

RÉGIMEN DE HABILITACIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS AGENTES COLABORADORES EXTERNOS EN MATERIA INDUSTRIAL, MEDIOAMBIENTAL Y DE EFICIENCIA ENERGÉTICA(*)

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

SUMARIO: I. LA COLABORACIÓN PRIVADA EN ACTIVIDADES PÚBLICAS.— II. DE LA CREACIÓN Y CONTROL DE LAS ENTIDADES DE ACREDITACIÓN: 1. Las entidades de acreditación y la armonización comunitaria 2. La Entidad de Acreditación a nivel nacional: A) La acreditación en seguridad industrial. B) La Entidad Nacional de Acreditación (ENAC): relativización en el control administrativo de su actuación. 3. La acreditación de verificadores medioambientales: A) Régimen especial de acreditación/autorización y supervisión. B) La competencia para acreditar a los verificadores medioambientales a nivel nacional. Un debate jurisprudencial abierto.— III. ORGANISMOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD: 1. Los organismos de control: requisitos para ejercer la actividad y régimen de control administrativo. 2. Los verificadores medioambientales: régimen de habilitación y supervisión.— IV. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE LA CERTIFICACIÓN Y AUDITORIA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA: AUGE DE LA COLABORACIÓN PRIVADA: 1. La colaboración público-privada en la mejora de la eficiencia energética. 2. La actividad de certificación de eficiencia energética de los edificios. En especial el certificador energético: A) El certificado de eficiencia energética B. El certificador de eficiencia energética 3. Las auditorías energéticas de grandes empresas A. Marco normativo y sujetos obligados. B) El auditor energético C) La inspección de las auditorías energéticas D) El Registro Administrativo de Auditorías energéticas. 4. Régimen sancionador en relación a la actividad de certificación y auditorías energéticas.— V. CONSIDERACIONES FINALES.— VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo analiza la colaboración privada en actividades administrativas de control, tales como las acreditaciones, las certificaciones y las auditorías. Más concretamente se aborda el papel que desempeñan las entidades de acreditación, los organismos de evaluación de la conformidad, los verificadores medioambientales y los certificadores y auditores de eficiencia energética, que actúan en ámbitos como la seguridad industrial, la gestión medioambiental y la eficiencia energética. Para ello, prestamos especial atención al régimen de habilitación y a las técnicas de control que se reserva la Administración pública respecto de aquellos agentes colaboradores externos, a fin de clarificar si su actuación cuenta con la suficiente cobertura jurídica.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 22 junio 2017 y evaluado favorablemente para su publicación el 19 marzo 2018.

En definitiva, con este artículo ponemos de manifiesto cómo la liberalización en la prestación de servicios y el actual proceso de racionalización de la Administración pública vienen suponiendo un aumento en la colaboración pública-privada; pero, tanto a nivel comunitario como interno, se echa en falta una regulación clara y uniforme sobre los requisitos exigibles a aquella colaboración privada en funciones públicas.

Palabras clave: colaboración público-privada; habilitación; control.

ABSTRACT This article analyzes the private collaboration in administration activities of control, such as accreditations, certifications and audits. More specifically, this paper looks at the role played by the accreditation entities, the conformity evaluation organisms, the environmental verifiers and the energy efficiency auditors; who act in areas such as industrial health and safety, environmental management and energy efficiency. Accordingly, we pay particular attention to the techniques of qualification and control used by the public Administration regarding external collaborators, in order to clarify if these procedures count with a sufficient juridical scrutiny.

In fact, with this article we show how the liberalization in the provision of services and the current process of rationalization of the public Administration comes assuming the increase in public-private collaborations; however, in both at a Community and internal level, there is a lack of clear and uniform regulation on the requirements expected on that private collaborations in public functions.

Key words: public-private collaborations; qualification; control.

I. LA COLABORACIÓN PRIVADA EN ACTIVIDADES PÚBLICAS

La colaboración privada en actividades públicas adquiere hoy una pluralidad de formas a las que con profusión se ha referido la doctrina (1), y a la que va a contribuir la racionalización administrativa entendida como «adelgazamiento» o reducción de la Administración pública.

La Administración pública tiene encomendada la intervención en la actividad económica y social. Para ello se vale de una pluralidad de instrumentos de regulación (como la autorregulación técnica y las reglamentaciones técnicas (2) aplicables en los productos, en la industria, en la edificación...) y de control (certificaciones, auditorías, inspecciones) en los que la participación privada se está intensificando (3). La satisfacción de los intereses

(1) Sirvan como muestra, A. NOGUEIRA LÓPEZ (2009: 85) y C. PADRÓS I REIG (2009: 251-288).

(2) Sobre esta materia, entre otros: B. LOZANO CUTANDA (2012: 655-656); S. MUÑOZ MACHADO (2006: 1267-1269); M. SÁNCHEZ MORÓN (2017: 672-674); y M. TARRÉS VIVES (2013: 229-250).

(3) Vid., *in totum*, D. CANALS I AMETLLER (2003). J. C. LAGUNA PAZ (2011: 99-106) se refiere a la externalización de actividades administrativas como meras tareas auxiliares o instrumentales de la Administración, y al papel que desempeñan las entidades colaboradoras.

generales (4) debe presidir no solo la intervención administrativa en la actividad de los particulares, sino también, aquella colaboración público-privada. Interés general difícilmente determinable pues depende de la realidad social y económica de cada momento histórico, pero que tradicionalmente se ha venido asociando a la garantía de la seguridad en muy variados aspectos (ciudadana, industrial, de los consumidores y usuarios, etc.) (5). En la actualidad, la clarificación de qué se entienda por interés general tenemos que ponerla en relación con las llamadas «razones imperiosas de interés general» (seguridad pública, protección civil, protección de consumidores y usuarios, protección del medio ambiente, lucha contra el fraude, protección del patrimonio histórico artístico...) a que alude la Directiva 2006/123/CE, de Servicios de la UE y las Leyes 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 20/2013 de unidad de mercado (6). Son dichas razones las que justifican una intervención administrativa en la actividad económica privada y, en algunos casos, la necesidad de colaboración de agentes externos a la propia Administración pública. Es a esta última posición activa de los particulares en las funciones públicas a la que vamos a referirnos.

Así pues, en este estudio queremos centrar nuestra atención en la colaboración que en la actividad administrativa de control realizan personas y entidades privadas para garantizar la protección de la seguridad industrial (7), del medio ambiente (8) y de la eficiencia energética en la edificación (9). Con

(4) El art. 103 de la Constitución Española encomienda a la Administración pública la satisfacción de los intereses generales. Y es precisamente dicha satisfacción la que inspira la mayoría de los principios rectores de la política social y económica, algunos de los cuales se encuentran relacionados con la temática que abordamos en este trabajo (medio ambiente, industria y eficiencia energética), como los que obligan a los poderes públicos a promover: las condiciones favorables para el progreso social y económico y una distribución equitativa de la renta (art. 40 CE); la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general (art. 44); el uso racional de los recursos naturales (art. 45); la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España (art. 46); o el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47).

(5) Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN (2017: 666); y J. ESTEVE PARDO (2017: 359 y ss.).

(6) Art.10.2.6) de la Directiva 2006/123/UE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y art. 5 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Respecto a este último artículo puede consultarse el comentario crítico de M. REBOLLO PUIG (2015: 103 y ss.). Sobre el concepto de intereses generales véase M. SÁNCHEZ MORÓN (2017: 77-79).

(7) Con carácter general, entre otros: M. IZQUIERDO CARRASCO (2000); J. R. FUENTES I CASÓ, J. R. HIDALGO I MOYA Y R.J. MOLES I PLAZA (2001).

(8) L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. JARÍA MANZANO, A. PALLARÉS SERRANO (2010); y J. R. FUENTES I CASÓ (2012: 343-360).

(9) I. GONZÁLEZ RÍOS (2011); (2016: 123-152).

dicha colaboración público-privada se pretende evitar o minimizar los riesgos para las personas y bienes que derivan de actividades industriales, proteger el medioambiente como bien colectivo y el ahorro de energía y confort térmico en las edificaciones.

Ahora bien, la colaboración privada con la Administración en actividades de control da lugar a variados problemas (10), entre los que destacan: a) las acreditaciones, certificaciones y auditorías que realizan entidades privadas ¿pueden ser objeto de control administrativo y, en su caso, a qué tipo de control se sujetan?; b) la posible responsabilidad patrimonial en que pueda incurrir la Administración respecto de esas actuaciones privadas que hace suyas o da por válidas (11); c) la exigencia de una buena administración y su consiguiente reflejo en la adopción de decisiones que sirvan con objetividad y eficacia los intereses generales se predica de la Administración pública, pero esas notas se diluyen, cuando no desaparecen, cuando quien debe garantizar los intereses generales es una entidad privada; d) ¿no implicaría la realización de estas actividades de certificación y auditorías técnicas ejercicio de funciones públicas? (12) Con objeto de esclarecer algunos de estos problemas vamos a analizar la actividad de acreditación, de certificación y de auditoría, en ámbitos diferenciados pero interrelacionados como el de la seguridad industrial, la protección ambiental y la eficiencia energética; refiriéndonos a los últimos pronunciamientos jurisprudenciales en la materia. Se trata de dilucidar la relación que con la Administración pública tienen las entidades de acreditación, los verificadores medioambientales y los certificadores y auditores de eficiencia energética. Para ello prestamos especial atención al régimen de habilitación de dichas entidades en el contexto de liberalización en la prestación de servicios que impone la Directiva 2006/123/CE, de Servicios de la UE (13).

II. DE LA CREACIÓN Y CONTROL DE LAS ENTIDADES DE ACREDITACIÓN

1. Las entidades de acreditación y la armonización comunitaria

La Unión Europea (UE), con el objeto de armonizar las regulaciones de los Estados miembros en materia de acreditación, reguló esta materia por primera

(10) L. CASADO CASADO (2013: 186), plantea la necesidad de regular el régimen jurídico aplicable a las entidades colaboradoras, así como, su relación con los particulares y la propia Administración.

(11) En este tema puede consultarse S. GONZÁLEZ VARAS IBAÑEZ (2004: 399-424).

(12) J. CANTERO MARTINEZ (2011: 627-649); D. CANALS I AMETLLER (2003), y F. SAINZ MORENO (1983:1778-1796).

(13) En esta materia, vid. S. MONTESERIN HEREDIA (2016) y L. COSCULLUELA MONTANER (2016: 103-120).

vez en el Reglamento (CE) 765/2008, de 9 de julio, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos (14). El objetivo de este Reglamento es asegurar que los productos comercializados en el mercado de la Unión Europea cumplan requisitos que proporcionen un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad, protección de los consumidores y protección del medio ambiente, para lo que es necesario la regulación de un sistema de acreditación de los organismos de conformidad (15), a los que nos referimos en posterior epígrafe. A tal efecto esta norma se refiere al organismo nacional de acreditación, como organismo único de un Estado miembro con potestad pública para llevar a cabo acreditaciones. Siendo la acreditación una declaración oficial de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple con los requisitos exigidos en normas armonizadas para ejercer actividades destinadas a determinar si se cumplen los requisitos específicos relativos a un producto, un proceso, un servicio, un sistema, una persona o un organismo (16).

La relevancia que presenta la acreditación lleva al Reglamento comunitario a imponer varias condiciones a los Estados miembros respecto a los organismos de acreditación (17). La primera, es que no deben mantener más de un organismo nacional de acreditación (18) y deben velar porque se organice de forma que se preserve la objetividad e imparcialidad de sus actuaciones; la segunda, exige que cuando la acreditación no se realice por autoridades públicas, deben velar porque se dote a los organismos nacionales de acreditación de autoridad pública para el ejercicio de la actividad de acreditación, con independencia de su régimen jurídico; y, la tercera, es que deben prestar

(14) Ahora bien, el Reglamento dispone que los productos que cuenten con una regulación especial respecto a su vigilancia en el mercado, aplicarán esta de forma preferente en virtud de la «*lex specialis*» (p. ej., productos sanitarios, medicamentos de uso humano y veterinario, vehículos a motor...). Por otra parte, las características específicas del régimen de comercio de gases de efecto invernadero ha llevado a la aprobación del Reglamento (UE) 600/2012, de 21 de junio, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE, que contiene una regulación especial para la acreditación de verificadores en este concreto sector.

(15) Considerando 47 y art. 1 del Reglamento (CE) 765/2008, de 9 de julio, por el que se establece los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos. Al respecto puede consultarse V. ÁLVAREZ GARCÍA (2018).

(16) Estos organismos de evaluación de la conformidad desempeñan actividades de calibración, ensayo, certificación e inspección (art. 2 del Reglamento (CE) 765/2008, Considerando 8°).

(17) Arts. 4, 8, 9 y Considerandos 15 y 21 del Reglamento (CE) 765/2008.

(18) No obstante, el Considerando 11 del Reglamento (CE) 765/2008 establece que la creación de un Organismo nacional uniforme debe hacerse sin perjuicio del reparto de funciones en el seno de los Estados miembros.

apoyo al buen funcionamiento del sistema de acreditación, controlar regularmente a sus organismos nacionales de acreditación y, en su caso, adoptar las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable.

Respecto al funcionamiento y control de la actuación del organismo nacional de acreditación, el propio Reglamento comunitario regula una supervisión en cascada: una evaluación a nivel de UE —a través de la Cooperación Europea para la Acreditación (CEA) — y el posterior control por parte del Estado miembro; a lo que se sumaría la inspección que debe realizar dicho organismo nacional respecto de la actividad realizada por los organismos que haya acreditado (19).

En consecuencia, la UE exige que el organismo nacional de acreditación sea único, esté dotado de autoridad pública y sujeto a un control regular por parte del Estado, que tendrá en cuenta la evaluación que de su actividad se realice por un organismo comunitario —la CEA—. Estas exigencias impuestas por el Derecho comunitario plantean varios problemas jurídicos. El primero, el encaje que la designación de un único organismo nacional de acreditación tiene con la distribución de competencias en materia de industria y medio ambiente.

