles sonoros en actividades e infraestructuras.

b) El control de niveles de vibraciones en actividades e infraestructuras.

c) El control de la calidad acústica de la edificación: aislamiento acústico «in situ».

3. El campo de actuación de las entidades de evaluación es la evaluación de la calidad acústica del territorio en el marco de la elaboración de los mapas de ruido y de los instrumentos para la preservación, recuperación y mejora de la calidad acústica.”

Artículo 56. *Requisitos de las entidades.*

1. Pueden optar a la acreditación, como entidades de prevención de la contaminación acústica, las entidades, públicas o privadas, que cumplan los requisitos establecidos en este Decreto y en su anexo E y superen el proceso de acreditación correspondiente.

Así su ANEXO E⁴ detalla los requisitos que deben cumplir las entidades de control y evaluación de prevención de la contaminación acústica.

Para el caso que nos ocupa es relevante señalar que la evaluación de la entidad se hace siguiendo la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 (Requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección) y la norma UNE-EN ISO/IEC 17025 (Requisitos generales relativos a la competencia técnica de los laboratorios de ensayo y calibración).

En este marco, la entidad reclamante está habilitada como entidad de *control* de prevención de la contaminación acústica, EPCA, para *a) el control de niveles sonoros en actividades e infraestructuras* y *c) el control de la calidad acústica de la edificación: aislamiento acústico «in situ» (art.55).*

⁴ ANEXO E. Requisitos de las entidades de prevención de la contaminación acústica (EPCA). Requisitos que deben cumplir las entidades de control y evaluación de prevención de la contaminación acústica

1. Organización y calidad

Disponer de una estructura organizativa y un sistema de calidad que garantice el cumplimiento de los requisitos que establece este Decreto y que permita llevar a cabo las mediciones de contaminación acústica de acuerdo con la Norma UNE-EN ISO/IEC 17025.

2. Personal

Garantizar que el personal que realiza actuaciones de control y/o evaluación dispone de una competencia técnica adecuada; a tal efecto, debe aportar documentación de la formación académica y experiencia laboral de su personal técnico.

El personal técnico encargado de llevar a cabo actuaciones de control ha de:

- a) Disponer de una titulación académica de educación superior, de tipo científico o técnico.
- b) Disponer de la formación teórico-práctica y de la experiencia laboral mínima relacionada con el control de la prevención de la contaminación acústica, definida a los procedimientos y las instrucciones técnicas específicas de acreditación en el sector de la prevención de la contaminación acústica.

3. Medios y equipos

Disponer de medios y equipos adecuados, suficientes e idóneos que permitan llevar a cabo todas las actividades para las que está acreditada.

4. Responsabilidad

Disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil profesional para cubrir las responsabilidades civiles que se puedan derivar de su actuación como entidad acreditada.

2.Las entidades de control deben cumplir, específicamente:

1. Independencia e imparcialidad

La entidad de control y su personal deben garantizar el cumplimiento de los requisitos de independencia, imparcialidad e integridad que establece la Norma UNE-EN ISO/IEC 17020.

2. Requisitos de confidencialidad

Hay que garantizar la confidencialidad de la documentación originada por su actuación como entidad acreditada, y se deben establecer criterios y procedimientos documentados al respecto.

- Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las entidades colaboradoras de medio ambiente.

Tiene por objeto regular la habilitación, el funcionamiento y la supervisión de las entidades colaboradoras que ejercen funciones de inspección y control en determinados ámbitos sectoriales de medio ambiente, en los que se incluye *la prevención de la contaminación acústica*⁵.

Consagra la habilitación previa (autorización) que considera *como la medida menos restrictiva y más proporcionada para conseguir el objetivo de disponer de entidades colaboradoras a las cuales delegar las funciones de inspección y control propias de la Administración sin consecuencias graves, ni para el medio ni la salud y seguridad de las personas, ni para las actividades controladas e inspeccionadas.*⁶

b.2) Comunidad Valenciana

- Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana.

Contempla, como ya hacía la norma que deroga, la actuación de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el marco de los instrumentos

⁵ En relación con el caso que nos ocupa, señalar que contempla en su disposición transitoria primera 1 a) que las entidades acreditadas como EPCA al amparo del Decreto 176/1999 se consideran habilitadas como entidades colaboradoras (de ahí toman la denominación EC-PCA) si se constatan los requisitos regulados en este Decreto 60/2015. La reclamante informa que tiene otorgada esa habilitación en fecha 15 de diciembre de 2015.

⁶ Preámbulo: (...) *“La elaboración de este Decreto se ha hecho a partir de los preceptos (...) y también a la reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. De acuerdo con estas normas, solo se pueden sujetar a autorización aquellas actividades para las que este régimen esté establecido por la normativa europea, o bien cuando concurren razones imperiosas de interés general. Concretamente, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, prevé que puede establecerse la exigencia de una autorización, de acuerdo con los principios de necesidad y de proporcionalidad, cuando se justifique en razones imperiosas de interés general, entre las cuales reconoce la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.*

A tal efecto, procede remarcar que el requerimiento de una habilitación previa de las entidades colaboradoras y de sus técnicos responde a la necesidad de garantizar que las funciones delegadas de la Administración, que ejercen estas entidades, se llevan a cabo con criterios de estricta competencia técnica, independencia, imparcialidad y responsabilidad como razón imperiosa de preservar el interés general que es el medio ambiente y la salud y calidad de vida de las personas.

