

RD 1367/2007 – ESTUDIO DE LOS REQUISITOS DE CAPACIDAD TÉCNICA Y SOLVENCIA

Carmen Carro Rejas *

ENAC- Entidad Nacional de Acreditación

RESUMEN

Como ocurre en otros países de Europa, el despliegue de normativa nacional básica en documentos distintos según el ámbito regional o local de aplicación genera un alto grado de distribución de competencias en la aplicación del Real Decreto 1367/2007, también para la gestión de los recursos competentes para realizar trabajos al amparo del documento, con el riesgo de que haya desequilibrios en la exigencia o de que no se disponga de medios para el control del cumplimiento.

En esta ponencia, primero se analiza la situación actual de casos representativos de Europa y algunas Comunidades Autónomas en lo referente a la capacidad técnica y solvencia demostrada de las entidades que realizan evaluaciones de ruido ambiental, en cumplimiento de los respectivos documentos normativos. Después, se recogen las conclusiones del análisis, con ánimo de aportar ideas en el debate de los cambios y retos que la revisión del RD 1367/2007 debe abordar.

ABSTRACT

Like other European countries, in Spain the spread of basic national regulation in different documents depending on the regional or local scope of application generates a high degree of distribution of competences in the application of Royal Decree 1367/2007, also for the management of the competent resources to carry out work under the document, putting at risk the equity of the requirements and also the availability of resources for controlling its compliance.

This paper first analyses the current situation of illustrative cases in Europe and some Regions of Spain with regards to the technical capability and proven solvency of entities carrying out environmental noise assessments, in compliance with the corresponding regulations. Following, it sets out the conclusions of the analysis, in order to bring ideas to the debate on the changes and challenges to be addressed in the revision of RD 1367/2007.

Palabras Clave— competencia técnica, capacidad, solvencia, acreditación, RD 1367/2007.

1. INTRODUCCIÓN

En España se desarrolló la Ley 37/2003 del Ruido, de 17 de noviembre, para incorporar parcialmente al derecho interno las previsiones de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. El RD 1367/2007, de 19 de octubre, desarrolla esta Ley y es, por tanto, el marco normativo en el que se desarrollan en España la zonificación y la evaluación de los objetivos de calidad y de las emisiones acústicas.

Recientemente se ha iniciado un proceso de revisión de este documento, que cumple en estas fechas 16 años, y con él el replanteamiento de criterios que la experiencia práctica ha demostrado que generan dudas o problemas para su aplicación. El RD 1367/2007 no desarrolla un reconocimiento de la competencia para el ejercicio de las actividades derivadas, y sólo algunos de los documentos reglamentarios autonómicos o municipales contienen criterios en este sentido. Resulta crítico que el personal que realice evaluaciones con un documento con especificaciones de carácter técnico, como es el RD 1367/2007, tenga las competencias adecuadas y suficientes, para una comprensión y aplicación técnica solvente de los criterios, pero también que actúe con la profesionalidad requerida en un ejercicio de evaluación de la conformidad frente a unos requisitos y límites legales que han sido diseñados para la protección de las personas y el medioambiente contra los efectos perjudiciales del ruido.

Por ello, el análisis de la situación actual a nivel nacional y europeo parece un paso necesario para poder debatir sobre cómo debe tratarse la gestión de las competencias en el futuro documento, pues parte de su éxito estará garantizado si se lleva a la práctica de manera solvente y técnicamente adecuada.

* **Contacto de autor:** ccarro@enac.es

Copyright: ©2023 First author et al. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 Unported License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

2. DOCUMENTOS ESTATALES

La competencia técnica únicamente se cita en el Artículo 31 del RD 1367/2007 de manera genérica [1]:

Artículo 31. Entidades que realizan la evaluación.

Con el fin de que los resultados obtenidos en los procesos de evaluación de la contaminación acústica sean homogéneos y comparables, las administraciones competentes velarán por que las entidades encargadas de la realización de tales evaluaciones tengan la capacidad técnica adecuada. Asimismo, velarán por la implantación de sistemas de control que aseguren la correcta aplicación de los métodos y procedimientos de evaluación establecidos en este real decreto, para la realización de evaluaciones acústicas.

El articulado, sin carácter de obligatoriedad, no ha propiciado que en todos los casos las administraciones competentes definan los requisitos para reconocer la capacidad técnica de las entidades, ni a que articulen un sistema de control de este reconocimiento. No hay tampoco referencias al respecto en la Directiva 2002/49/CE, la Ley 37/2003, ni en el RD 1513/2005 ([2], [3] [4]). La situación que se da es que en algunos territorios no hay un control de la capacidad técnica en la aplicación del RD 1367/2007, mientras que en otros sí se ha desarrollado, pero de formas diversas y no siempre equivalentes. Cabe comentar que a esto se suma que siguen siendo de aplicación documentos normativos anteriores al RD 1367/2007, como por ejemplo el Decreto 266/2004 de la Comunidad Valenciana o el Decreto 19/1997 de Extremadura, que se mantienen vigentes por no tener el Real Decreto cláusulas derogatorias.

Para obtener un análisis de los requisitos actuales legislados y su aplicación, se ha analizado la regulación autonómica [5] y la información pública. El análisis ha profundizado en 4 puntos, que se enumeran a continuación, junto a las conclusiones:

1. Existencia de un sistema de reconocimiento de la competencia técnica y, de haberlo, a qué ámbito de actividad aplica: en 10 de las 17 comunidades autónomas la legislación menciona sistemas concretos de reconocimiento de la competencia para la evaluación del ruido ambiental por parte de la administración competente. Adicionalmente en 2 comunidades se hace un control de las entidades que realizan controles en instalaciones industriales sujetas a autorización (AAI), siendo requisito disponer de la acreditación otorgada por ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) o entidad equivalente para la evaluación de ruido ambiental según RD 1367/2007, aunque no lo mencione explícitamente el decreto autonómico en materia de ruido ambiental.

2. Requisitos para ejercer las funciones o labores que se describen en el documento normativo: en 11 comunidades

se contemplan, pero sus requisitos son dispares y no siempre compatibles; van desde el reconocimiento de un tercero (acreditación por ENAC) hasta la declaración responsable del cumplimiento de requisitos propios. En la Figura 1 se ilustra esta disparidad, con 4 colores que identifican los diferentes sistemas de reconocimiento, categorizados según si aplican a toda la actividad legislada o sólo a un ámbito, y también según si se requiere evaluación de las entidades por la Entidad Nacional de Acreditación, otro reconocimiento por terceros o de ningún tipo.



Figura 1. Criterios de reconocimiento de la capacidad técnica y solvencia, por Comunidades Autónomas.

3. Órganos de control del cumplimiento de los requisitos de competencia técnica. Generalmente se alude a la propia Administración competente en materia de contaminación acústica, en pocas ocasiones se articula designando concretamente el modelo de control.

4. Seguimiento del mantenimiento de los requisitos en el tiempo. Si bien en 10 de los documentos se articulan sistemas de reconocimiento por parte de la Administración de los técnicos o entidades competente en materia de ensayos acústicos, desafortunadamente son muchos los casos en los que no hay información clara sobre el control que se hace del cumplimiento de los requisitos. Esto es un problema a la hora de valorar las bondades de los distintos sistemas. En aquellos documentos normativos donde se menciona la necesidad de que los trabajos se desarrollen por personal competente, pero no se articulan mecanismos de autorización por la Administración y reconocimiento de terceros, la falta de información es total.

3. DESARROLLOS EN OTROS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Dinamarca, Italia o Portugal son países vecinos que tienen desarrollados sistemas de reconocimiento o acreditación de la capacidad técnica a nivel estatal son ([6], [7], [8]):

Las conclusiones del análisis de los requisitos desarrollados en otros países, siguiendo los mismos puntos considerados en el análisis del apartado anterior, son:

1. Existencia de un sistema de reconocimiento de la competencia técnica y, de haberlo, a qué ámbito de actividad aplica: en todos los casos se articula un listado único estatal, que facilita la movilidad geográfica por el país; el listado está administrado por el Ministerio correspondiente, con apoyo de las administraciones regionales o de instituciones designadas.

2. Requisitos para ejercer las funciones o labores que se describen en el documento normativo. Encontramos varios planteamientos:

- Sistema de reconocimiento de la capacidad apoyado en la evaluación técnica por la entidad de acreditación y el posterior reconocimiento por la institución de referencia. Por ejemplo, en Portugal se requiere la acreditación como laboratorio de ensayo por una entidad nacional de acreditación firmante de los acuerdos multilaterales (MLA).
- Sistema de competencias por titulaciones y realización de exámenes a los técnicos, como en Italia. Necesita de una conexión con los programas docentes universitarios y de una revisión del contenido de los cursos de capacitación.
- Sistemas de reconocimiento con varias opciones: organizaciones o persona, como en Dinamarca. En función del tamaño de la empresa, ésta puede decidir acreditar al laboratorio, que es responsable de la cualificación de sus técnicos, o certificar a las personas, que son responsables de su propia cualificación.

3. Órganos de control del cumplimiento de los requisitos de competencia técnica: en los tres casos se hace mención en la legislación a una institución de referencia/ mesa de coordinación técnica, cuya labor es dar apoyo a la Administración competente, realizar los desarrollos técnicos específicos para el documento, realizar el control del reconocimiento de la capacidad técnica, incluso son designados para la organización de intercomparaciones, la resolución de consultas y el establecimiento de criterios en caso de conflicto.

4. Seguimiento del mantenimiento de los requisitos en el tiempo. Encontramos varios sistemas, acordes con cada tipo de reconocimiento:

- Mantenimiento de las acreditaciones concedidas por terceros independientes.
- Renovación de la competencia de los técnicos mediante exámenes periódicos.
- En Dinamarca se requiere además la participación obligatoria cada 18 meses en intercomparaciones organizadas por el Laboratorio Nacional de Referencia.

En otros países como Francia, Alemania, Holanda y Bélgica, la legislación no define requisitos para quien realiza las mediciones o las evaluaciones de la conformidad. El motivo es que algunas normas son antiguas, o genéricas, que tienen después desarrollos regionales o municipales donde es posible que se hagan estas especificaciones sobre requisitos de capacitación y solvencia, según recoge el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la directiva sobre el ruido ambiental de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE.

4. DEBATE SOBRE LAS NECESIDADES Y LAS SOLUCIONES PARA UN NUEVO DOCUMENTO

Los análisis anteriores nos ayudan a conocer la situación en España y en los países vecinos. Esta información, junto a las lecciones aprendidas en la aplicación del RD 1367/2007 en sus 16 años de vigencia, llevan a identificar aspectos a contemplar en el nuevo documento, que refuercen sus bases y lo doten de herramientas para asegurar que sus criterios se aplican con competencia técnica y solvencia. Se tratan a continuación los más importantes, y se proponen ideas para debatir de cara a ser planteadas en el nuevo marco normativo:

- Coordinación de la estructura legislativa y los requisitos en los documentos normativos de nivel estatal, autonómico y municipal.

Es importante la claridad en la manera de legislar cómo coexistirán el documento estatal con otros desarrollos normativos autonómicos y municipales: mantenimiento de la coexistencia, derogación y plazos de transición necesarios, etc.

- Definición de los requisitos para el ejercicio de las actividades técnicas, aceptables para el mercado y para las Administraciones, y alineados con la tendencia en Europa y la regulación más actual de otros ámbitos equivalentes al control de la contaminación acústica: residuos, aguas, etc.

Es necesario debatir sobre si establecer un marco común a nivel estatal de reconocimiento de la competencia técnica, como en Italia, Dinamarca o Portugal. Es necesario analizar el impacto que genera en el mercado (empresas, administraciones, clientes, etc.) que entre municipios o regiones haya requisitos diferentes para la realización de trabajos para la evaluación de la contaminación acústica. Por ejemplo, para mediciones de las emisiones la realidad es que

los técnicos se desplazan por todo el territorio, por lo que un sistema homogéneo se adaptaría a esta realidad.

La competencia técnica y la actuación imparcial deberían ser los ejes principales de estos requisitos, para garantizar que el documento normativo de carácter técnico se aplica en la práctica de manera solvente. De ello depende el éxito de su implantación, el impacto que tenga en la mejora de la salud de los ciudadanos, y el apoyo que pueden tener las Administraciones en las entidades o personal competente para las labores de vigilancia y control del cumplimiento.

De los ejemplos analizados, tanto en otros países como en España, se pueden tomar ideas para definir un sistema de reconocimiento de la competencia, que habilite a entidades o personas que puedan ser designadas por la Administración para ejercer vigilancia o control, y ser consideradas incluso autoridad, lo que ayudaría al mejor tratamiento de los problemas de contaminación acústica que a día de hoy se gestionan de manera desigual según la Administración competente ante la que se presentan las quejas. En el caso de los informes de mediciones, hay que tener en cuenta que con sus resultados se toman decisiones en el día a día de la Administración. Un sistema consistente de control de la competencia técnica de los profesionales que realizan los trabajos serviría para optimizar recursos, especialmente en el caso de entidades locales con Ayuntamientos con menos recursos.

En base a las legislaciones analizadas y la situación existente, se aportan algunas ideas a considerar:

- Posibilidad de un reconocimiento por ámbitos, con requisitos diferenciados según la necesidad, como en algunos documentos autonómicos. Estos ámbitos podrían ser: la evaluación de objetivos de calidad, la zonificación acústica, las mediciones de ruido de emisores (actividades, infraestructuras, aerogeneradores, instalaciones en edificación, ...) y la medición de vibraciones.

- Sistema dual para la demostración de competencia técnica para la realización de los trabajos de evaluación, como el ilustrado en la Figura 2. El reconocimiento a las personas o entidades se otorgaría por dos vías, según el ámbito de trabajo, resultando más eficaz, flexible y práctico.

Para evaluaciones de ruido y vibraciones de grandes emisores, generalmente de competencia autonómica (industrias, infraestructuras, parques eólicos, etc) y evaluaciones de objetivos de calidad mediante medición, la propuesta es requerir laboratorios acreditados con la norma UNE-EN ISO/IEC 17025 para la evaluación de ruido ambiental o para la evaluación de las vibraciones, por ENAC u otros organismos de acreditación con acuerdo de reconocimiento, como garantía de competencia técnica

y de imparcialidad mediante acreditación como laboratorio de ensayo. Esto permite añadir requisitos de independencia, como hace la normativa de Cataluña, o en Madrid en el ámbito de las actividades industriales.

Para la evaluación de objetivos de calidad y para la zonificación con el uso de herramientas de cálculo, así como en la evaluación de pequeñas actividades para obtención de licencias en el ámbito local, puede resultar más viable el reconocimiento de la competencia de las personas mediante un sistema de habilitación en base al reconocimiento de la formación y la experiencia, o un sistema de certificación de las personas basado en la superación de cursos formativos específicos y de evaluaciones de las aptitudes. Puede recurrirse a estudios realizados en este sentido, como el NTP (Noise Training Project), en el que se analizó la situación de la cualificación profesional en acústica ambiental en Europa y propone 3 perfiles profesionales distintos, con los requisitos de formación y experiencia práctica ajustados a las funciones y responsabilidades. [9]

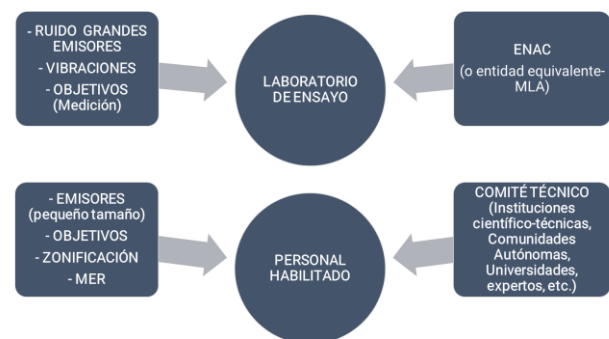


Figura 2. Esquema del sistema de reconocimiento de la competencia por ámbitos.

- Definición de los sistemas de seguimiento de la competencia.

La evaluación de las entidades o las personas y el reconocimiento para el ejercicio de las actividades, debería promover un seguimiento eficaz de que se mantienen las competencias en el tiempo. Además, un sistema coordinado entre administraciones, ágil en los trámites, permitiría la movilidad por el estado acorde con las necesidades de cada territorio.