(19) En este sentido, el citado Reglamento comunitario regula el funcionamiento de la acreditación, cuyo procedimiento se inicia con la presentación de una solicitud por un organismo de evaluación de la conformidad. El organismo nacional de acreditación evaluará si ese organismo es competente para ejercer una actividad específica de evaluación de la conformidad y si así fuese emitirá una certificación de acreditación. *A posteriori*, el organismo nacional de acreditación controlará a los organismos de evaluación de la conformidad a los que haya expedido el certificado y si resultara que ya no es competente para ejercer esa actividad o que ha cometido un incumplimiento grave de sus obligaciones, adoptará, dentro de un plazo razonable, todas las medidas apropiadas para limitar, suspender o retirar el certificado de acreditación. Contra decisiones de acreditación o ausencia de las mismas, los *Estados miembros* establecerán procedimientos, incluidas medidas legales, para la resolución de los recursos presentados (art. 5.5). Es más, los *organismos nacionales de acreditación* contarán con los procedimientos necesarios para ocuparse de las reclamaciones relativas a los organismos de evaluación que hayan acreditado [art. 9.4 del Reglamento (CE) 765/2008]. Así pues, las decisiones del organismo nacional de acreditación se impugnarán mediante procedimientos establecidos por los Estados, se entiende que ante la Administración competente, mientras que las reclamaciones frente a actuaciones de los organismos de evaluación acreditados se resolverían por el organismo nacional de acreditación. Por otro lado, los propios organismos nacionales de acreditación están sujetos a evaluación por pares (art. 10.7 del Reglamento (CE) 765/2008) facilitada por un organismo, que deberá celebrar un acuerdo con la Comisión. El primer organismo reconocido por el Reglamento (CE) 765/2008 es la Cooperación Europea para la Acreditación —CEA— (art. 14). La evaluación que realice este organismo —la CEA— será tenida en cuenta por los Estados miembros cuando efectúen el control del Organismo Nacional de Acreditación. Si de ese control resulta que dicho Organismo no cumple los requisitos y obligaciones que marca el Reglamento (CE) 765/2008, adoptará las medidas correctoras adecuadas o garantizará que se adopten tales medidas, informando de ello a la Comisión (art. 9). Contra las decisiones adoptadas a consecuencia de la evaluación por pares existirán procedimientos adecuados de recursos (art. 10.4).

El segundo, la propia naturaleza jurídica de esas entidades nacionales de acreditación dotadas de «autoridad pública», lo que no puede por menos que remitirnos a algún tipo de organismo público vinculado o dependiente de una Administración pública o a la categoría de organismo independiente. En cualquier caso, entidades integrantes del sector público (20). En tercer lugar, cómo se arbitra el sistema de control, por un lado, de las resoluciones de comprobación que realice el Estado de esta entidad nacional de acreditación; por otro lado, de las resoluciones de acreditación o no que emita la entidad nacional de acreditación; y por último, respecto a las decisiones que finalmente adopten los organismos de evaluación acreditados que afecten a particulares o empresas.

2. La Entidad de Acreditación a nivel nacional

A) La acreditación en seguridad industrial

A nivel nacional la regulación de las entidades de acreditación surge vinculada a la acreditación de organismos de control en el ámbito de la seguridad industrial. A estas entidades se refiere el art. 17 de la Ley de Industria de 1992 (21), que las define como instituciones sin ánimo de lucro, de ámbito nacional, que se constituyen para verificar el cumplimiento de condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de organismos de control (22). Se impone la necesidad de que garanticen la imparcialidad y competencia técnica en sus intervenciones. Además, en sus órganos de gobierno deben estar representadas tanto las Administraciones como las partes interesadas en el proceso de acreditación; previéndose su inscripción en el Registro Integrado Industrial, que realizará de oficio la Administración que las designe.

Los requisitos para su constitución se remiten al reglamento, respetando las normas comunitarias (art. 17.3 de la Ley de Industria) (23). Esta remisión

(20) No es este el enfoque que la normativa interna ha dado a la entidad nacional de acreditación, a la que, si bien le ha atribuido «potestad pública» para otorgar acreditaciones, sus Estatutos la configuran como una Asociación. Al mismo tiempo que el art. 17.2 de la Ley de Industria impone que en sus órganos de gobierno estén representados, de forma equilibrada, tanto «las Administraciones como las partes interesadas en el proceso de acreditación».

(21) Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

(22) Este concepto se introduce por la Disposición Final 3º de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología con el fin de adoptar el concepto recogido en el Anexo de definiciones que incluye la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Dicha definición coincide con la que incorpora el Reglamento (CE) 765/2008 (art. 2.10).

(23) En cualquier caso, solo podrán actuar en el ámbito de la seguridad industrial «aquellas entidades de acreditación que hayan sido informadas positivamente por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, por una mayoría de 3/5 de sus miembros» (art. 17.4 de la Ley de Industria). El Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial se regula en

al reglamento hemos de entenderla realizada en un primer momento al Real Decreto 2200/1995 (24) que regula la infraestructura para la calidad y seguridad industrial. Este Reglamento tiene por objeto establecer los requisitos de organización y funcionamiento que deben cumplir los agentes, públicos y privados, que constituyen la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (art. 1) (25). En la citada infraestructura común de calidad y seguridad industrial se integran los organismos de normalización y las entidades de acreditación. Estas últimas realizan el reconocimiento formal de la competencia técnica de una entidad para la evaluación de la conformidad tanto en materia de calidad como de seguridad industrial, dando un paso más respecto de lo permitido por la Ley de Industria que ciñe la actividad de acreditación a la seguridad industrial. A dichas entidades de acreditación se referían los arts.14 a 19, con una completa regulación sobre el procedimiento de designación de las mismas; sin embargo, dichos artículos han sido derogados por el Real Decreto 1715/2010, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 765/2008. Así, si bien la Ley de Industria admitía una pluralidad de entidades de acreditación, el Real Decreto 1715/2010, como veremos a continuación, ajusta la regulación interna a las exigencias del derecho derivado de la UE. Este nuevo Reglamento interno, y la forma en que da cumplimiento al derecho comunitario, ha sido objeto de un conflicto competencial que pone de relieve, como pocos, la dificultad que entraña subordinar el cumplimiento de dicho derecho a la distribución interna de competencias, sobre todo, en materias que gozan de una fuerte armonización comunitaria.

B) La Entidad Nacional de Acreditación (ENAC): relativización en el control administrativo de su actuación

El vigente Real Decreto 1715/2010 procede a designar una única entidad nacional de acreditación, dotada de potestad pública para otorgar acreditaciones (artículo único), función que ya desempeñaba a nivel interno la ENAC (26),

el art. 18 de la Ley de Industria de 1992 y en el Real Decreto 251/1997, de 21 de febrero que aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, que se encuentra adscrito al actual Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

(24) Real Decreto 2200/1995, de 25 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, modificado, entre otros, por el Real Decreto 1072/2015, de 27 de diciembre.

(25) G. FERNÁNDEZ FARRERES (1998:43-60).

(26) La ENAC cuenta con un Presidente nombrado por la Administración pública, más concretamente por el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, ostentando dicho cargo el Subdirector General de Calidad y Seguridad Industrial del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad; así como, con una Asamblea General en la que están representadas

que —como indica el preámbulo de esta norma— venía actuando en sectores como: la industria, las telecomunicaciones, la sanidad, la agricultura, el fomento y el medio ambiente.

Una vez verificado que su designación se realiza por Real Decreto del Consejo de Ministros, procede determinar los mecanismos de supervisión que se reserva el mismo. Para ello hay que tener en cuenta que el régimen de funcionamiento de la ENAC se contiene en sus Estatutos y Reglamento de Régimen interno, aprobados en 2014 (27), en los que se ha previsto un sistema de recursos internos, frente a cuyas resoluciones solo cabe acudir a la vía jurisdiccional. No se determina la Jurisdicción competente (28), ni tampoco se ha establecido alguna especie de recurso de alzada impropio ante la Administración estatal que procedió a su designación. Tan solo encontramos en el art. 42.5 del Real Decreto 2200/1995 la posibilidad de que el organismo de control al que se le deniegue la acreditación pueda reclamar ante la ENAC. Y ello, a pesar de que el Reglamento (CE) 765/2008 se refiere de forma expresa a que los Estados miembros deben establecer procedimientos, y medidas legales, para la resolución de los recursos contra decisiones de acreditación o ausencia de la misma, diferenciando esta vía de recurso de los procedimientos internos de recursos de los que deben proveerse las entidades nacionales de acreditación frente a las reclamaciones relativas a los organismos de evaluación acreditados. Entendemos que lo que la UE exige de los Estados miembros es un sistema de recursos gubernativos contra las actuaciones de acreditación que realiza la ENAC. Esto no parece que lo supla la previsión reglamentaria de poder reclamar ante la propia ENAC. El hecho de que la entidad nacional de acreditación se someta a un control por pares a nivel comunitario, no debería excluir toda posibilidad de recurso interno contra sus decisiones ante la Administración que la designa. Este tipo de recursos vendría a garantizar un control efectivo sobre la actuación de la

las Administraciones públicas, las entidades acreditables y las empresas. Esta Entidad se financia por las cuotas de los asociados, los ingresos obtenidos con la actividad de acreditación y con subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, según se indica en sus Estatutos aprobados en junio de 2014.

(27) Los Estatutos de la ENAC disponen que los acuerdos de la Comisión de Acreditación que denieguen, suspendan y/o retiren la acreditación pueden ser recurridos ante el Comité de Recursos, cuyas decisiones solo serán recurribles en vía jurisdiccional (apartados 49 ° y 5°). El régimen interno de recursos se desarrolla en el Reglamento de Régimen Interno de 2014 (apartados 38° y 39°), que determina un plazo de interposición de 30 días naturales desde el día siguiente a la comunicación al interesado del Acuerdo. El recurso debe resolverse en el plazo máximo de 30 días naturales desde su interposición. Contra esta resolución no cabe ningún recurso interno.

(28) No obstante, cuando los Estatutos de la ENAC aluden al régimen general de recursos (art. 49) si se refiere a la Jurisdicción Civil, como corresponde con su naturaleza jurídico-privada.

entidad de acreditación, permitiendo, en su caso, adoptar medidas correctoras respecto de esta entidad —como las que pueden derivar de la evaluación por pares—, sin perjuicio de que dichas medidas puedan ser susceptibles de recurso como exige el Reglamento (CE) 765/2008.

En definitiva, a nivel interno la normativa reguladora de industria ha impuesto la designación de la ENAC, por Real Decreto del Consejo de Ministros, como organismo único de acreditación, dotado de potestad pública para emitir acreditaciones, sin ánimo de lucro y requiriéndose su inscripción en el Registro Integrado Industrial, previo informe del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial. En dicha entidad estarán representadas las Administraciones y partes interesadas en la acreditación (29). No obstante, echamos en falta en esta regulación la previsión de los mecanismos administrativos de control sobre la ENAC y las posibles medidas correctoras a adoptar, siguiendo las evaluaciones de la CEA (30). Contrasta esta regulación con la más detallada que contenía el Real Decreto 2200/1995, donde la designación de entidades de acreditación se sujetaba a control de la Administración que las designaba, regulando su art. 19 el sistema de control de su actuación con apoyo en una memoria de actividad y memoria económica auditada.

3. La acreditación de verificadores medioambientales

A) Régimen especial de acreditación/autorización y supervisión

La figura de los verificadores medioambientales (31) viene regulada en el Reglamento (CE) 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS III) (32). Este sistema de gestión puede ser implantado con carácter voluntario por organizaciones dentro y fuera de la Comunidad. En su aplicación desempeña un importante papel el verificador medioambiental que requiere de una acreditación o autorización para ejercer su actividad.

(29) No olvidemos que los Estatutos de la ENAC, aprobados en 2014, la configuran como una asociación, determinando que le es aplicable, entre otras normas, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Esta Ley orgánica casa mal con el régimen de constitución y funciones de dicha entidad.

(30) Ello sin perjuicio del ejercicio de la potestad sancionadora si incurre en alguna de las infracciones tipificadas en la Ley de Industria, y en especial, por infracción grave si realiza una acreditación improcedente (art. 31.2 K) de la Ley de Industria).

(31) Sobre los verificadores medioambientales, vid. B. LOZANO CUTANDA (2012: 669 y ss.).

(32) Reglamento (CE) 1221/2009, de 25 de noviembre, del Parlamento y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS III).

El Reglamento EMAS III viene a completar el marco general de la acreditación recogido en el Reglamento (CE) 765/2008, estableciendo normas más específicas. A tal efecto, contiene una regulación propia sobre los organismos de acreditación o autorización de los verificadores medioambientales. Así, según se deduce de lo dispuesto en el art. 28, los verificadores medioambientales serán acreditados por el organismo nacional de acreditación —único— que designe el Estado (33); ahora bien, cuando el Estado miembro decida no usar acreditación (art. 5.2 del Reglamento comunitario 765/2008), podrá designar un organismo de autorización que será el responsable de autorizar y supervisar a los verificadores medioambientales. Esta redacción permite dos interpretaciones: la primera, que el Estado miembro puede optar por aplicar ambos sistemas, el de acreditación o el sistema de autorización, pudiendo ambos coexistir; la segunda, que el Estado debe aplicar el sistema de acreditación, pero que si no lo aplica puede utilizar la autorización, como sistemas alternativos, aplica uno u otro de forma excluyente. El sistema de autorización, por la remisión que realiza el art. 28 al art. 5.2 del Reglamento 765/2008 parece que solo procede en defecto de un sistema de acreditación nacional (34); por lo que cobra más fuerza la segunda interpretación. Ahora bien, lo dispuesto en este art. 28, así interpretado, plantea problemas de encaje con la propia definición de verificadores medioambientales —recogida en el art. 2.20 del Reglamento EMAS III—. Y ello porque esa definición distingue dos tipos de verificadores medioambientales (35), los acreditados (que serán organismos de evaluación de la conformidad o una agrupación de los mismos) y los autorizados (o sea, las personas físicas o jurídicas o agrupaciones de las mismas), de forma que la elección del sistema de habilitación condiciona el sujeto habilitado. Esta interpretación plantea además el problema de que aquellos Estados que opten por un sistema de autorización, al habilitar a organismos de evaluación de la conformidad, deben proceder como indica el art. 5.2 del Reglamento 765/2008, o sea, facilitando a la Comisión y al resto de Estados miembros todas las pruebas documentales necesarias para verificar la competencia «*del organismo de evaluación de la conformidad que seleccione*» (sic) para la aplicación de la normativa comunitaria de armonización. Quedará en manos de la

(33) V. ÁLVAREZ GARCÍA (2015) ha sostenido la recentralización de competencias a favor del Estado en detrimento de las CCAA, que se deduce del derecho comunitario en materia de designación de una única entidad nacional de acreditación de verificadores ambientales. Esta «recentralización» —como veremos— ha sido negada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 141/2016. Así lo ha puesto de manifiesto el mismo autor analizando las incoherencias de esta doctrina constitucional a la luz del propio derecho de la UE (2017).

(34) Es más, del Considerando 3º del Reglamento 765/2008 se deduce el carácter preferente que debe tener el sistema de acreditación, lo que quedaría corroborado por la regulación *in extenso* que realiza dicha norma centrada en dicho sistema de acreditación.

(35) Así lo ha sostenido R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2013: 293-342).

Comisión y resto de Estados miembros la verificación Final de la competencia del citado organismo, previa aportación de las oportunas pruebas documentales (36). Se establece un sistema de control comunitario de las autorizaciones otorgadas por los Estados miembros (37).

Así pues, el Reglamento EMAS III permite utilizar un sistema de acreditación o autorización de verificadores medioambientales, regulando el procedimiento para obtener estas habilitaciones y prestando especial atención al sistema de supervisión y a la retirada o suspensión de las mismas (38). A su vez, el citado Reglamento comunitario crea el Foro de Organismos de Acreditación

(36) Así parece también corroborarlo el Considerando 3º del Reglamento 765/2008 en el que se dispone que cuando la legislación comunitaria prevea la selección de organismos de evaluación para su aplicación, los Estados miembros deben optar preferentemente por el sistema de acreditación. Ahora bien, si la autoridad nacional considera que dispone de medios suficientes para realizar dichas evaluaciones, para garantizar la credibilidad de las mismas, debe aportar a la Comisión y demás Estados miembros las pruebas documentales necesarias de que los *«organismos de evaluación de la conformidad evaluados cumplen con los requisitos reglamentarios pertinentes»*.

(37) Al respecto, resulta cuanto menos paradójico que el control que realiza la UE y los Estados miembros de las autorizaciones de verificadores medioambientales en base al art. 5.2 del Reglamento (CE) 765/2008 se torne —en una interpretación que va más allá de su tenor literal— en un control de credibilidad de la «autoridad nacional» que realiza la autorización de los verificadores medioambientales. Así lo ha establecido el Reglamento comunitario 600/2012 relativo a la acreditación de verificadores en el ámbito del comercio de emisiones de gases de efecto invernadero. Este Reglamento —cuando se remite al citado art. 5.2— obliga al Estado miembro que opte por el sistema de autorización de verificadores personas físicas a la aportación de *pruebas documentales de que la autoridad nacional designada cuenta con un nivel de credibilidad similar a la de los organismos de acreditación evaluados por pares* por la Unión Europea (Considerando 3º, y en similares términos el art. 54, apdo.2º y 3º, del Reglamento (CE) 600/2012, de 21 de junio). Aquella exigencia comunitaria viene a quebrar la legitimidad del sistema interno de autorización. Ya no basta con el reconocimiento legal de esa potestad autorizatoria, sino que se exige un plus de verificación por la UE; pero es que además, esa acreditación mediante prueba documental de que la autoridad tiene una credibilidad similar a la de los organismos nacionales de acreditación que han superado la evaluación por pares comunitaria, contradice las propias exigencias comunitarias que derivan del Reglamento marco 765/2008 que, por una parte, permite implantar un sistema de acreditación por las autoridades nacionales, y por otra, impone que cuando se utilicen organismos nacionales de acreditación se les dote de autoridad pública, ausencia de fines lucrativos e independencia, cualidades todas que ya concurren en las autoridades nacionales. Ello sin perjuicio de su posible sometimiento a la evaluación por pares que desempeña el organismo Cooperación Europea para la acreditación.

Esta interpretación consideramos que excede el tenor literal del art. 5.2 del Reglamento (CE) 765/2008 que alude a pruebas documentales para verificar la competencia del «organismo de evaluación de conformidad», no de la autoridad competente para realizar la autorización.

(38) Los arts. 20.1 y 28.4 se refieren al procedimiento para la concesión de la acreditación o autorización; por su parte, el procedimiento de supervisión viene regulado en los arts.23, 24, 28.9 y 29, todos del Reglamento EMAS III.

y Autorización de todos los Estados miembros, que además de garantizar la coherencia de los procedimientos de acreditación/autorización y su supervisión, tiene funciones de evaluación por pares de las normas y procedimientos en dicha materia, realizando un informe que se remitirá a la Comisión. Esta evaluación por pares difiere de la que realiza la CEA —dirigida a la actividad de los organismos de acreditación—. No obstante, en ambos casos se observa un reforzamiento de las técnicas de control y supervisión que ejerce la UE respecto de la actividad realizada por las entidades de acreditación, con carácter general, y de la más específica desempeñada por aquellas o por organismos de autorización respecto de los verificadores medioambientales.

Se asiste a un proceso de armonización a nivel de la UE en materia de acreditación, que consideramos que no debe suponer una merma de los controles internos respecto de las entidades de acreditación y de los organismos acreditados. Así, aunque el Reglamento EMAS III no se pronuncia de forma expresa sobre el control de los organismos de acreditación/autorización por parte del Estado, estimamos que el expreso reconocimiento que se realiza en el considerando 20 de dicho Reglamento comunitario de que el Reglamento (CE) 765/2008 establece el marco global para la acreditación y que el Reglamento EMAS III lo complementa, debe llevar a la aplicación —en el ámbito de la acreditación de verificadores medioambientales— de los controles por parte del Estado a que se refiere el art. 9 del Reglamento (CE) 765/2008.

B) La competencia para acreditar a los verificadores medioambientales a nivel nacional. Un debate jurisprudencial abierto

El Reglamento (CE) 1836/1993, de 29 de junio (el denominado EMAS I), reguló la figura de los verificadores medioambientales. Para la aplicación de este Reglamento comunitario se aprobó a nivel interno el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, cuyo art. 2 habilitaba al Estado y a las Comunidades Autónomas para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales (39), que debían cumplir las condiciones y requisitos del Real Decreto 2200/1995 (Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial); o sea,

(39) En el marco de la normativa comunitaria sobre un sistema de gestión y auditoría medioambiental, la mayoría de las comunidades autónomas han designado a la ENAC como entidad de acreditación de verificadores medioambientales, sin perjuicio de reconocer la competencia autonómica para reconocer otras entidades de acreditación, en normativa dictada con anterioridad al Reglamento comunitario 765/2008. En este sentido, pueden consultarse: el Decreto 55/99, de 2 de marzo (D.F. 1º) de Andalucía; el Decreto 185/1999, de 17 de junio, de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 9); el Decreto 110/2001, de 28 de noviembre, de Cantabria (D. T. Única); el Decreto 35/2002, de 8 de abril, de la comunidad autónoma de Canarias (art. 7); el Decreto 25/2003, de 27 de febrero de la comunidad autónoma de Madrid (art. 6); el Decreto 16/2005, de 1 de febrero, de Castilla-La Mancha (art. 13), entre otros.

se asimilaban los verificadores medioambientales a los organismos de evaluación de la calidad y la seguridad industrial. En la Disposición final Segunda se designaba a ENAC como Entidad Nacional de Acreditación de verificadores medioambientales. Estos dos artículos se declararon inconstitucionales por la STC 33/2005, de 17 de febrero, tras un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña, por vulnerar la distribución de competencias en materia de medioambiente. Así, el Tribunal sostiene que «la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin duda alguna, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa» (fundamento jurídico 10), atribuida a las comunidades autónomas (40). El Alto Tribunal concluye sosteniendo que competencialmente son las comunidades autónomas las que pueden designar, con independencia de su proyección en el ámbito comunitario, a las entidades de acreditación de verificadores medioambientales (41).

Con posterioridad a este Real Decreto de 1996 y a la STC 33/2005 se dictan dos normas comunitarias con incidencia en la materia. Por una parte, el Reglamento (CE) 765/2008 que establece la constitución de un único organismo nacional de acreditación en los Estados miembros (art. 4); y, por otra parte, el más específico Reglamento (CE) 1221/2009 que dispone que los organismos de acreditación designados por los Estados miembros de conformidad con el art. 4 del Reglamento (CE) 765/2008 «serán responsables de la acreditación de verificadores medioambientales y de la supervisión de las actividades realizadas...» (art. 28). En consecuencia, la UE ha dispuesto la exigencia de que exista un único Organismo Nacional de Acreditación y que sea éste el que realice la acreditación de los verificadores medioambientales.

Siguiendo esta interpretación, España aprueba el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acre-

(40) Vid. B. LOZANO CUTANDA (2012: 672-673).

(41) Concretamente el Tribunal Constitucional afirma que «el hecho de que las comunidades autónomas puedan adoptar decisiones que puedan afectar o tener consecuencias fuera de los límites territoriales, como es el hecho de designar entidades de acreditación medioambientales, cuyas acreditaciones pueden tener efectos en otras comunidades autónomas, no puede llevar a despojar a las comunidades autónomas de competencias propias, en este caso de gestión, o sea, de ejecución medioambiental. El hecho de que la acreditación que realizan las comunidades autónomas tenga efectos a nivel comunitario no conlleva que sea el Estado el que designe esas Entidades de Acreditación puesto que la aplicación del Derecho comunitario y la transposición de Directivas no debe alterar la distribución de competencias, como es doctrina habitual del Tribunal Constitucional».

La sentencia cuenta con un voto particular que mantiene que el Estado debe conservar competencias de ejecución o de supervisión en virtud del art. 93 CE, cuando la materia tenga conexión comunitaria.

ditación (42). Este Reglamento dispone que la obligación de designación de un único organismo nacional de acreditación que impone el art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008 se extiende a los verificadores medioambientales, tal como se desprende del art. 28 del Reglamento (CE) 1221/2009 (43). En la misma línea, más tarde se aprueba el Real Decreto 239/2013 para la aplicación del Reglamento comunitario EMAS III (44), el cual prevé que los verificadores medioambientales «deberán obtener acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación, organismo nacional de acreditación designado por el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre», al que también corresponde la supervisión de los verificadores medioambientales acreditados en España o en otro Estado miembro que actúen en territorio nacional (art. 11.1 y 12.1 del Real Decreto 239/2013).

Los Reales Decretos 1715/2010 y 239/2013 han sido objeto de sendos conflictos positivos de competencias. El primero de dichos conflictos se ha resuelto por la STC 20/2014, de 10 de febrero (45), mientras que el relativo al Real Decreto 239/2013 lo ha sido por la STC 141/2016, de 21 de julio (46). En la STC 20/2014, el Tribunal Constitucional considera que el objeto del Real Decreto 1715/2010, es la «acreditación de organismos de evaluación de conformidad distintos de los verificadores medioambientales» y el título habilitante es el art. 149.1.13 CE, por lo que considera constitucional la designación que realiza de la ENAC como entidad única de acreditación.

Por lo que respecta a la impugnación del Real Decreto 239/2013, el Tribunal Constitucional ha resuelto el conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña en su STC 141/2016, centrando el núcleo de la controversia en la previsión que contiene dicho Reglamento de que los verificadores medioambientales deberán ser acreditados por la ENAC (art. 11.2)

(42) B. LOZANO CUTANDA (2012: 469), sostiene que para compatibilizar la exigencia que deriva del Reglamento CE 765/2008 y de la doctrina sentada en la STC 33/2005 se debe optar por crear un organismo de acreditación compuesto por representantes de las comunidades autónomas, o bien, estas deben reconocer un único organismo nacional de acreditación.

(43) Efectivamente, el art. 28.1 del Reglamento EMAS impone, de forma imperativa, que los organismos de acreditación designados por los Estados miembros de conformidad con el art. 4 del Reglamento 765/2008 serán los responsables de la acreditación de verificadores medioambientales y de su supervisión.

(44) Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento EMAS de 2009.

(45) STC 20/2014, de 10 de febrero (Pte. F. Valdés Dal-Ré). Esta sentencia se dicta como consecuencia del conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1715/2010 por cuanto considera que la designación de ENAC como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales invade la competencia ejecutiva de la Generalitat.

(46) Vid., *in totum*, V. ÁLVAREZ GARCIA (2015) y (2017).

y referencias conexas. Al respecto, reitera la doctrina sentada en la STC 33/2005, de que la regulación de los verificadores medioambientales presenta una conexión más estrecha con la materia medio ambiente, que con la de industria, prevaleciendo dicho título competencial (art. 149.1.23 CE). De ello deduce que la designación de verificadores medioambientales pertenece al ámbito de las competencias ejecutivas autonómicas, por lo que anula la atribución en exclusiva a la ENAC de dicha designación. Concluye el Alto Tribunal señalando que el Real Decreto 239/2013 no ha conciliado «...en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro». Por consiguiente, apela al legislador, en virtud del principio de colaboración y cooperación, a que explore la forma de hacer compatible el régimen de distribución de competencias con las exigencias derivadas del Derecho de la Unión. Mientras tanto, declara inconstitucional la atribución en exclusiva a la ENAC de la acreditación de verificadores medioambientales y las referencias conexas (la obligación de inscripción de los verificadores en el Registro Integrado Industrial, la competencia de ENAC para supervisar la actividad de los verificadores y para renovar las acreditaciones) (47).

El problema de la designación del organismo de acreditación de verificadores medioambientales queda, pues, sin resolver. Deberán ser las comunidades autónomas las competentes para designar un único organismo de acreditación nacional, valiéndose de fórmulas de cooperación y concertación entre éstas y el Estado —como garante del cumplimiento del derecho de la Unión Europea—.

(47) La STC 141/2016, de 21 de julio, de forma cuestionable, en contra del propio tenor literal del art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008, pone en duda que dicho Reglamento exija la existencia de un único organismo nacional de acreditación, y aún en este caso, niega que esa designación deba hacerse por el Estado. Este cuestionamiento parece absurdo por cuanto las referencias —de que se vale el Tribunal— que hace el propio Reglamento comunitario, como alusiones en plural a los organismos nacionales de acreditación, no es más que algo consustancial a un Reglamento comunitario que va a ser aplicable en una pluralidad de Estados miembros, no porque admita una pluralidad de organismos nacionales de acreditación en un Estado. Y ello, porque eso contrasta con la imperativa exigencia del art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008 de que «cada Estado designará un único organismo nacional de acreditación». Tampoco el argumento de que el Reglamento EMAS III permita optar por un sistema de acreditación o de autorización, lo que permitiría en este último caso la existencia de varios organismos de autorización, anula la exigencia impuesta por el Reglamento (CE) 765/2008. Cuestión distinta es que, efectivamente esa designación de un único organismo, al aplicar el régimen interno de distribución de competencias, no corresponda al Estado, por lo que habrían de habilitarse mecanismos de cooperación entre las comunidades autónomas; o que pueda admitirse, de conformidad con el Reglamento (CE) 1221/2009, la habilitación de verificadores medioambientales a través del sistema de acreditación único o mediante autorización.

Al respecto de esta materia puede consultarse el Dictamen 6/2013, de 8 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Cataluña, sobre el Real Decreto 239/2013.

No obstante, el hecho de que los verificadores medioambientales lo puedan ser en el sector industrial y que, excepcionalmente, el propio Tribunal Constitucional haya reconocido competencias ejecutivas al Estado en materia ambiental, podría haber justificado otra doctrina constitucional que hubiese —después de más de una década— resuelto definitivamente este problema competencial.

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional respecto a la designación de la ENAC como entidad de acreditación resulta escasamente satisfactoria respecto a garantizar el cumplimiento del derecho de la UE y el respecto a la distribución constitucional de competencias. Salvar la constitucionalidad de aquella designación por su vinculación a las competencias estatales en materia de industria y de bases para la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C), y no hacerlo cuando dicha designación se refiere a las funciones de acreditación de verificadores medioambientales, por el encuadre competencial en las competencias ejecutivas de las CCAA en materia de medio ambiente, es negar la evidencia de que el Estado puede excepcionalmente ejercer competencias ejecutivas. Máxime cuando la elevada armonización comunitaria en una materia como la de la acreditación, impone la existencia de un único organismo nacional de acreditación, sometido a evaluación por la propia UE. Apelar a la cooperación y colaboración de las CCAA en la designación de un único organismo de acreditación de verificadores medioambientales; o incluso, cuestionar que el derecho comunitario exija un solo organismo de esta naturaleza, supone desconocer la realidad territorial y competencial del Estado, eludiendo un conflicto que viene ya desde antaño, y colocar al Estado español en la tesitura de un posible incumplimiento del Derecho de la Unión.

III. ORGANISMOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD

1. Los Organismos de control: requisitos para ejercer la actividad y régimen de control administrativo

Las entidades acreditables, como entidades que requieren de una acreditación emitida por una entidad de acreditación, reciben distintas denominaciones según la normativa reguladora. El Reglamento (CE) 765/2008 alude a organismo de evaluación de la conformidad (art. 2, apartados 13 y 18), mientras que a nivel nacional, la Ley de Industria de 1992 se refiere a organismos de control en materia de seguridad, y a infraestructura de calidad cuando regula los agentes habilitados para el control de la calidad. En desarrollo de la Ley de Industria, los agentes que intervienen en calidad y seguridad industrial han sido regulados en 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, que dispone que los mismos deben estar acreditados con carácter obligatorio si actúan sobre la seguridad industrial, mientras que aquellos que

intervienen en el ámbito voluntario de la calidad solo necesitan acreditación si desean integrarse en la infraestructura de calidad (art. 2) (48). La infraestructura sujeta a acreditación es doble: a) en materia de calidad la constituyen: las entidades de certificación; los laboratorios de ensayo; las entidades auditoras y de inspección y los laboratorios de calibración industrial; b) en materia de seguridad industrial está formada por los organismos de control y los verificadores medioambientales (art. 5). A pesar de que estas entidades acreditables se sujetan a regímenes jurídicos diferenciados, lo cierto es que las entidades que actúan en el marco de la calidad, la seguridad industrial y la gestión medioambiental suelen ser las mismas (49).

Los organismos acreditables en materia de seguridad industrial se regulan en los arts. 15 y 16 de la Ley de Industria y en los arts. 41 a 48 del citado Real Decreto 2200/1995 (50). El art. 15 de la Ley de Industria (51) alude a los organismos de control como aquellas personas físicas (52) o jurídicas que

(48) Aunque en el ámbito de la calidad la acreditación no es obligatoria, lo cierto es que en la praxis el mercado lo exige. Así, cuando en materia de calidad un organismo se somete a acreditación, la ENAC verifica: a) si se cumple la Norma UNE-EN 45011 sobre «requisitos generales para entidades que realizan la certificación de productos» si la Entidad de certificación quiere certificar productos, procesos o servicios; b) si se cumple la Norma UNE-EN ISO/IEC 17021 de «requisitos para los organismos que realizan la auditoría y la certificación de sistemas de gestión» si se quiere certificar sistemas de gestión (de la calidad, medioambiental, de seguridad de la información, seguridad alimentaria o I+D+1); c) si se ajusta a la Norma UNE-EN ISO/IEC 17024, de «requisitos para organismos que realizan la certificación de personas», si se opta por la certificación de personas. El cumplimiento de estas normas UNE trata de garantizar la solvencia técnica e imparcialidad del certificador.

(49) Así lo afirma la Comisión Nacional de la Competencia en su Informe sobre Certificación de Calidad y Seguridad, de julio de 2010, apartado 76, poniendo como ejemplo a AENOR.

(50) La redacción de estos artículos reglamentarios procede del Real Decreto 1072/2015, de 27 de noviembre, con el que se modifica el Real Decreto 2200/1995 para su adaptación a la nueva redacción dada a los artículos 15 y 16 de la Ley de Industria por la Ley de Metrología, con el objeto de establecer un sistema de habilitación para los organismos de control más acorde con lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE de Servicios, como veremos más adelante. Algunas comunidades autónomas cuentan con regulación de los organismos de control, la cual debe ajustarse a la nueva regulación estatal (v. gr., Orden de 16 de junio de 1998 —modificada el 21 de octubre de 2007—, de Castilla La Mancha, que regula la actuación de los organismos de control; Decreto 54/2011, de 24 de marzo, de la comunidad autónoma de Galicia, que regula la autorización y la actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial).

(51) Redacción dada por la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. La nueva redacción deriva de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de junio de 2011, a la que más adelante nos referimos.

(52) Respecto a la posibilidad de que las personas físicas se constituyan en organismos de control y a la necesidad de justificar la concurrencia de una «razón de imperiosa necesidad» para imponerles un régimen autorizador puede consultarse la doctrina reiterada

teniendo capacidad de obrar y disponiendo de medios técnicos, humanos e imparcialidad e independencia, pueden verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad establecidos en los reglamentos de seguridad para los productos e instalaciones industriales (53). Se remite al reglamento la regulación de las condiciones y requisitos exigibles a estos organismos. En este sentido, el Real Decreto 2200/1995 regula los requisitos que deben cumplir los organismos de control (independencia de la organización, instalaciones o productos que evalúen, competencia técnica, imparcialidad, disposición de personal, secreto profesional). El citado art. 15, en sus apartados 2º y 4º, exige la acreditación de estos organismos por la ENAC (54).

La exigencia de previa acreditación ha sido cuestionada ante el Tribunal Supremo, que en su sentencia de 4 de abril de 2017 (55) ha sostenido que su previsión en la Ley de Industria, en la exposición de motivos de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre de Metrología que modificó la redacción de la Ley de Industria en relación a los citados organismos de control, y su propia exigencia por el derecho comunitario (Reglamento (CE) 765/2008), constituyen suficientes «razones de interés general» —en los términos exigidos por la Directiva 2006/123/CE, de Servicios de la UE—, para exigir el condicionante de su acreditación.

Para ejercer su actividad deben suscribir pólizas de seguro, avales u otra garantía que cubra los riesgos de su responsabilidad (art. 15.3 de la Ley de Industria) (56). Además, para el acceso y ejercicio de su actividad deben presentar una declaración responsable (art. 15.4 de la Ley de Industria) (57)

del Tribunal Supremo (STS de 29 de junio de 2011, Pte. E. Espín Templado, f.3º y 4º; STS de 27 de febrero de 2012, Pte. M. Campos Sánchez-Bordona; y la STS de 21 de abril de 2016, Pte. Espín Templado). La primera de dichas sentencias ha dado lugar a la reforma de la Ley de Industria en 2014, en la que se opta por no exigirles autorización administrativa.

(53) Entre los productos e instalaciones de seguridad que les corresponde certificar figuran: productos de construcción, embarcaciones de recreo, aparatos de gas, calderas de agua caliente, máquinas, artificios pirotécnicos, instalaciones petrolíferas, etc.

(54) En el mismo sentido, los arts.41 y 42 del Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial.

(55) STS núm.596/2017, de 4 de abril (Pie. José María del Riego).

(56) El Real Decreto 2200/1995 exige que esa garantía se acredite antes del inicio de la actividad y fija la cuantía mínima por siniestro en 1.200.000 euros para cubrir su responsabilidad civil, sin que dicha cuantía limite dicha responsabilidad (art. 43.1).

Vid. A. GALÁN GALÁN (2010: 85 y ss.).

(57) Al contenido de dicha declaración responsable se refiere el art. 43.1 del Real Decreto 2200/95, pudiendo resumirse en la manifestación de las actividades que pretende desempeñar, que dispone del certificado de acreditación, de la documentación acreditativa de disponer de un seguro, aval o garantía de la responsabilidad civil y que reúne los requisitos para su inscripción en el Registro Integrado Industrial.

ante la autoridad competente en materia de industria donde el organismo de control acceda a la actividad «para la *que desea ser acreditado*» (sic) (58); y deben inscribirse en el Registro Integrado Industrial, lo que hace de oficio la Administración competente (art. 15.6 de la Ley de Industria) (59). La declaración responsable habilita al organismo de control para ejercer la actividad para la que ha sido acreditado; dicha habilitación tiene una vigencia indefinida sin perjuicio de la posibilidad de su suspensión temporal o revocación por la Administración pública (60).

Así pues, para ejercer su actividad un organismo de control requiere de cuatro requisitos: la obtención de la correspondiente acreditación de su compe-

(58) Teniendo en cuenta que el párrafo anterior exige la previa acreditación para presentar la declaración responsable, se debería indicar «la actividad para la que ha sido acreditado» o sustituir el término acreditado por el de «habilitado».

Por otro lado, el art. 15.4 de la Ley de Industria se remite a la Disposición Adicional 10 de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, la cual recogía el régimen a aplicar para la determinación de la autoridad de origen. Esta Disposición ha sido anulada por inconstitucionalidad por la STC 79/2017, de 22 de junio, junto al art. 19 y 20 de dicha norma, en atención a que regulan el denominado principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional relacionadas con el acceso y ejercicio de actividades económicas, principio que el Tribunal estima que excepciona el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, alterando las relaciones entre ordenamientos autonómicos, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas (fundamentos jurídicos 13 y 14).

(59) El Registro Integrado Industrial sustituye al Registro de Establecimientos Industriales y tiene carácter informativo y ámbito estatal. La principal modificación afecta al procedimiento de inscripción que ahora no se realiza a solicitud del interesado sino de oficio. El nuevo Registro ha sido regulado por el Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial. No obstante, tanto la Ley de Industria como el citado Reglamento reconocen competencias a las comunidades autónomas para crear sus propios registros industriales en sus ámbitos territoriales, sin perjuicio de la debida coordinación, cooperación y asistencia mutua (v. gr., Decreto 83/2016, de 19 de abril, aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial de Andalucía).

(60) Arts.15.4 de la Ley de Industria y 43.3 del Real Decreto 2200/1995. El artículo 48 del Real Decreto 2200/95 recoge los supuestos en los que procede la suspensión temporal de la habilitación (incumplimiento reiterado de las instrucciones dadas por la Administración; negativa a admitir inspecciones o verificaciones de la Administración; suspensión de la acreditación por la Entidad Acreditadora...); dicha suspensión podrá adoptarse durante la tramitación de los procedimientos sancionadores, de revocación o de inspección y se levantará cuando se subsanen las irregularidades detectadas. La habilitación podrá ser revocada, lo que da lugar a su extinción, por causas tales como: la inexactitud, falsedad u omisión en la declaración responsable; la retirada de la acreditación; extinción o pérdida de la personalidad jurídica o fallecimiento o declaración de incapacidad de la persona física titular. La extinción de la habilitación por revocación se inicia de oficio por la Administración competente, debiendo dar audiencia al interesado; la resolución motivada del procedimiento deberá adoptarse y notificarse en el plazo máximo de 6 meses. El cese voluntario en la actividad por parte del organismo de control también supone la extinción de la habilitación y debe comunicarse a la Administración ante la que se presentó la declaración responsable.

tencia técnica; contar con una garantía para su responsabilidad civil, presentar una declaración responsable y la inscripción en el Registro Integrado Industrial.

La normativa reguladora de industria arbitra varias técnicas de control administrativo sobre la actividad que desarrollan los organismos de control. Así, además de venir obligados a facilitar a la Administración competente información sobre sus actividades y de la potestad que ostenta la Administración para la suspensión o revocación de la habilitación para ejercer la actividad, corresponde a la Administración: a) resolver las reclamaciones que presente el interesado que obtenga un informe o certificación negativa respecto del cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad industrial; b) supervisar su actividad (61); y c) ejercer la potestad sancionadora. Se observan, pues, tres técnicas de control diferenciadas: la primera, según la cual una vez que un organismo de control es habilitado (desde que presenta la declaración responsable) podrá realizar la actividad de verificación del cumplimiento de las condiciones de seguridad de diseños, productos, equipos e instalaciones industriales, emitiendo el acta, informe o certificado correspondiente (art. 44 del Real Decreto 2200/1995). En el caso en que el informe o certificado emitido considere que no se cumplen las exigencias reglamentarias de seguridad, el interesado podrá manifestar su disconformidad ante el Organismo y, en caso de desacuerdo, ante la Administración competente. Esta resolverá si es correcto o no el control realizado en el plazo que se establezca al efecto, y en su defecto en el plazo de tres meses, pudiendo revocar la certificación negativa emitida (62). La segunda, referida a la supervisión de los organismos de control que se realizará de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, por la Administración pública competente (63). Y la tercera, que completa dicho régimen de supervisión con el régimen sancionador que establece la Ley de Industria en su Título V y que afecta a los organismos de control (64).

(61) Art. 16. 5 de la Ley de Industria y art. 46 del Real Decreto 2200/1995.

(62) Art.16.2 de la Ley de Industria añade que «en tanto no exista una revocación de la certificación negativa por parte de la Administración, el interesado no podrá solicitar el mismo control de otro organismo de control»; en la misma línea el art. 47 del Real Decreto 2200/95.

(63) Así lo dispone el art. 16.3 de la Ley de Industria, el cual ha sido objeto del Recurso de Inconstitucionalidad nº 1644-2015, admitido por Providencia de 28 de abril de 2015 por el Tribunal Constitucional; y el art. 46 del Real Decreto 2200/95.

(64) Así, se tipifica como infracción grave la expedición de certificados, informes o actas cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos (art. 31.1.h de la Ley de Industria); las inspecciones, ensayos o pruebas efectuados por los organismos de control de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente constatación de los hechos o por deficiente aplicación de normas técnicas (art. 31.2.i de la Ley de Industria). Además, por lo que respecta a las infracciones leves se resuelve el vacío legislativo creado por la STC 162/2008, de 15 de diciembre, que declaró inconstitucional el art. 31.3.a) que recogía como infracción leve el «incumplimiento de cualquier otra prescripción no incluida

Estas técnicas de fiscalización que ostenta la Administración respecto de la actividad de los organismos de control tienen su fundamento en razones de interés general, como garantizar la seguridad industrial, y vienen a legitimar la colaboración de estos organismos en actividades de verificación de la actuación, productos o procesos de operadores económicos.

2. Los verificadores medioambientales: régimen de habilitación y supervisión

A nivel interno, aunque la Ley de Industria no recoge la figura del verificador medioambiental, el art. 5.b) del Real Decreto 2200/1995 incluye dentro de la infraestructura acreditable para la seguridad industrial a los verificadores medioambientales, a los que se refiere en los arts. 49 y 50 (65). No obstante, la actual regulación que realiza el Real Decreto 2200/1995 es mínima, limitándose a definirlos y a atribuir al Ministerio competente funciones de fomento de la ecogestión y ecoauditoría; por lo demás se remite a lo dispuesto en el Reglamento EMAS III (66), y a su reglamento interno de aplicación (67).

En este sentido, como ya hemos avanzado, el Reglamento EMAS III regula la figura del verificador medioambiental en los arts. 18 a 27, definiéndolo como un organismo de evaluación de la conformidad, debidamente acreditado, o como una persona física o jurídica que haya obtenido una autorización para llevar a cabo la verificación y validación con arreglo al Reglamento. La actividad principal del verificador consiste, pues, en: a) la verificación, que

en los apartados anteriores de la Ley de Industria», con lo que todas las infracciones en materia de seguridad industrial que no tuvieran encaje como infracción grave carecían de mecanismo sancionador hasta la nueva redacción del art. 31 de la Ley de Industria que da la Ley de Metrología de 2014.

(65) Este «exceso reglamentario», que vinculó la regulación de los verificadores medioambientales al sector industrial, parecía lógico desde el momento en que la regulación comunitaria de un sistema de gestión y auditoría ambiental, en el que cobra especial importancia la figura del verificador medioambiental, surgió ligada a su aplicación en la industria, en virtud del Reglamento comunitario EMAS I de 1993 (Reglamento CEE 1836/93, de 29 de junio, por el que se permite que empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental, recogiendo la figura de los verificadores medioambientales acreditados como agentes de validación y seguimiento de la declaración medioambiental que realicen las industrias que se adhieran al sistema), extendiéndose posteriormente a otras organizaciones mediante el Reglamento EMAS II de 2001 (Reglamento (CE) n° 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema de gestión y auditoría medioambientales), ahora derogado por el vigente Reglamento EMAS III.

(66) Reglamento (CE) 1221/2009, de 25 de noviembre, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales.

(67) Real Decreto 239/2013, de 5 de abril.

es el proceso de evaluación de la conformidad que realiza un verificador medioambiental para demostrar si el análisis, la política, el sistema de gestión y la auditoría medioambiental interna de una organización y su aplicación se ajustan al Reglamento EMAS III (68); y b) la validación, o sea, la confirmación por el verificador de que la información de la declaración medioambiental de una organización es fiable y correcta (69). La actividad del verificador medioambiental ha merecido en la doctrina distintas consideraciones sobre su naturaleza jurídica (70). En cualquier caso, las actividades que realizan los «organismos de control en el ámbito del medio ambiente se encuadran en el ámbito de prestación de servicios» a efectos de la aplicación de la Directiva de Servicios (71).

El art. 18 del Reglamento EMAS III regula el cometido concreto de los verificadores medioambientales en el extenso procedimiento de gestión y auditoría ambiental que se recoge en este Reglamento. Además de los requisitos de competencia técnica y profesional, el verificador debe demostrar su independencia al solicitar su acreditación. La supervisión de su actividad la realiza el Organismo de Acreditación o autorización que le concedió la acreditación si actúa en el Estado donde fue acreditado /autorizado o en un tercer país; mientras que si actúa en otro Estado miembro la efectuará el Organismo de Acreditación de dicho Estado (art. 23.1); dicha supervisión se realiza cada 24 meses. Si de la misma resulta que se considera que el trabajo realizado por el verificador medioambiental no se ajusta al Reglamento EMAS III transmitirá

(68) Las auditorías ambientales han sido tratadas, entre otros, por: V. ÁLVAREZ GARCÍA (2000: 60-79); D. FERNÁNDEZ DE GAITA SÁNCHEZ y P. T. NEVADO MORENO (1997: 167-2010); F. FUENTES BODELÓN (1995: 85 —140); R. MARTÍN MATEO (1991: 405 y ss.); A. NOGUEIRA LÓPEZ (2002); T. QUINTANA LÓPEZ (2000: 3501-3516); S. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ (2002: 187-214); y M. TARRÉS VIVES (1998: 511-542).

(69) Art. 2, apartados 20°, 24° y 25°, respectivamente, del Reglamento 1221/2009. Esta validación se realiza cada 12 meses según el art. 19.1 de dicho Reglamento comunitario.

(70) Así, en la actividad de validación se ha identificado un ámbito de actuación semipúblico por cuanto mediante normas públicas se delega en los verificadores funciones de inspección y control de los requisitos del EMAS, lo que constituye ejercicio privado de funciones públicas, según indica A. NOGUEIRA LÓPEZ (2002: 237). A favor de la tesis del ejercicio de funciones públicas por los verificadores medioambientales también se pronuncia D. CANALS I AMETLLER (2003: 187 y ss.).

Otros autores han negado que la actividad del verificador conlleve ejercicio de funciones públicas, entre ellos: A. BETANCOR RODRÍGUEZ (2005: 1056); y J.C. LAGUNA PAZ (2011: 99 y 105) que sostiene que las entidades colaboradoras no pueden ejercer potestades públicas.

(71) En tal sentido, A. NOGUEIRA LÓPEZ (2009). Esta autora plantea el reforzamiento en las actividades a ejercer por las entidades colaboradoras que producirá la ausencia de controles previos en la prestación de un gran número de actividades de servicios. En el mismo sentido, sobre la relevancia que cobran los regímenes de control e inspección para contrarrestar los riesgos que para la protección ambiental conlleva el nuevo régimen de comunicaciones y declaraciones responsables, L. CASADO CASADO (2013: 147-148).

un informe escrito de la supervisión al organismo competente en el que la organización tenga la intención de solicitar su inscripción o ya figure inscrita (art. 23); dicho informe se transmitirá al Foro de Organismos de Acreditación y Autorización ante cualquier otra controversia.

Esta regulación comunitaria se ha concretado en España a través del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril (arts.11 y 12) (72), que regula un nuevo régimen jurídico de actuación y supervisión de los verificadores medioambientales (73). La vigente regulación se limita a determinar que la ENAC deberá enviar mensualmente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su remisión a la Comisión Europea, un listado actualizado de los verificadores acreditados (74); y que los verificadores acreditados por ENAC que actúen en otro Estado miembro serán objeto de control por el ente de acreditación o autorización de dicho Estado; y si la actividad de verificación o validación se realiza en un tercer país, la supervisión corresponde a la entidad que la acreditó o autorizó para realizar la actividad.

Esta escueta regulación a nivel interno de los verificadores medioambientales se agrava con la indeterminación que respecto a su régimen de habilitación ha supuesto la comentada STC 141/2016. Si bien pueden actuar como tales, entidades públicas o privadas o personas físicas (art. 49 del Real Decreto 2200/1995), su régimen de habilitación (acreditación o autorización) —según admite el Reglamento EMAS III— no queda establecido en el Real Decreto 239/2013 tras el pronunciamiento del Alto Tribunal declarando nula la designación de ENAC por el Estado como organismo único de acreditación. No obstante, no hemos de olvidar que el Real Decreto 2200/1995 sujeta a acreditación a los verificadores medioambientales como agentes en el ámbito de la seguridad industrial, lo que refuerza la apuesta a nivel interno por un

(72) Reglamento que ha derogado parte de los artículos del Real Decreto 2200/1995 que se referían a los verificadores medioambientales. También deroga el anterior Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental. El Real Decreto 239/2013 ha sido objeto de un conflicto positivo de competencias admitido por Providencia de 22 de octubre de 2013 del Tribunal Constitucional y resuelto en la ya citada STC 141/2016, de 21 de julio.

(73) Según el Preámbulo de este Reglamento, la nueva regulación se adapta a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 765/2008, en este sentido se establecía que la acreditación y supervisión de los mismos quedaba en manos de un único organismo nacional de acreditación, la ENAC. Sin embargo, la STC 141/2016, como ya hemos analizado, ha declarado nula dichas previsiones.

(74) En la página web de la ENAC figuran 33 verificadores medioambientales acreditados: <https://www.enac.es/web/enac/entidades-acreditadas/busqueda-por-productos-y-servicios> (consulta 14 de marzo de 2018).

sistema de acreditación, quedando por determinar el organismo único al que corresponderá esa acreditación.

A efectos de evitar lagunas en el ordenamiento jurídico, la designación de ENAC como único organismo nacional de acreditación en materia de industria —según doctrina constitucional— y el hecho de que el art. 28 del Reglamento EMAS responsabilice a este organismo de la acreditación de verificadores medioambientales, debiera llevar a las comunidades autónomas a optar por designar a este organismo, en el que ya están representadas, sin perjuicio de las necesarias reformulaciones en su estructura organizativa, como entidad nacional de acreditación de los verificadores medioambientales. Así lo han hecho ya algunas comunidades autónomas. Además, la calificación de verificadores medioambientales como organismo de evaluación de la conformidad, junto a los organismos de control, y su consideración como entidades acreditables en materia de seguridad industrial en el Real Decreto 2200/1995, justifica la vinculación de estos agentes con el sector industrial. Una pretendida conexión preponderante de los mismos con el medio ambiente —como postula el Tribunal Constitucional—, resulta cuestionable a la luz del surgimiento comunitario de la institución y, sobre todo, de la vigente regulación interna.

Tengamos en cuenta además que, sin perjuicio del régimen de supervisión de su actividad (que se atribuye al organismo nacional de acreditación o autorización, según donde ejerza su actividad), los verificadores medioambientales se sujetan al ejercicio de la potestad sancionadora, remitiéndose los incumplimientos de los verificadores medioambientales respecto al Reglamento EMAS III, al Real Decreto 239/2013 y a su acreditación, a lo dispuesto en la Ley de Industria y normas de desarrollo (art. 13.2 del Real Decreto 239/2013). Contrasta esta remisión, declarada constitucional en la STC 141/2016, con el hecho de que la figura del verificador medioambiental y su designación se desvincule por completo de la distribución de competencias en materia de industria (75). Dicha desvinculación impide aplicarles los controles administrativos que se recogen en la Ley de Industria para los organismos de control.

(75) El fundamento jurídico 9 de la STC 141/2016 salva la constitucionalidad de la remisión del régimen sancionador respecto a los verificadores medioambientales a la Ley de Industria, por cuanto considera que la determinación de una regulación básica del régimen sancionador de los incumplimientos que deriven del Reglamento EMAS III se apoya en el art. 149.1.23 CE; por lo que concluye que esa remisión no conculca las competencias ejecutivas autonómicas. Sin embargo, el hecho de que la determinación del régimen sancionador de los verificadores medioambientales forme parte de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, no niega el hecho cierto de que el Estado vincule su regulación al régimen aplicable en el sector industrial.

IV. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE LA CERTIFICACIÓN Y AUDITORIA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA: EL AUGE DE LA COLABORACIÓN PRIVADA

1. La colaboración público-privada en la mejora de la eficiencia energética

En este contexto de análisis de la colaboración privada en la protección del medio ambiente, y sin perjuicio de la que se lleva a cabo para garantizar la calidad y la seguridad industrial, se enmarca la actividad de certificación y auditoría de eficiencia energética en la edificación y en la industria; actividad en auge dado el marco normativo de la UE e interno en esta materia. La mejora de la eficiencia energética en la edificación, pero también en otros sectores (iluminación exterior, transportes, productos que consumen energía, etc), contribuye a la protección ambiental y a la protección de consumidores y usuarios. Así, un uso eficiente de la energía permite reducir el empleo de energías fósiles (petróleo, carbón, gas) altamente contaminantes, a la vez que proporciona bienestar y ahorro económico al consumidor (76). Estas razones constituyen el fundamento de la intervención administrativa y de la colaboración de agentes externos en el sector de la edificación e industrial.

En definitiva, la colaboración privada en la actividad de control que debe ejercer la Administración pública en garantía de los intereses generales encuentra hoy un ámbito en gran expansión, el de la protección medioambiental, en el que junto a actuaciones más tradicionales como la verificación medioambiental se están desarrollando e impulsando otras más novedosas, tales como la certificación y la auditoría de eficiencia energética que presentan perfiles específicos.

2. La actividad de certificación de eficiencia energética de los edificios. En especial el certificador energético

A) El certificado de eficiencia energética

La Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios impuso la obligación de poner a disposición de compradores y usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Con el mismo se pretendía favorecer la promoción de edificios de alta eficiencia energética y las inversiones en esta materia. Esta Directiva fue derogada por

(76) La repercusión de la protección ambiental en la calidad de vida ha sido tratada, entre otros, por: R. MARTÍN MATEO (1991: 96 y ss.); J. L. R. RAMÓN CERNI (1988: 159-172); D. FERNÁNDEZ DE GAITA SÁNCHEZ y P.T. NEVADO MORENO (1997: 168-169); y L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER (2005: 119-148).

la Directiva 2010/31/UE (77), que mantiene la obligación para los Estados miembros de establecer un sistema de certificación de eficiencia energética de los edificios (art. 11), determinando los edificios que deben disponer del mismo (78).

A nivel nacional la exigencia de disponer de un certificado de eficiencia energética de los edificios que impuso la Directiva 2002/91/CE se traspuso mediante el Real Decreto 47/2007 (79). Posteriormente, una vez aprobada la Directiva 2010/31/UE, el art. 83.3 y la Disposición Final Quincuagésima Primera de la Ley de Economía Sostenible de 2011 (80) dispusieron que reglamentariamente se regularía el procedimiento para la certificación de la eficiencia energética de los *edificios que se vendan o alquilen*. Esta exigencia legal llevó a la aprobación del vigente Real Decreto 235/2013, de 5 de abril (81), por el que se realizó la transposición parcial de la citada Directiva, exigiendo dicho certificado a los edificios: a) de nueva construcción; b) a los existentes que se vendan o alquilen; y c) a los ocupados por autoridades, de más de 250 metros cuadrados y frecuentados por el público (82). El responsable de encargar la realización del certificado de eficiencia energética es el propietario o promotor del edificio, ya sea de nueva construcción o existente (art. 5.1), en los supuestos citados.

B) El certificador de eficiencia energética

Por lo que ahora nos interesa, o sea, la colaboración privada en las actividades relacionadas con la eficiencia energética, la Directiva 2010/31/

(77) Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

(78) Al respecto de la certificación de eficiencia energética, entre otros: E. BIASCO HEDO (2009: pp. 289-310); A. MENÉNDEZ REXACH (2014: 11 y ss.); I. GONZÁLEZ RÍOS (2010: 215 y ss.); y S. ROSADO PACHECO (2013: 55-90).

(79) Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética en edificios de nueva construcción.

Sobre la incompatibilidad con este Real Decreto 47/2007 de un Reglamento autonómico de la comunidad autónoma de Castilla y León sobre certificación de eficiencia energética, vid. STSJ de Castilla y León de 17 de abril de 2012 (Pte. A. J. Fonseca Herrero Raimundo).

(80) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

(81) Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, reglamento de naturaleza básica.

(82) Dando un paso más en las exigencias de ahorro y eficiencia energética en la edificación, el Real Decreto 235/2013 dispone que a partir de diciembre de 2020 los edificios que se construyan deben ser de consumo energético casi nulo, como dispone la Directiva 2010/31/UE; adelantándose ese plazo dos años para los edificios públicos. Y ello en los términos en que reglamentariamente se fije en su momento en el CTE (Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 235/2013).

UE regula a quién corresponde realizar esas actividades de certificación e inspección. Así, dispone que los Estados miembros velarán porque la certificación de eficiencia energética de edificios y la inspección de las instalaciones de calefacción y aire acondicionado se realicen de manera independiente «por expertos cualificados o acreditados», tanto si actúan como autónomos como si están contratados por entidades públicas o empresas privadas. Los expertos serán acreditados teniendo en cuenta su competencia. Además, los Estados favorecerán que se ponga a disposición del público registros actualizados periódicamente de expertos cualificados o acreditados o de empresas acreditadas que ofrezcan los servicios de expertos de este tipo (art. 17). A la vez, los Estados miembros garantizarán el establecimiento de sistemas de control independientes de certificados e informes de inspección, según lo dispuesto en el Anexo II; pudiendo delegar la responsabilidad de la ejecución de esos sistemas de control independientes, y exigiendo que se pongan a disposición de las autoridades o entidades competentes los certificados de eficiencia energética e informes de inspección, previa petición de los mismos (art. 18).