La falta de estas garantías, visto el sistema de entidades colaboradoras instaurado que otorga valor probatorio a sus actos, sin intervención adicional de la Administración, podría tener como consecuencia daños irreparables para el medio ambiente y las personas, ya que la supervisión que lleva a cabo la Administración es limitada y en muchos casos se hace a posteriori y, por lo tanto, una vez el daño ya se habría producido. Adicionalmente, esta garantía es del todo imprescindible, ya que del valor probatorio que se otorga a sus actos se pueden derivar tanto acciones penales como sanciones para el establecimiento, en caso de declararse de incumplimiento legal por parte de este”.

de intervención ambiental, tanto en el ámbito de la vigilancia, seguimiento y control externo exigibles a las instalaciones por la normativa sectorial medioambiental, como en el marco de la prevención y control integrado de la contaminación.

- Decreto 22/2015, de 13 de febrero, del Consell, por el que se regulan las funciones y el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana.

“Se mantiene el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental y el acceso al mismo para actuar en el correspondiente Campo, únicamente a entidades acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), se adecuan las funciones de tales entidades a la nueva normativa autonómica en materia de prevención, calidad y control ambiental de actividades. Asimismo, se simplifican los trámites para la inscripción en el registro de acuerdo con la Directiva 2006/123/ CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, eliminándose el procedimiento de inscripción a través de presentación de solicitud y documentación anexa, su tramitación y consiguiente resolución, que queda sustituido por la presentación de una declaración responsable acompañada del certificado de la ENAC relativo al ámbito de la acreditación.” De su Preámbulo.

Artículo 5. Campos de actuación

Sin carácter exhaustivo, los campos de actuación de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y funciones específicas según el alcance de su acreditación, serán los siguientes:

(...)

3. Contaminación acústica:

a) Mediciones de los niveles de ruido y vibraciones, así como mediciones del aislamiento acústico.

b) Elaboración de informes sobre contaminación acústica y, en su caso, certificaciones sobre contaminación acústica.

c) Realización de las auditorías acústicas reglamentarias a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

Artículo 6. Requisitos para la inscripción

Para poder ser inscritas en el Registro de Entidades Colaboradoras en Materia de Calidad Ambiental de la Comunitat Valenciana, las entidades deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Deberán estar acreditadas por el organismo nacional de acreditación ENAC. En el caso de entidades acreditadas en otros estados miembros de la Unión Europea, será necesario el informe previo emitido por la ENAC en que constate que la entidad en cuestión dispone de una acreditación en vigor.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

a) Inclusión de la actividad de las entidades colaboradoras con la administración en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de control ambiental, y en particular de control de la prevención acústica que realiza la reclamante, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 21 de octubre de 2016. Se plantea frente a una Resolución de la Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental de la Generalitat Valenciana, de fecha 8 de septiembre de 2016, notificada a la reclamante el 21 del mismo mes.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de la reclamación es una resolución negativa a la solicitud de inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Valenciana, en el campo de la contaminación acústica. La razón de tal denegación es la falta de acreditación por el organismo nacional de acreditación ENAC. De esta forma, la inscripción registral tiene carácter habilitante.

La reclamante está habilitada por la autoridad catalana, como entidad colaboradora medioambiental para el control de prevención de la contaminación acústica (EC-PCA) (en concreto en control de niveles sonoros en actividades e infraestructuras y control de la calidad acústica de la edificación: aislamiento acústico «in situ»). Esta habilitación se otorga por autorización de la autoridad competente autonómica que es la que evalúa la competencia técnica de los solicitantes, y no contempla esa acreditación por parte de la ENAC.

Como ya se ha detallado en el apartado II, los requisitos y funciones de las entidades que colaboran con las Administraciones Públicas⁷ para ejercer funciones de control preventivo (especialmente en tema de contaminación acústica), e incluso su propia existencia, no es un aspecto regulado en normativa básica estatal, y su reglamentación ha quedado en manos de las Comunidades Autónomas que tienen asumida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de protección medioambiental de forma genérica.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sienta los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que rigen para su ámbito de aplicación, que es el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado. Entre estos principios, además del artículo 5, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, interesa centrarse en su artículo 6⁸ que establece el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional y del desarrollo que de este principio se realiza en el capítulo V, en especial su artículo 20:

Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas:

“1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el

⁷ La doctrina del Tribunal Supremo considera que las funciones que ejercen las entidades colaboradoras de la Administración son “genuinamente de carácter público –administrativo”.

⁸ **Artículo 6.** Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. *Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.*

cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

(...)

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

(...)

d) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

En este marco cabría concluir que, de acuerdo con los principios de la LGUM, en la medida en que se entienda que las entidades colaboradoras de una determinada Administración son organismos de evaluación, acreditación, certificación o puedan considerarse entidades de carácter jurídico similar, estas *tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio español*, siempre que exista identidad en las funciones que ejerzan. En otras palabras, el contenido de la eficacia nacional en este ámbito permite que cualquier entidad legalmente establecida en cualquier lugar del territorio pueda ejercer las competencias y funciones que le atribuye la normativa de origen (para las cuales está debidamente habilitada en su lugar de establecimiento). Para realizar funciones distintas, la autoridad de destino puede solicitar el cumplimiento de requisitos adicionales.

IV. CONCLUSIONES

En la medida en que se entienda que las entidades colaboradoras de una administración son organismos de evaluación, acreditación, certificación o

entidades con carácter jurídico similar, en virtud del artículo 20 de la LGUM, la habilitación otorgada por una Comunidad Autónoma para el acceso y el ejercicio de determinadas funciones tendrá *plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos.*

Madrid, 24 de noviembre de 2016

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO