

## “POTESTAD INSPECTORA Y MEDIO AMBIENTE: DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ALGUNOS DATOS SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS”

“ENVIRONMENTAL INSPECTIONS: EU LAW AND DATA CONCERNING THE SPANISH AUTONOMOUS COMMUNITIES”

**Autor:** Agustín García Ureta. Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco\*

### **Resumen:**

Este trabajo examina varias cuestiones sobre las inspecciones en material de medio ambiente. Para ello se analizan algunas de las principales normas del Derecho de la Unión Europea. También se exponen algunos datos sobre la aplicación de tales normas por las Comunidades Autónomas. A pesar de la importancia de las inspecciones, los datos que se han podido obtener no presentan un panorama coherente al respecto.

### **Abstract:**

The present contribution examines the role of environmental inspections. It analyses some of the basic EU rules. It also presents some data concerning the application of those rules by the Spanish Autonomous Communities. Despite the important role of inspections the data submitted by the Communities do not reflect a coherent framework.

**Palabras clave:** inspecciones ambientales, Derecho de la Unión Europea, aplicación por las Comunidades Autónomas

**Key words:** environmental inspections, European Union Law; application by the Autonomous Communities

---

\* El autor agradece a Jesús JORDANO sus comentarios sobre un borrador previo y a Lucía CASADO la información para la redacción de este trabajo. Errores u omisiones son solo atribuibles al autor. Un resumen de este trabajo se presentó en el Congreso ECOVER, *Derecho Ambiental para una Economía Verde*, celebrado en A Coruña (19-20 de noviembre de 2015).

**Sumario:**

**I. Introducción**

1. Planteamiento: La posición de la inspección como potestad administrativa
2. Inspección y Directiva de servicios
3. Pautas que se siguen en este trabajo

**II. Las exigencias de la UE: de la orientación a la obligación**

1. La Recomendación 2011/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros
  - 1.1. Aspectos generales
  - 1.2. Aspectos específicos en la Recomendación
  - 1.3. Los resultados de la Recomendación 2001/331
2. La Directiva 2010/75
  - 2.1. Inspección ambiental y su planificación
  - 2.2. Cualificación del personal inspector
  - 2.3. Informes y publicidad
3. La Directiva 2012/18
  - 3.1. La inspección como mecanismo de prueba
  - 3.2. Los planes de inspección

**III. Algunas consideraciones sobre las inspecciones ambientales en las comunidades autónomas**

1. Estructura de la función inspectora;
2. Publicidad relativa a los planes de inspección, inspecciones e inspectores en las páginas web
3. Una nota sobre la Red de Inspección Ambiental (REDIA): Una red en la penumbra

**Summary:**

**I. Introduction**

1. General approach: Inspections and public authorities
2. Environmental inspections and Services Directive
3. Approach adopted in this contribution

**II. EU law requirements: from recommendation to obligation**

1. Recommendation 2001/331 of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States
  - 1.1. General matters
  - 1.2. Specific matters
  - 1.3. The outcome of Recommendation 2001/331
2. Directive 2010/75
  - 2.1. The programming of environmental inspections

- 2.2. Requirements to be complied with by inspectors
- 2.3. Reports and publicity
- 3. Directive 2012/18
  - 3.1. Inspections and burden of proof
  - 3.2. Inspection plans
- III. Remarks regarding inspections in the autonomous communities
  - 1. The framework of environmental inspections
  - 2. Publicity concerning inspection plans, inspections and inspectors
  - 3. A note on the Spanish Network of Environmental Inspections (REDIA): A network in the shade

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Planteamiento: La posición de la inspección como potestad administrativa

1. Entre las distintas potestades que tienen atribuidas las Administraciones públicas, la inspectora puede considerarse, todavía hoy y en términos generales, como una “hermana pobre”. Lo es, en primer lugar, por la escasa atención que le ha prestado el legislador desde una perspectiva sistemática.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No así en el caso de la doctrina. Puede verse, entre otros, ALENZA GARCIA, J. F., “Potestad inspectora”, en MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*. Tomo II (Iustel, 2005), p. 1890; AMENÓS ALAMO, J., *La Inspección Urbanística: Concepto y Régimen Jurídico* (CEDECS, Barcelona, 1999); BARCELONA LLOP, J., “Inspección urbanística”, en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R., *Fundamentos de derecho urbanístico* (Thomson Reuters, 2009) pp. 1191-1203; BERMEJO VERA, J., “La Administración Inspectora”, (1998) *Revista de Administración Pública* 39-58; BLASCO DÍAZ, J.L., “El control y la inspección de la actividad industrial”, en VERNET I LLOBET, J., y BAUCCELLS I LLADÓS, J., (coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación* (Marcial Pons, 2004) pp. 165-189; CANO CAMPOS, T., “La disciplina ambiental: inspección, restablecimiento de la legalidad y sanciones”, en CANO CAMPOS, T., *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (Iustel, 2009), pp. 405-453; FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La Actividad Administrativa de Inspección* (Comares, Granada, 2002); GARCÍA URETA, A., *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas* (Marcial Pons, 2006); LAFUENTE BENACHES, M., “La potestad de inspección en el ámbito nuclear”, en DOMÉNECH PASCUAL, G., *El futuro de la energía nuclear en España: perspectivas (no sólo) jurídicas* (Tirant lo Blanch, 2013) pp. págs. 293-318; REBOLLO PUIG, M., “Inspección y régimen sancionador”, en LOZANO CUTANDA (Dir.), *Comentario a la Ley del Ruido: Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (Civitas, Madrid, 2004), pp. 293-377; del mismo autor, REBOLLO PUIG, M., “La actividad de inspección”, en CANO CAMPOS, T., *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (Iustel, 2009) pp. 53-85; del mismo autor, “La actividad inspectora”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., *La función inspectora* (AEPDA-INAP, 2013), pp. 55-116; RIVERO ORTEGA, R., *El Estado Vigilante* (Tecnos, Madrid, 2000). Véanse los diferentes trabajos en DÍEZ SÁNCHEZ (*supra*). Otros sectores como el bancario, el derecho de la competencia, los riesgos laborales o el tributario también han sido objeto de estudios al respecto.

Sin perjuicio de las habituales referencias, las normas generales sobre la inspección no han sido frecuentes. Si no, puede compararse con el robusto desarrollo de la inspección en materia de Hacienda.<sup>2</sup> De hecho, hay que esperar a 2009 para que el legislador, aparte de hacer mención de las actas de inspección, incluyese un art. 39 bis en la Ley 30/1992 (LRJPAC) que declarase lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”.<sup>3</sup>

2. Sin embargo, la LRJPAC deja sin afrontar, siquiera desde una perspectiva mínima, aspectos relativos al procedimiento inspector, a diferencia del ejercicio de la potestad sancionadora, a la que la inspección ha estado tradicionalmente ligada (y subordinada). Incluso la referencia a las actas de inspección resulta limitada a la vista de otras menciones en distintas leyes sectoriales y de la ausencia de definición de nociones tan extendidas, pero escasamente precisadas en el Derecho administrativo, como la de “autoridad”.<sup>4</sup> En el caso de la política ambiental, el legislador no ha establecido criterios al respecto, salvo de carácter mínimo, siendo, una vez más, la Unión Europea (UE) la que ha diseñado un marco sobre las inspecciones ambientales, aunque fragmentado.

3. Ciertamente es que, al menos en teoría, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están obligadas a diseñar las inspecciones y, sobre todo, llevarlas a cabo. En efecto, cuando el legislador de la UE indica en las correspondientes normas que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para la transposición (y ejecución) del ordenamiento de la UE, no está empleando una fórmula ritual que inevitablemente se ha de adjuntar a aquellas. Otra cuestión es que desde las propias instituciones europeas (esto es la Comisión) se omite, con frecuencia, examinar que los Estados cumplen efectivamente con todo el despliegue que precise una norma, caso de qué previsiones inspectoras se hayan adoptado o cuántos inspectores se dedican a

---

<sup>2</sup> Esto pone de manifiesto, parafraseando a ORWELL, que hay sectores de actividad de las Administraciones “más iguales” que otros.

<sup>3</sup> Ley 40/2015, art. 4.2. No obstante, el art. 39 sí aparecía en 1992 con el siguiente tenor que se mantiene: “1. Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley”.

<sup>4</sup> Ley 30/1992, art. 137.3; Ley 40/2015, art. 77.5. Las leyes administrativas siguen empleando indistintamente la noción de autoridad, v.g., Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, art. 50.2 o de agente de la autoridad, Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Andalucía), art. 130.

garantizar que el ordenamiento de la UE se aplica satisfactoriamente. Son desconocidos los casos en que la Comisión haya llevado ante el TJUE a un Estado miembro por no haber asegurado una organización que garantizase la aplicación de las disposiciones de la UE.