A nivel nacional, el Real Decreto 235/2013 dispone que los certificados de eficiencia energética serán emitidos por técnicos competentes elegidos libremente por el propietario del edificio; aunque los certificados de edificios ocupados o pertenecientes a las Administraciones públicas podrán realizarse por sus propios servicios técnicos (83). A tal efecto, define al técnico competente para la certificación de eficiencia energética como aquel que posee la titulación académica y profesional que le habilita para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación o para la realización de proyectos de instalaciones térmicas, según lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la Edificación de 1999 (LOE) (84), o para la suscripción de certificados de eficiencia energética, o que haya acreditado la cualificación profesional necesaria para realizar dichos certificados según lo que se disponga en una específica orden ministerial (art. 1.3.p) del Real Decreto 235/2013). Así, pues, la LOE define al proyectista como el agente que, por encargo del promotor o propietario, redacta el proyecto (85). Entre las obligaciones del proyectista figura «estar en posesión de la titulación académica o profesional habilitante de arquitecto o arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico» y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de

(83) Arts: 1.3, 7 y 8 del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril.

(84) Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

(85) F. VELASCO CABALLERO (2014: 32) parte de la caracterización jurídica de que el técnico proyectista no es un colaborador del ayuntamiento sino un profesional al servicio del promotor o propietario. Sin embargo, entendemos que como técnico que emite certificaciones realiza una clara colaboración externa con la Administración; de ahí que dicha actividad sea objeto de control por la Administración competente.

la profesión (86). El Director de las obras tendrá que estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico (87). Estas titulaciones serán válidas en función del uso a que se destine la edificación (art. 12 LOE). Las mismas titulaciones se exigen para el director de la ejecución de la obra, teniendo en cuenta el tipo de edificación (art. 13.2, a) LOE). A dichos técnicos competentes a que se refiere la LOE se unen —como ya hemos comentado— quienes acrediten la cualificación profesional pertinente para suscribir dichos certificados (88); y quienes cuenten con las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para emitir certificados de eficiencia energética, sin que este extremo se clarifique ni en el LOE ni en el Real Decreto 235/2013.

La posibilidad de emitir dicho certificado cuando se disponga de la cualificación profesional adecuada, en función de lo que disponga una futura orden ministerial, y la eventualidad de que técnicos con titulaciones académicas y profesionales distintas de las recogidas en la LOE puedan hacer dicha certificación, ha sido objeto de una importante controversia. La misma ha sido resuelta por la STS de 22 de diciembre de 2016 en el sentido de que dichas

(86) Art. 10 de la Ley de Ordenación de la Edificación. Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios administrativos, sanitarios, religiosos, residenciales en todas sus formas, docentes y culturales, la titulación académica habilitante será la de arquitecto. Para edificios de otros usos como: aeronáutico, agropecuario, de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones, de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, puertos, etc, se requiere la titulación de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, según especialidades y competencias. Para otro tipo de edificaciones la titulación requerida será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, y vendrá determinado por las disposiciones legales vigentes para cada profesión.

(87) La Jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene una clara tendencia a que sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial en la actividad de certificación prevalezca el principio de libertad de acceso con idoneidad. O sea, se inclina por el nivel de conocimientos que derivan de los títulos profesionales pero huyendo de la exclusividad general, no siendo siempre estrictamente necesario que actúe el técnico especialista, y ello porque al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas técnicas, esto dota a sus titulados de un fondo común de conocimientos que les permiten desempeñar puestos de trabajo en los que no son necesarios unos determinados conocimientos sino una «capacitación técnica común y genérica» (STS de 10 de abril de 2006 y 13 de noviembre de 2006, cuya doctrina se mantiene en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 27 de noviembre de 2014 —Pte. Prado Bernabéu— al referirse a la competencia de los Ingenieros Técnicos Industriales para emitir Certificados de Eficiencia Energética e Informes de Evaluación del Edificio, la cual reconoce en función de la sentada doctrina jurisprudencial).

(88) En este sentido, la Disposición Adicional 4ª del Real Decreto 235/2013 remite a una Orden conjunta del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Fomento la determinación de las cualificaciones profesionales requeridas para suscribir certificados de eficiencia energética y sus medios de acreditación. Para ello se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de certificación.

previsiones recogidas en el Real Decreto 235/2013 no son nulas por las siguientes razones: a) dicho Real Decreto deja una redacción abierta para que en un futuro se puedan establecer esas cualificaciones profesionales o añadir nuevas titulaciones; el procedimiento de elaboración del reglamento ha sido el correcto; y además, la Directiva que imponía dicha certificación ya aludía a la «cualificación profesional» del técnico certificador; b) la falta de cobertura legal de lo dispuesto en el Real Decreto 235/2013 ha quedado suplida con la definición —en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana— del técnico competente para emitir el llamado Informe de Evaluación del Edificio, en el cual se debe integrar el certificado de eficiencia energética. Respecto a este último pronunciamiento podemos decir que la cuestión se ha reabierto tras la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 que vinieron a regular el Informe de Evaluación del Edificio (STC 143/2017) (89).

En el proceso de certificación de eficiencia energética de edificios existentes, el técnico competente podrá contar con la colaboración de técnicos ayudantes tanto para la toma de datos, el empleo de herramientas y programas informáticos reconocidos para la calificación de eficiencia energética, definición de medidas de mejora de la eficiencia energética; como para gestionar los trámites administrativos y la documentación relacionada con los procesos de inspección y certificación energética (art. 8 del Real Decreto 235/2013).

(89) STS núm.2765/2016, de 22 de diciembre (Pte. Ángel R. Arozamena Laso). El Alto Tribunal dispone que el asunto a dilucidar en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Superior de Colegios de Arquitectos de España es precisar cuáles sean los técnicos competentes para la elaboración de la certificación de eficiencia energética. Así, en su fundamento jurídico 3º sostiene que el recurso ha perdido sentido desde el momento en que la falta de cobertura legal que la parte recurrente alega respecto a que se admitan titulaciones académicas y profesionales distintas a las que recoge la LOE y la posibilidad de que por orden ministerial se establezcan cualificaciones profesionales con dicha habilitación, ha quedado subsanada con la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Y ello porque dicha ley define al técnico competente para emitir el Informe de Evaluación del Edificio, que incorpora el certificado de eficiencia energética, por lo que está determinando también el técnico competente para hacer dicha certificación (arts.4.2, 6.1 y Disposición Final Decimonovena). La derogación de dichos artículos por el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, se considera que no modifica el pronunciamiento, pues los arts. 29 y 30 y la Disposición Final Primera se pronuncian en el mismo sentido. Sin perjuicio de este fundamento, el Tribunal analiza el fondo del asunto para fallar a favor de la legalidad de la redacción dada al art. 1.3.p) del Real Decreto 235/2013 impugnado.

Esa cobertura legal que se produce a *posteriori* —y que defiende el Tribunal Supremo— se ve cuestionada en la actualidad desde el momento en que los arts. 29 y 30 y la Disposición Final primera del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 143/2017, de 14 de diciembre. No obstante, entendemos que ello no afecta a la validez del fallo de la sentencia del Tribunal Supremo por cuanto, como hemos comentado, desestima el recurso contencioso-administrativo realizando un análisis sobre el fondo del asunto.

El control de los certificados de eficiencia energética corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de certificación de eficiencia energética (art. 9.1 del Real Decreto 235/2013) (90). Dicho control sobre la actividad de certificación de eficiencia energética puede realizarlo la propia Administración autonómica o «delegar» esta responsabilidad en un agente independiente autorizado (art. 9.3 del Real Decreto 235/2013), tales como: a) entidades de control de la calidad de la edificación; b) entidades de control habilitadas en el campo de las instalaciones térmicas (91); o c) técnicos independientes. De estos agentes externos, las entidades de control de la calidad de la edificación cuentan con una detallada regulación en el art. 14 de la LOE y en el Real Decreto 410/2010 (92), que tiene naturaleza básica, en la que se exige la presentación de una declaración responsable para ejercer la actividad y su sometimiento a un régimen de inspección.

Ahora bien, no cabe duda de que dicho control por «agente independiente autorizado» diluye el control público sobre la actividad de certificación de eficiencia energética y las garantías de los terceros obligados a obtener esos certificados, poniendo en cuestión la utilidad ambiental de esos certificados.

(90) A tal efecto, el art. 5.6 del Real Decreto 235/2013 dispone que el certificado de eficiencia energética debe presentarse por el promotor o propietario, en su caso, al órgano competente de la comunidad autónoma en materia de certificación de eficiencia energética, para el Registro de estas certificaciones en su ámbito territorial. En este sentido, las comunidades autónomas vienen regulando sus correspondientes Registros sobre Certificados de Eficiencia Energética: Decreto 46/2014, de 1 de abril de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula actuaciones en materia de eficiencia energética y crea su registro; Orden de 9 de diciembre de 2014 (modificada por Resolución de 5 de febrero de 2016) regula la organización y funcionamiento del Registro de Certificados Energéticos Andaluces (en desarrollo del art. 30 del Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables y Ahorro Energético en Andalucía y D.T. Tercera del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril); Ley 9/91, de 3 de mayo, del Instituto Catalán de la Energía (D.A. Única, añadida por la Ley 2/2014, de 27 de enero, de Medidas de Cataluña), se crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de los Edificios en el ámbito territorial de Cataluña; Decreto 39/2015, de 2 de abril, de la Comunidad Autónoma Valenciana, regula la Certificación de Eficiencia Energética de los Edificios y Orden 1/2011, de 4 de febrero, regula el Registro de Certificación de Eficiencia Energética de Edificios, entre otras.

(91) A las inspecciones periódicas de eficiencia energética y requisitos para ejercer la actividad de instalador y mantenedor de las mismas se refiere el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios.

(92) Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de la calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, por el ejercicio de su actividad. Algunas comunidades autónomas cuentan con normativa de desarrollo en esta materia: Decreto 67/2011, de 5 de abril, de Andalucía, regula el control de la calidad de la construcción y obra pública. En esta materia, P. T. NEVADO-BATALIA MORENO (2002); J. R. FERNÁNDEZ TORRES (2008).

Cabe plantearse qué ocurre en el caso de que se «delegue» esta facultad de control en organismos de control habilitados o técnicos independientes si éstos modifican la anterior calificación, ¿podría recurrirse ante la Administración competente para realizar el control? (93) Ni el Real Decreto 235/2013, ni la LOE, ni el Real Decreto 410/2010, al que aquella se remite en relación al control de la actividad de certificación de la eficiencia energética, contienen indicación a favor de esa posible impugnación de la actuación del organismo de control o del técnico independiente ante la Administración pública. El hecho de que la competencia de control se atribuya inicialmente a la Administración competente podría avalar esta posibilidad de recurso (94); no así la referencia a la «delegación» de esa función por cuanto no estamos ante un verdadero supuesto de delegación de competencias, que se da exclusivamente entre órganos de una Administración pública o entre Administraciones públicas (95).

Al respecto de los resultados derivados del control externo (se entiende que tanto del que realiza la Administración como el que se encarga a agentes autorizados), el Real Decreto 235/2013 solo dispone que si la calificación energética difiere de la obtenida inicialmente, se le comunicará al promotor o propietario las razones que la motivan y un plazo para su subsanación o presentación de alegaciones en caso de discrepancia, antes de proceder, en su caso, a la modificación de la calificación (art. 9.4 del Real Decreto 235/2013). Este proceder que puede tener sentido cuando quien controla es la Administración autonómica, supone una pérdida de garantías para el particular (promotor o propietario) cuando quién ejerce la supervisión es una entidad autorizada. En tal caso se perdería la vía de recurso administrativo para la impugnación de la nueva calificación, si esta se rebaja.

Esa tarea de control de las certificaciones de eficiencia energética se complementa con la actividad de inspección que corresponde al órgano competente de la comunidad autónoma. Este dispondrá cuantas inspecciones sean necesarias para comprobar y vigilar el cumplimiento de la obligación de certificación de eficiencia energética de edificios (art. 10 del Real Decreto 235/2013). Puesto que esta obligación recae sobre el propietario o promotor de la edificación se entiende que esta supervisión va dirigida al sujeto obligado.

(93) Sobre la necesidad de arbitrar un sistema de recurso contra las actuaciones de entidades colaboradoras, entre otros: 1. CASADO CASADO (2013: 183); y D. CANALS AMETLLER (2010: 332).

(94) Hay que tener en cuenta que la Ley 21/92, de 16 de julio, de Industria recoge la competencia que tiene la Administración para controlar la actividad de estos organismos de control en el ámbito de la calidad y seguridad industrial (art. 16.2). Además dispone que su supervisión se realizará en los términos que establece la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

(95) Art. 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ello no excluye la fiscalización de las tareas de certificación, como se deduce del régimen sancionador, a que más adelante nos referimos.

En consecuencia, la actividad de certificación de la eficiencia energética, a pesar de la satisfacción de intereses generales que lleva implícita (fomento de la reducción del consumo energético y con ella protección medioambiental; bienestar y confort en la vivienda residencial, protección de los consumidores y usuarios...), queda en manos de técnicos privados competentes en virtud de su titulación académica o profesional o cualificación profesional; a salvo de la certificación que pueden realizar los servicios técnicos de las Administraciones públicas respecto a los edificios por ellas ocupados. Ni siquiera el control de la actividad que realizan estos técnicos tiene que ser efectuado por la Administración pública, que puede «delegarlo» en agentes independientes autorizados a tal fin, respecto de cuya actividad no se determina la existencia de un régimen de recursos ante la Administración competente. Además, resulta cuestionable el control que pueda realizar la propia Administración respecto de los certificados de eficiencia energética emitidos por sus propios servicios técnicos. Tampoco la supervisión de las entidades de control de la calidad de la edificación, a las que se autorice para fiscalizar los certificados de eficiencia energética, corresponde a la Administración, sino al organismo que designe la comunidad autónoma (art. 2.1 y 5 del Real Decreto 410/2010). Solo la facultad de inspección del cumplimiento de la obligación de certificación de eficiencia energética queda en manos de la Administración pública, pero no se dirige de manera principal a los agentes externos con competencias en certificación de eficiencia energética. En la actividad de certificación de eficiencia energética de los edificios observamos que por vía reglamentaria se deja un importante ámbito de control ambiental al margen de la Administración pública, mediante la técnica de la autorización de agentes independientes; autorización de la que no derivan garantías para los propietarios o promotores de la edificación.

3. Las auditorías energéticas de grandes empresas

A) Marco normativo y sujetos obligados

Otra actividad orientada a favorecer la introducción de la eficiencia energética, en este caso en las empresas, es la auditoría energética, donde se deja en manos privadas no solo la actividad de auditoría en sí misma, sino también, las tareas auxiliares de la actividad de inspección.

La Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética regula las auditorías energéticas (96) como procedimiento destinado a: a) determinar

(96) Considerandos 24 y 25, art. 8 y Anexo VI de la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética.

el consumo de energía de un edificio, instalación u actividad; b) cuantificar las posibilidades de ahorro de energía a un coste eficiente; c) informar del consumo efectivo de energía y de las posibilidades de ahorro. Las auditorías pueden tener carácter específico o formar parte de una auditoría medioambiental más amplia. La regulación sobre auditorías energéticas contenida en la Directiva 2012/27/UE ha sido recientemente transpuesta al ordenamiento jurídico interno español a través del Real Decreto 56/2016 (97). Este reglamento al dictarse en ejercicio de competencias exclusivas del Estado (98) es de aplicación en todo el territorio nacional.