- Designación de una institución técnica de apoyo. Es lo habitual en otros países europeos y sería una necesidad en España. Puede tratarse de un Comité multidisciplinar, un organismo científico-técnico especializado, un instituto tecnológico, etc., que ejerza funciones de asesoría en las Administraciones competentes en materia acústica (como lo es el Instituto Eduardo Torroja para el Ministerio de

Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en el ámbito del Código Técnico de la Edificación [10]), en la interpretación de criterios técnicos del documento normativo, que publique guías u otros documentos que faciliten su aplicación práctica y vele por la actualización de los criterios al estado del arte. Asimismo, puede ser el órgano que asesore respecto a los requisitos de competencia técnica y participe en el sistema reconocimiento de estos.

5. CONCLUSIONES

La necesidad de establecer unos requisitos de competencia técnica en la legislación que regule la contaminación acústica es un punto clave a debatir, dadas las repercusiones para la sociedad, para el mercado y las Administraciones competentes. Una declaración de competencia técnica debe respaldarse con requisitos, especificaciones que se cumplen y con sistemas de evaluación y control.

En este trabajo se plantean conceptos para tratar en ese debate y opciones posibles, considerando el panorama actual de documentos normativos desarrollados, o bien al amparo de la legislación española, o de la Directiva de Ruido en otros países. En este análisis, la mayor dificultad ha sido valorar los efectos prácticos o reales de los distintos sistemas de regulación de la competencia técnica, ya que no se dispone de información completa sobre si se ha logrado un control más eficaz de las emisiones o una mayor protección contra la contaminación.

Ante esto, con los datos de que se dispone, se puede concluir que el debate sobre el modelo de evaluación de la competencia técnica debería enfocarse cambiando de un planteamiento que valora qué nivel de exigencia aplicar en función de los costes o las responsabilidades penales, a otro que gradúe la exigencia de competencia técnica demostrable según los efectos de la contaminación acústica en la salud, de manera que cuanto más crítica se al situación valorada, mayor sea el nivel de los requisitos y su control sobre los evaluadores de dicha situación.

6. REFERENCIAS

[1] Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Publicado en: «BOE» núm. 254, de 23/10/2007.

[2] Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

[3] Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

[4] Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.

[5]

- Andalucía: Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.
- Aragón: Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica.
- Castilla y León: Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido.
- Cataluña: Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, y se adaptan sus anexos.
- Comunidad de Madrid: Criterios sobre la realización de los controles establecidos en las Autorizaciones Ambientales Integradas, de marzo de 2022. Decreto 55/2012, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica.
- Comunidad Valenciana: Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.
- Extremadura: Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones.
- Galicia: Decreto 106/2015, de 9 de julio, sobre contaminación acústica.
- Islas Baleares: Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Illes Balears.
- Navarra: Decreto 135/1989. Instrucción Técnica IT-RUIDO-001 (2014) relativa al contenido mínimo de informes de medida de ruido en instalaciones.
- País Vasco: Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica. Guía IT- RUIDO-IPPC-01- Control de ruido en instalaciones IPPC existentes.
- Principado de Asturias: Decreto 27/2019, de 11 de abril, de Protección y Control Ambiental Industrial en el Principado de Asturias, por el que se crea el Registro de organismos de control ambiental del Principado de Asturias.
- Región de Murcia: Decreto 48/1998, de 30 de Julio, sobre protección del medio ambiente frente al ruido. Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

[6] Dinamarca: Executive order N° 2362 from 26 November 2021 from the Ministry of Environment, concerning quality requirement to environmental measuring.

[7] Italia: Decreto Legislativo n° 42, de 17 de febrero de 2017

[8] Portugal: Decreto-Ley n.º 9/2007, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento General del Ruido

[9] César Asensio Rivera, Ignacio Pavón García, José Alberto Trujillo Gallego, Juan Manuel López Navarro y Guillermo de Arcas Castro, Grupo de Instrumentación y Acústica Aplicada (Universidad Politécnica de Madrid). *La cualificación profesional en acústica ambiental*. Revista de acústica. Vol. 52.N.os 1 y 2

[10] <https://www.ietcc.csic.es/mision/>