4. En el plano de las ideas no es discutible la importancia de la inspección. Su naturaleza preventiva puede evitar lesiones a bienes jurídicos tan relevantes como la salud o la integridad de las personas, como también al medio ambiente en su conjunto.<sup>5</sup> La Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros,<sup>6</sup> que se examina más adelante, refleja esta posición con claridad, cuando indica:

“El hecho de que existan sistemas de inspección y que las inspecciones se lleven a cabo de una manera eficaz sirve de disuasión para que no se produzcan infracciones medioambientales, ya que permite a las autoridades descubrirlas y hacer cumplir la legislación merced a sanciones u otros medios, por lo que tales inspecciones constituyen un eslabón indispensable de la cadena reglamentaria y un instrumento eficaz para contribuir a que la legislación comunitaria en materia de medio ambiente se aplique de forma más coherente y se haga cumplir en toda la Comunidad y para evitar falseamientos de la competencia.”<sup>7</sup>

## 2. Inspección y Directiva de servicios

5. La incidencia de la denominada Directiva de servicios (Directiva 2006/123),<sup>8</sup> conduce a que la inspección compense la ausencia de controles *ex*

---

<sup>5</sup> La STC 214/2015, FJ. 4 expresa esta concepción: “Ese interés general de conservación y protección de los ecosistemas forestales se expresa tanto en la legislación estatal sobre montes como en la propia Ley forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid. Esta, partiendo de la premisa de la relevante función social que desempeñan los montes y terrenos forestales, pretende articular unas vías eficaces de acción frente a las actuaciones contrarias y los riesgos de todo tipo que amenazan al ecosistema forestal; operan pues como factor disuasorio de tales actuaciones y de prevención de amenazas, así como hacen posible la reparación, en su caso, de los daños provocados en el medio natural. Estas formas de acción, encomendadas a los agentes forestales, no persiguen únicamente una finalidad represiva o sancionadora, sino también preventiva. Utilizan medios que evitan la producción del daño, como la información y orientación a los ciudadanos, la defensa y prevención contra plagas y enfermedades que amenacen el ecosistema forestal, el ejercicio de las funciones relacionadas con la prevención, detección, extinción e investigación de incendios forestales, así como el desarrollo y fomento de la reforestación y regeneración de los montes y terrenos forestales desarbolados o, en fin, el apoyo técnico a las actividades de gestión”.

<sup>6</sup> Título oficial.

<sup>7</sup> Séptimo párrafo del preámbulo.

<sup>8</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A., (dir.), *La termita Bolkestein* (Civitas, 2012). Sobre el papel de la inspección en este terreno puede verse CUBERO MARCOS, J.I., *La comunicación previa, la*

ante de las Administraciones, v.g., por la vía de los títulos habilitantes. Ahora bien, la propia Directiva, que hace algunas alusiones a las inspecciones, en particular en relación con la asistencia entre los Estados miembros, advierte a estos de que “[n]o debe ser posible (...) eludir las normas establecidas en la presente Directiva, incluida la disposición sobre la libre prestación de servicios, mediante comprobaciones, inspecciones e investigaciones *discriminatorias o desproporcionadas*”.<sup>9</sup> La Directiva asume que tales actuaciones de comprobación no cesan de existir por causa de sus normas. Ahora bien, determinar si una inspección o, en su caso, un plan de inspección pueda llegar a ser desproporcionado exige un examen de los bienes jurídicos que, por medio de la inspección, se pretendan proteger.

6. De manera ilustrativa, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone que las Administraciones Públicas fomentarán un elevado nivel de la calidad de los servicios, en particular, “[i]mpulsando inspecciones administrativas y controles periódicos, así como el *diseño y reforzamiento* de planes de inspección”.<sup>10</sup> Claro es que estas previsiones, como otras muchas que abundan en el “muro normativo”<sup>11</sup> existente pueden ser loables, pero corren el peligro de reducirse a una referencia con escasa aplicación. Potestades como la sancionadora y la inspectora pueden llegar a ser ejercidas, a pesar de su carácter reglado, “según y conforme”, como se diría en *Niebla* de UNAMUNO. Como parece desprenderse de la información proporcionada por las Comunidades Autónomas el panorama resulta dispar, a pesar de que desde el año 2001 existe un marco de referencia (no único) adoptado por la UE que constituye una buena pauta para organizar tales inspecciones en el basto contexto de lo ambiental.

---

*declaración responsable y el procedimiento administrativo. Especial referencia al establecimiento de actividades y a la libre prestación de servicios* (Aranzadi, 2013), pp. 235-240 y 275-280. Puede verse también sobre los aspectos competenciales URRUTIA LIBARONA, I., “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios” en NOGUEIRA LÓPEZ, *supra*, pp. 43-80, y “El impacto de la Directiva de Servicios sobre la normativa ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco” en CASADO CASADO, L., FUENTES I GASÓ, J. R., y GIFREU FONT, J., (eds), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: Especial referencia al Derecho Ambiental* (Tirant lo Blanch, 2013) pp. 535-578.

<sup>9</sup> Párrafo (110) del preámbulo, cursiva añadida. Véase CASADO CASADO, L., “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”, en SANZ LARRUGA, F.J, GARCÍA PÉREZ, M., y PERNAS GARCÍA, J., (dirs.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas* (INAP, 2013), pp. 143-191

<sup>10</sup> Art. 20.d), cursiva añadida; véase el art. 71 bis LRJPAC.

<sup>11</sup> La expresión es del Abogado General GEELHOED en el asunto C-494/01, *Comisión v. Irlanda*, apt. 29 de sus Conclusiones.

7. Con todo, el Derecho de la UE traslada buena parte de la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones que impone al propio operador económico. En efecto, la Directiva 2004/35 que, en ninguna de sus disposiciones menciona a la inspección, exige que aun cuando no se hayan producido daños ambientales, pero exista una amenaza inminente de que se produzcan, los operadores adopten, sin demora, medidas preventivas necesarias. Otro tanto sucede con la Directiva 2012/18, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Esta requiere que “el industrial” tome cuantas medidas sean necesarias para prevenir accidentes graves y limitar sus consecuencias para la salud humana y el medio ambiente y que demuestre ante la autoridad competente, en cualquier momento, especialmente con motivo de los controles e inspecciones, que ha tomado todas las medidas necesarias previstas en la Directiva.<sup>12</sup> Un elemento central, aunque no único, de cumplimiento de lo anterior pasa por el denominado informe de seguridad que aquellos deben remitir a las autoridades competentes.<sup>13</sup>

8. Sin embargo, un eventual traslado al titular de una actividad del control de la misma no puede sustituir a la obligación que pesa sobre las Administraciones, por algunos motivos:

- a) La responsabilidad de la aplicación de la normativa ambiental y con ella del logro de un nivel de protección elevado, al que también se refiere la Recomendación 2001/331,<sup>14</sup> corresponde a aquellas.
- b) No resulta realista que los particulares se viesan abocados a actuar, por la vía del Derecho privado, para exigir el cumplimiento de obligaciones normativas, en sustitución de la actuación pública de las Administraciones. La inspección, como potestad pública, no solo es irrenunciable en cuanto a su titularidad sino también respecto de su efectivo ejercicio.
- c) La caracterización jurídica del “medio ambiente”, como un bien público requiere que sean las Administraciones las que se encarguen de controlar que aquellas actividades que puedan afectarlo sean controladas y, en su caso, sancionadas (aunque esta sea una potestad que no absorbe a la inspectora).

9. Resulta lógico que quien sea titular de una actividad con efectos ambientales tenga la obligación de monitorizarla, como así se refiere la Directiva 2010/75, sobre las emisiones industriales. Precisamente, la labor inspectora de las Administraciones ha de recaer, entre otros aspectos, en dicha “auto-monitorización” como se verá más adelante. Sin embargo, como bien señala la Directiva 2012/18, las inspecciones a llevar a cabo no dependen de

---

<sup>12</sup> Art. 5.

<sup>13</sup> Art. 10.

<sup>14</sup> Sección III.1.

que se haya remitido, por parte del industrial, el denominado informe de seguridad ni ningún otro.<sup>15</sup> En otras palabras, la Directiva concibe la inspección como una actividad desligada de las obligaciones, formales y sustantivas, que recaen sobre aquel.