Las previsiones que el Real Decreto 56/2016 recoge sobre auditorías energéticas se ciñen a las grandes empresas, o sea, las que ocupen al menos a 250 personas o las que sin reunir este requisito tengan un volumen de negocio que exceda de 50 millones de euros y, a la par, un balance general que exceda de 43 millones de euros. También será aplicable a los grupos de sociedades, definidas en el art. 42 del Código de Comercio (99), que teniendo en cuenta las magnitudes agregadas de todas las sociedades que forman el grupo consolidado, cumplan los referidos requisitos de gran empresa (100). Las auditorías energéticas deben conservarse y ponerse a disposición de las autoridades competentes para su inspección o cualquier otro requerimiento (art. 3.6).

El citado ámbito de aplicación deja Fuera a las microempresas y PYMES (101). No queda claro si se excluye del ámbito de aplicación del Reglamento del sector público. La referencia que realiza al «volumen de negocio» que deben tener las grandes empresas y al Código de Comercio parece dejar fuera a las Administraciones públicas territoriales en cuanto su actividad no va dirigida a hacer negocio, sino —como indica el art. 103 de la Constitución Española— a «servir a los intereses generales». Más dudas genera el hecho de que queden excluidas de su ámbito de aplicación la Administración institucional, especialmente las Entidades públicas empresariales, que realizan actividades de producción de bienes y servicios susceptibles de contrapresta-

(97) Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se traspone la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditorías energéticas y promoción de la eficiencia energética del suministro de energía.

(98) Art. 149.1.13, 23 y 25 de la Constitución Española.

(99) Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras.

(100) Art. 2 del Real Decreto 56/2016. Vid. COTS (2016: p.10), sostiene que según el Ministerio de Industria, Energía y Turismo para calcular el valor agregado del Grupo se tendrán en cuenta no solo las Sociedades dependientes sino también sus accionistas.

(101) Tal como se definen en el Título I del Anexo de la Recomendación 2003/361/CE, de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre definición de microempresas y PYMES.

ción (en algunos casos a través del mercado y en otros con partidas presupuestarias) (102), y aún más las sociedades mercantiles.

B) El auditor energético

Las auditorías energéticas pueden realizarse por auditores externos o internos; en este último caso siempre que se acredite su independencia de la actividad auditada. El primer requisito que se exige al auditor es su cualificación. Al respecto, el Reglamento 56/2016 regula el sistema de acreditación a que deben someterse los auditores energéticos (art. 4 y Capítulo III). Así, el auditor energético, como persona física con capacidad personal y técnica demostrada y competencia para llevar a cabo una auditoría energética, debe cumplir alguna de las siguientes condiciones (art. 8):

- Estar en posesión de una titulación universitaria oficial u otras Licenciaturas, Grados o Máster Universitario en los que se impartan conocimientos básicos de energía, instalaciones de los edificios, procesos industriales, contabilidad energética, equipos de medida y toma de datos y técnicas de ahorro energético; o bien,
- Tener conocimientos técnicos y prácticos sobre las auditorías energéticas, bien, por disponer de un Título de Formación Profesional o un Certificado de Profesionalidad incluido en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales cuyo ámbito competencial incluya materias relativas a las auditorías energéticas; o bien, tener reconocida competencia profesional adquirida por experiencia laboral en materia de auditorías energéticas, según el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. En cualquiera de estos supuestos se requiere además haber recibido y superado un curso teórico y práctico de conocimientos específicos de auditorías energéticas, impartido por una entidad reconocida por la comunidad autónoma (103). Este curso tendrá validez en todo el territorio nacional.

Cumpliendo alguno de estos requisitos se podrá ejercer la actividad de auditor, sin que se requiera ni siquiera la presentación de una declaración responsable. Esta declaración sí es exigible cuando esa auditoría forme parte de los servicios que presta un proveedor de servicios energéticos, en cuyo caso será dicho proveedor el que venga obligado a presentarla.

(102) Entre otros, M. SÁNCHEZ MORÓN (2017: 415-416).

(103) El contenido de este Curso será el indicado en el Anexo V: fundamentos de energía, análisis energético de edificios, análisis energético de industrias, equipos de medida y toma de datos, ejecución de auditoría, presentación de resultados y propuestas. Cada uno de estos apartados con sus correspondientes subapartados de detalle.

La admisión de una cualificación profesional para poder realizar auditorías energéticas ha sido objeto de un recurso contencioso-administrativo, como ya ocurriera con dicha previsión respecto al certificado de eficiencia energética. En este caso es la STS de 28 de abril de 2017 la que, aplicando doctrina jurisprudencia¹⁰⁴ reiterada, declara la legalidad de esta regulación reglamentaria (104).

C) La inspección de las auditorías energéticas

Los órganos de las comunidades autónomas con competencia en materia de eficiencia energética establecerán y aplicarán un sistema de inspección de la realización de las auditorías energéticas, para vigilar el cumplimiento de la obligación de realización de las mismas. La inspección tendrá por finalidad verificar si se ha realizado la auditoría de eficiencia energética y comprobar si esta cumple con todos los requisitos exigibles. Esta inspección —siguiendo lo dispuesto en la Directiva comunitaria— utilizará como sistema la selección al azar de «al menos una proporción estadísticamente significativa de las auditorías energéticas realizadas en cada periodo de 4 años» (art. 5.1, 2 del Real Decreto 56/2016).

Las funciones de inspección se realizarán por personal funcionario, aunque las tareas materiales o auxiliares se pueden desempeñar por personal no funcionario, o, cuando la comunidad autónoma así lo determine por técnicos independientes cualificados para realizar estas funciones, o bien, por otras entidades u organismos a los que la Administración competente encomienda esta función. Se entiende que esta externalización va referida a funciones materiales o auxiliares de la actividad inspectora. Del resultado de esas inspecciones se informará anualmente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (art. 5. 3 y 4 del Real Decreto 56/2016).

D) El Registro estatal de Auditorías energéticas

El Real Decreto 56/2016 crea en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo un Registro Administrativo de Auditorías Energéticas (art. 6) donde

(104) La STS núm. 732/2017, de 28 de abril (Pte. Ángel R. Arozamena Laso) resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales. Reitera el Tribunal su doctrina consolidada sobre la prevalencia del principio de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial respecto a las profesiones tituladas. A su vez fundamenta la legalidad de dicha previsión en lo dispuesto en la Directiva 2012/27/UE, relativa a la Eficiencia Energética, en el informe del Consejo de Estado sobre el reglamento impugnado, en los propios informes de la CNMC y en la Directiva de Servicios de 2006.

se recogerá la información comunicada por las empresas a las que les son exigibles dichas auditorías y las que lleven a cabo empresas no obligadas. En dicho Registro se identificará a las empresas obligadas, para facilitar su inspección, los resultados de inspección y otras informaciones relevantes.

Para que se produzca la inscripción en el Registro, las empresas obligadas o las que voluntariamente realicen una auditoría, deben remitir al órgano competente en eficiencia energética de la comunidad autónoma donde se ubiquen las instalaciones auditadas, a efectos de la realización de la inspección, una comunicación en el plazo máximo de 3 meses desde que se haga la auditoría. El contenido de esa comunicación puede ser el que figura en el Anexo 1 del Reglamento. Dicho órgano autonómico remitirá la comunicación a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en el plazo máximo de un mes, para que se proceda a la correspondiente inscripción en el Registro.

4. Régimen sancionador en relación a la actividad de certificación y auditorías energéticas

A pesar de la relación que guarda la certificación de eficiencia energética de los edificios con las auditorías energéticas, sobre todo, cuando se predicen de instalaciones industriales, la normativa reguladora de su régimen sancionador la encontramos en normas diferenciadas.

Por lo que se refiere a la actividad de certificación de eficiencia energética, la Directiva 2010/31/UE remite a los Estados miembros el establecimiento del régimen sancionador por infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de dicha Directiva. Las sanciones previstas deben ser «eficaces, proporcionadas y disuasorias» (art. 27).

A nivel interno, el Real Decreto 235/2013 remite a normas con rango legal, tal como exige el principio de reserva de ley que consagra el art. 25 de la Constitución Española, la regulación del régimen sancionador en dicha materia. Así, la insuficiencia de rango normativo del Real Decreto 235/2013 para la previsión del régimen sancionador en materia de certificación de eficiencia energética ha llevado al legislador a recogerlo, en un primer momento, en la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (105)(Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta), estando actualmente regulado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) de 2015

(105) Esta Ley ha sido parcialmente derogada por el Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

(Disposiciones Adicionales Duodécima y Décimo Tercera) (106). Por su parte, al régimen sancionador respecto a las auditorías energéticas y proveedores de servicios energéticos se refiere el art. 14 del Real Decreto 56/2016 para remitirse a lo dispuesto en los arts.80 y 82 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la edificación (107).

(106) La Disposición Adicional Duodécima del TRLSRU clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves. Como infracciones muy graves figuran algunas imputables a los técnicos competentes, tales como: actuar como técnico certificador sin reunir los requisitos legalmente exigidos; actuar como agente independiente autorizado para el control de la certificación de eficiencia energética sin contar con la habilitación otorgada por el órgano competente; o, falsear la información en la expedición o registro de certificados de eficiencia energética. Como infracciones graves destacan las relacionadas con defectos en la aplicación del procedimiento básico de certificación de eficiencia energética o la no incorporación del certificado al proyecto del edificio en ejecución. Entre las infracciones leves se encuentran algunas imputables a los técnicos, como la expedición de certificados de eficiencia energética que no incluyan la información mínima exigida. La Disposición Adicional Décimo Tercera establece multas que oscilan entre los 300 a 600 euros para infracciones leves; 601 a 1000 euros para las infracciones graves; y 1001 a 6000 euros para infracciones muy graves. No obstante, cuando el beneficio obtenido con la infracción supere esas cantidades, la sanción se impondrá por un importe equivalente al del beneficio obtenido.

(107) El art. 80 regula las infracciones en materia de auditorías energética, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y contabilización de consumos energéticos. Las mismas se clasifican en infracciones muy graves, graves y leves. Entre las primeras figuran tanto infracciones cuyo responsable es la empresa (el no realizar la auditoría energética en plazo), como el auditor o proveedor (la presentación de documentación falsa para acreditar la condición de tales o el incumplimiento de los proveedores de servicios energéticos de la obligación de mantener el contrato de seguro de responsabilidad civil). Estas infracciones muy graves pueden ser sancionadas, además de con una multa, con la inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo no inferior a 2 años ni superior a 5 años. Como infracciones graves imputables a auditores (realizar la auditoría energética sin que su contenido respete los criterios mínimos exigidos; o el ejercicio de la actividad de auditor energético sin cumplir los requisitos exigidos legal o reglamentariamente); o cuyos responsables son los proveedores de servicios (ejercer la actividad sin cumplir los requisitos legal o reglamentariamente establecidos). Las infracciones graves además de con multa podrán ser sancionadas con la inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo no inferior a 1 año ni superior a 2 años. En cambio, se configuran como infracciones leves no comunicar la realización de la auditoría al órgano autonómico para su posterior inclusión en el Registro administrativo (imputable al empresario), y cualquier incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en materia de auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos, promoción de la eficiencia energética y contabilización de consumos que no constituyan infracción grave o muy grave. El art. 82 regula el régimen de sanciones por infracciones relacionadas con las auditorías y auditores energéticos disponiendo que a las infracciones muy graves corresponde una multa de entre 10.001 y 60.000 euros; para infracciones graves la multa oscila entre 1.001 y 10.000 euros; y para las leves entre 300 y 1000 euros. No obstante, el importe de estas sanciones se incrementa considerablemente cuando de la infracción derive un perjuicio para terceros, para la Administración pública o para el medio ambiente, o lucro para el infractor. En cualquier caso, para la graduación de

En los procedimientos sancionadores en materia de certificación de eficiencia energética y en las auditorías energéticas, la competencia para instruir y resolver los mismos se atribuye a los órganos competentes de las CCAA.

De la regulación del régimen sancionador en los citados ámbitos de la eficiencia energética podemos deducir como, a pesar de que tanto las funciones de certificación como de auditoría se realizan por personas físicas, las infracciones relacionadas con las auditorías energéticas son sancionadas con una multa más elevada que las referidas a la certificación de eficiencia energética. Si tenemos en cuenta que, ni de la certificación ni de la auditoría deriva una mejora en aquella eficiencia de manera directa, sino que son técnicas de mercado para el fomento de la eficiencia energética, no se justifica aquella diferenciación. Ello, salvo que nos detengamos en el sujeto obligado a realizar dichas actividades, cualquier particular que venda o alquile, construya o una Administración pública, en materia de eficiencia energética; o las grandes empresas en el caso de las auditorías energéticas. En atención al sujeto obligado puede tener sentido la diversidad en la cuantía de las sanciones, pero esta no parece tan razonable o proporcionada cuando el infractor es el certificador o auditor.

V. CONSIDERACIONES FINALES

1.—A lo largo de este estudio hemos podido constatar el diferente régimen jurídico aplicable a la habilitación y control de agentes externos que colaboran con la Administración pública realizando funciones de acreditación, de certificación o de auditoría, en ámbitos como la comercialización de productos y la seguridad industrial; la gestión y la auditoría medioambiental; o el fomento de la eficiencia energética. El interés público que subyace en la realización de esas tareas de colaboración y el riesgo que conlleva para consumidores, usuarios y empresas una incorrecta acreditación de organismos de evaluación de la conformidad (organismos de control y verificadores medioambientales) o la emisión fraudulenta de un certificado o auditoría de eficiencia energética, justificaría una mayor aproximación en su regulación. No parece razonable que los organismos de evaluación de la conformidad tengan un sistema de habilitación y posterior control de su actuación más estricto que el aplicable a quien emite un certificado de eficiencia energética o realiza una auditoría en esta materia; al menos los intereses públicos que se tratan de proteger (seguridad industrial y protección de medio ambiente, respectivamente) no justifican esa diferenciación.

la sanción se tendrán en cuenta criterios como: la importancia del daño causado, el grado de participación en la acción u omisión; la intencionalidad y la reiteración; la duración en el retraso en el cumplimiento de las obligaciones, etc.

2.— Por lo que respecta a la habilitación y control de las entidades de acreditación detectamos dos problemas. El primero, que la pretendida armonización del derecho interno de los Estados miembros en esta materia no ha sido tal. La misma se diluye desde el momento en que se deben utilizar distintos sistemas de acreditación según se trate de acreditación orientada a facilitar la comercialización de productos —y aún en este caso se prevén varios sistemas de acreditación en atención a los productos o actividades—, o a la acreditación/autorización de verificadores medioambientales en el ámbito de la gestión ambiental. Esta regulación de la UE ha generado confusión en su transposición y aplicación en el derecho interno. Así lo demuestran los conflictos competenciales que hemos analizado en este trabajo. El segundo, que el Real Decreto 1715/2010 no ha regulado un sistema de control administrativo de la actividad realizada por la ENAC. Esta ausencia de previsión expresa de controles no se ajusta a la normativa comunitaria y resta legitimidad a esa asignación de «potestades públicas» de acreditación a una entidad privada.

3.—En lo referente a la habilitación de los organismos de control o de evaluación de la conformidad, uno de los problemas que nos encontramos en el estudio de su régimen jurídico es su propia nomenclatura. La UE se refiere a ellos como organismos de evaluación de la conformidad, en una escueta referencia a los mismos en el Reglamento (CE) 765/2008; a la vez que el Reglamento 1221/2009 (EMAS III) desarrolla con profusión el régimen aplicable a los que denomina «verificadores medioambientales». A nivel interno, la terminología tradicional que utiliza la Ley de Industria ha sido la de organismos de control, en el ámbito de la seguridad industrial, y verificadores medioambientales en cuanto a sistemas de gestión y auditoría medioambiental.

Por otra parte, los organismos de control de la seguridad industrial tienen un sistema de habilitación reforzado. Y ello, por cuanto no basta con la presentación de una declaración responsable y con su inscripción en el Registro Integrado Industrial, sino que se requiere de una acreditación de la ENAC y de una garantía que cubra su responsabilidad civil. Este régimen de habilitación previo y el estricto régimen de supervisión de su actividad a que se someten, que permite a la Administración incluso revocar las denegaciones de certificaciones, legitima esta externalización de la actividad. La Administración se sigue reservando el control de la actividad de estos organismos, aunque el carácter eminentemente técnico de la misma lo relativiza.

Contrasta con este detallado régimen de control administrativo de los organismos de control de la seguridad industrial que prevé la normativa reguladora de industria, que la regulación de la ENAC —como entidad que los acredita—no prevea un régimen de recursos internos ante esta entidad por parte de los interesados que se vean afectados por la actuación de un organismo de control. Su régimen de recursos es respecto a acuerdos de acreditación (denegación,

suspensión o retirada), por lo que se otorgan garantías al organismo de control, pero no a los terceros que se ven afectados por sus decisiones. Y ello en clara contradicción con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 765/2008 que obliga a los organismos nacionales de acreditación a disponer de «procedimientos para resolver las reclamaciones relativas a los organismos de evaluación de la conformidad acreditados», entendemos que se trata de un mecanismo para la defensa de los intereses de las empresas o particulares que soliciten la certificación de productos, procesos o instalaciones industriales.

4. Con relación a los verificadores medioambientales, a nivel nacional la regulación de los mismos surgió ligada al sector industrial; posteriormente, siguiendo la senda comunitaria, su régimen jurídico se vincula al ámbito del medio ambiente. Ello ha tenido incidencia en su régimen de acreditación. La determinación de la entidad competente para realizar dicha acreditación ha dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional a lo largo de más de una década, desde la STC 33/2005, pasando por la STC 20/2014, hasta la más reciente STC 141/2016. Esta última, además de no resolver el problema competencial que deriva de la aplicación del derecho derivado europeo y de la distribución constitucional de competencias con respecto a la acreditación de verificadores medioambientales; ha optado por vincular de forma exclusiva esta figura al ámbito competencia' del medio ambiente, olvidando su ineludible conexión —tanto en la normativa comunitaria como interna— con el sector industrial, y en consecuencia, con la distribución de competencias en esta materia. Resulta francamente criticable que el Tribunal Constitucional, obviando lo dispuesto en el Derecho comunitario, realice pronunciamientos diferenciados en cuanto a la designación de la Entidad Nacional de Acreditación, según el sujeto al que acredite (organismos de control o verificadores medioambientales).

Los verificadores medioambientales, a pesar de constituir organismos de evaluación de la conformidad, como los organismos de control en el ámbito de la seguridad industrial, cuentan con un régimen de habilitación más laxo. Se sujetan a acreditación, a supervisión y al ejercicio de la potestad sancionadora. Pero no requieren —a raíz de la STC 141/2016— de inscripción en el Registro Integrado Industrial, ni presentar declaración responsable. Tampoco se han establecido mecanismos de control por la Administración pública respecto de la actividad que realizan estos verificadores. Esta relajación en el control administrativo resta legitimidad al ejercicio de funciones de certificación/validación en manos privadas.

5. Ese debilitamiento progresivo en el control de agentes privados colaboradores de la Administración pública se intensifica cuando nos referimos a la actividad de certificación y auditoría de eficiencia energética. Y ello a pesar de que con dichas actividades se pretende favorecer la mejora en la protección

del medio ambiente; objetivo éste que, junto a la seguridad industrial, entre otros, justifican el control administrativo de actividades privadas. Es más, en la medida en que la actividad de certificación de eficiencia energética se ha vinculado jurisprudencialmente al Informe de Evaluación del Edificio, que no es otra cosa que una actividad de inspección, resulta clara la necesidad de que dicha actividad —como colaboración externa de la Administración— sea controlada por esta.

Así, los certificadores de eficiencia energética, para el ejercicio de la actividad de certificación, requieren de una cualificación profesional o técnica vinculada al ámbito de la calidad en la edificación o de las instalaciones térmicas. No se les exigen otros requisitos adicionales para ejercer esa actividad, siendo libremente elegidos por el propietario de la edificación. Dicha certificación será controlada por la Administración competente o por otros agentes independientes autorizados. Plantea problemas interpretativos si la actuación de estos agentes externos puede ser impugnada ante la Administración que les autoriza y delega esa función de control.

Un paso más en la mejora de la eficiencia energética se da con la regulación comunitaria, y su transposición al derecho interno, de las auditorías energéticas. Éstas se imponen como obligatorias para grandes empresas o grupos de sociedades. Esta actividad de auditoría energética en España la realizan los auditores energéticos, que son personas físicas con capacidad técnica contrastada, a los que no se les exige presentar una declaración responsable para ejercer la actividad. El control de la obligación de realizar la auditoría, y del cumplimiento de los requisitos que debe reunir, corresponde a la comunidad autónoma mediante la correspondiente inspección, pudiendo externalizar tareas auxiliares de dicha potestad. Esta inspección empleará el sistema de selección al azar de una proporción estadísticamente significativa de auditorías.

6.— Del análisis de la regulación de las actividades que realizan los organismos de control, los verificadores medioambientales, los certificadores y auditores de eficiencia energética podemos deducir: a) la diversidad de regímenes jurídicos aplicables a estos colaboradores externos de la Administración; y, ello, a pesar de la conexión y similitud en las actuaciones que realizan; b) esa diversidad regulatoria se manifiesta de forma especial en el régimen de acreditación o habilitación de estos agentes externos, más estricto cuando se trata de organismos de control de la seguridad industrial y de verificadores medioambientales y más laxo cuando se refiere a los certificadores y auditores de eficiencia energética; c) la estrecha relación que guardan los bienes jurídicos protegidos con estas actividades de certificación (seguridad industrial y protección medioambiental) aconsejan un régimen jurídico más uniforme en cuanto a la habilitación de estos agentes externos y a su régimen de control.

7.— En definitiva, asistimos a un aumento de la colaboración privada en funciones públicas, como la certificación, la auditoría y la inspección. La racionalización administrativa, entendida como «reducción» del aparato organizativo y la liberalización en la prestación de servicios auspiciada por la Unión Europea están contribuyendo a dicho aumento, y lo que resulta más criticable, a la relajación de controles administrativos previos y *a posteriori* de estas actividades. En esta materia no debemos olvidar que el fundamento de la intervención administrativa en la actividad de los particulares es garantizar el interés general, y el mismo fundamento debe presidir la colaboración público-privada. Por lo que la intervención de agentes privados en funciones públicas o «cuasi-públicas» debe gozar de los oportunos controles administrativos y debiera contar con un marco normativo más claro y uniforme.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente J. (2000): «La protección del medio ambiente mediante las técnicas de normalización industrial y la certificación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 105, pp. 59-77.
- (2015): «La recentralización de competencias en el ámbito de la designación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 40.
- (2017): «El largo conflicto constitucional en materia de designación de entidades de acreditación de los verificadores medioambientales (o el necesario cambio de actitud del Tribunal Constitucional en los supuestos en los que la aplicación del Derecho constitucional español dependa de la interpretación del Derecho europeo)», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44.
- (2018): «Sobre el obligado respecto por los sistemas nacionales de normalización y de certificación de las reglas reguladoras de la libre circulación de mercancías dentro del Espacio Económico Europeo (el asunto "[fra.bo](#)")», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 47.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (2005): *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 1860 pp.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2012): *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 791 pp.
- &Asco HEDO, Eva (2009): «La certificación energética en la edificación», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, pp.289-310.
- CANALS I AMETLLER, Dolors (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 384 pp.

RÉGIMEN DE HABILITACIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS AGENTES COLABORADORES EXTERNOS.

- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2011): «A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares. Nuevos retos para el Derecho Administrativo», en *REDA*, núm. 151, pp. 627-649.
- CASADO CASADO, Lucía (2013): «Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas», en SANZ LARRUGA, GARCÍA PÉREZ y PER-NAS GARCÍA (Dir.), *Libre mercado y protección ambiental*, Madrid, INAP, pp. 143-191.
- CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep R., JARIA MANZANO, Jordi, PALLARÉS SERRANO, Anna (2010): *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Barcelona, Atelier, 195 pp.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis (2016): «El impacto del derecho de la UE en la regulación española de intervención administrativa en la actividad económica», en *RAP* núm. 200, pp. 103-120.
- COTS, Elisabett (2016): «Auditorías energéticas. ¿Quién, cómo y cuándo?», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 919, p.10.
- ESTEVE PARDO, José (2017): *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7º ed, Madrid, Marcial Pons, 576 pp.
- FERNÁNDEZ DE GAITA SÁNCHEZ, Dionisio y NEVADO MORENO, Pedro T. (1997): «Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 155, pp. 167-210.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1998): «La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el Fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, pp. 43-60.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan R. (2008): «El control de calidad de la edificación no puede constituir un oligopolio local (Comentario a las SSTs de 12 y 18 de junio de 2008)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm.18, pp. 113-122.
- FUENTES BODELÓN, Fernando (1995): «Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales», *Revista de Derecho Ambiental*, núm.14, pp. 85-140.
- FUENTES I GASÓ, Josep R., HIDALGO I MOYA, Juan Ramón y MOLES I PLAZA, Ramón Jordi (2001): *La seguridad de los productos. Tres perspectivas de análisis*, Barcelona, Ariel, 208 pp.
- FUENTES I GASÓ, Josep R. (2012): «Aspectos controvertidos sobre el ejercicio de funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente por parte de las entidades colaboradoras», en *REDA*, núm. 154, pp. 343-360.

- GALÁN GALÁN, Alfredo (2010): «La responsabilidad por los daños causados por la actuación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración», en GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 2, pp. 63-104.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (2000): *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico administrativo y protección de los consumidores*, Madrid, Marcial Pons, 554 pp.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2010): «Régimen jurídico administrativo de la eficiencia energética en la edificación» en Ana CAÑIZARES LASO (Dr.º), *Estudios de Derecho de la Edificación*, Civitas, Madrid, pp. 215-237.
- (2011): *Régimen Jurídico de las Energías Renovables y del Ahorro y la eficiencia Energética*, Navarra, Thomson-Reuters, 234 pp.
- (2016): «La normativa nacional sobre ahorro y eficiencia energética: sector de la edificación» en Isabel GONZÁLEZ RÍOS (Dr.º), *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones públicas*, Navarra, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 123-152.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, Santiago (2004): «La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas», en *REDA*, núm.123, pp. 399-424.
- LAGUNA PAZ, Juan C. (2011): «Regulación, externalización de actividades administrativas y autoregulación», en *RAP*, núm. 185, pp. 89-112.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1991): *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I, Trivium, SA, 520 pp.
- MARTIN RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2005): «Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos "Kyrtatos c.Grecia", de 22 de mayo de 2003 [TEDH 2003]», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 125, pp. 119-148.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2014): «La certificación de eficiencia energética de los edificios: naturaleza, procedimiento y efectos», en Suzana TAVARES DA SILVA (Org.), *Estudos de Direito da Energia*, Instituto Jurídico, Universidad de Coimbra, pp. 11-40.
- MONTESERIN HEREDIA, Sergio (2016): «El desinterés de las comunidades autónomas en aplicar el Derecho de la Unión Europea a sus modelos de gestión de inspección técnica de vehículos. A propósito de la sentencia de 15 de octubre de 2015 del Tribunal de Justicia de la UE», en *Revista Unión Europea Aranzadi*, núm, 3, pp. 75-100.

- NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. (2002): «Entidades de control y verificación de la calidad de la edificación: estatuto jurídico-público básico», en *El Consultor Inmobiliario*, núm. 14, pp. 22-32.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2002): *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Madrid, Marcial Pons, 404 pp.
- (2009): «Las entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, pp. 77-88.
- PADRÓS I REIG, Carlos (2009) «La articulación del concepto de "colaboración" desde el punto de vista del ordenamiento administrativo», en *REDA*, núm. 142, pp. 251-288.
- (2010): *La Administración invisible. Panorama general y ejemplos prácticos de entidades colaboradoras de la Administración pública*, Madrid, Dykin-son, 474 pp.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2000): «El sistema comunitario de eco-auditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento», en *El Derecho Administrativo en el Umbral del siglo XXI*, en homenaje a R. Martín Mateo, Valencia, pp. 3501-3516.
- RAMÓN CERNI, José L. Rubio (1988): «Medio ambiente y calidad de vida», *Revista Valenciana d'estudis autonòmics* núm. 10, pp. 159-172.
- REBOLLO PUIG, Manuel (2015): «El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 91, pp. 91-144.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia (2002): «Normalización industrial y Derecho Comunitario de la competencia», en *Revista de Administración Pública*, núm. 158, pp. 187-214.
- ROSADO PACHECO, Santiago (2013): «El procedimiento de certificación de la eficiencia energética de los edificios (referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía)», en GARCÍA RUBIO, Fernando Y MELLADO Ruiz, Lorenzo (Dirs.), *Eficiencia Energética y Derecho*, Dykinson, SL, Madrid, pp. 55-90.
- SAINZ MORENO, Fernando (1983): «Ejercicio privado de funciones públicas», en *RAP*, núm. 100-102, pp. 1778-1796.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2017): *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, Tecnos, 974 pp.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2012): «Novedades, incentivos y problemas jurídicos del sistema europeo de ecogestión y auditoría ambiental (EMAS III)», *RADA* núm. 23, pp. 293-342.
- TARRÉS VIVES, Marc (1998): «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la Umweltauditgesetz alemana», en *Revista de Administración Pública*, núm. 145, pp. 503-542.

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

— (2013): «La integración del medio ambiente en los procesos de normalización y la prevención de restricciones al mercado interior», en SANZ LARRUGA, GARCÍA PÉREZ Y PERNAS GARCÍA (Dir.), *Libre Mercado y Protección Ambiental*, Madrid, INAP, pp. 227-250.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): «Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas», en *REDA* núm.165, pp. 29-70.