### **3. Pautas que se siguen en este trabajo**

10. En esta contribución se pretende examinar algunos aspectos relativos a la inspección y el sector industrial. Para ello, es preciso considerar el marco jurídico de la inspección ambiental en el Derecho de la Unión Europea con el paradigma de la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, los aspectos comunes a estas, caso de quién puede efectuarlas, bajo qué requisitos procedimentales y con qué resultados, y finalmente el panorama de las inspecciones ambientales en las Comunidades Autónomas desde una perspectiva fáctica.

11. La metodología que se ha seguido es la habitual en los estudios jurídicos, esto es, el examen de las normas relevantes y de diversos datos que se han ido recopilando de la mejor manera posible para elaborar unas tablas expositivas de la situación en las Comunidades Autónomas.<sup>16</sup> Hay que mencionar desde un primer momento las dificultades que se han encontrado para localizar la información relevante. Así como en diversas Comunidades Autónomas las personas involucradas en la calidad ambiental han suministrado los correspondientes datos, en otras no ha sucedido así, invitándose al autor a acudir a la vía oficial (la correspondiente solicitud de acceso a la información), o a bucear en las páginas web, páginas que o bien omiten informaciones o no la ofrecen en su conjunto o simplemente se limitan a un rango muy limitado de años, cuestionando lo exigido por la Directiva 2003/4. En este punto es preciso constatar en varias ocasiones la ausencia de estadísticas sobre esta materia, lo que complica poder ofrecer unas conclusiones aproximadas sobre la cuestión objeto de este estudio. Por ello, se piden disculpas por adelantado por los errores que puedan concurrir en esta exposición a pesar del esfuerzo para localizar los datos relevantes.

12. Lo anterior pone de manifiesto alguna deficiencia, no menor, en el ordenamiento jurídico-administrativo actual. Una norma (Ley 30/1992) que, en teoría al menos, tiene que ver, entre otras cosas, con la eficacia de las Administraciones,<sup>17</sup> no exige a estas que elaboren, obligatoriamente, ni una sola estadística sobre cuestiones centrales sobre su actividad, ya sea el número de procedimientos que quedan sin resolver anualmente, las denuncias que dan

---

<sup>15</sup> Art. 20.2.

<sup>16</sup> Los datos tienen como referencia temporal el 20 de noviembre de 2015.

<sup>17</sup> Art. 3.1.



paso, en su caso, al inicio de un expediente sancionador o, en el supuesto objeto de este trabajo, las inspecciones que se llevan a cabo en los distintos sectores de la actividad de las Administraciones. La legislación ambiental también omite tal obligación,<sup>18</sup> a salvo de los informes que sobre su aplicación exige la normativa de la UE y, en su caso, de la correspondiente ley de estadística que haya adoptado cada Comunidad Autónoma. Esta circunstancia plantea una segunda derivada, a saber, la relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información. En efecto, como señala la Ley 19/2013,

“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que *hayan sido elaborados o adquiridos* en el ejercicio de sus funciones”.<sup>19</sup>

13. Cierto es que las inspecciones dan paso habitualmente a las correspondientes actas, a las que se podrá acceder.<sup>20</sup> Ahora bien, solo una información estadística consolidada puede superar el obstáculo de tener que acceder a las distintas actas para extrapolar de ahí datos básicos sobre las inspecciones.

## II. LAS EXIGENCIAS DE LA UE: DE LA ORIENTACIÓN A LA OBLIGACIÓN

14. En el derecho ambiental de la UE no existe una norma general en materia de inspección.<sup>21</sup> Por el contrario, este ha optado por un enfoque particular en relación con los diversos sectores que ha regulado. Ahora bien, incluso dentro de estos existen importantes diferencias entre aquellos que cuentan con una serie de principios y obligaciones al respecto (objeto de examen en esta contribución) y otros que solo hacen una referencia mínima a la inspección.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> La Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, art. 42.2, señala que “[l]a Administración de la Comunidad Autónoma difundirá periódicamente los resultados de las inspecciones llevadas a cabo por las Administraciones competentes”.

<sup>19</sup> Otro tanto sucede con la Directiva 2003/4, art. 3.1 y con la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, art. 3.1).a).

<sup>20</sup> En este sentido, la Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, art. 42.1.

<sup>21</sup> Este trabajo no analiza la labor de la Red Europea de Inspección Ambiental (IMPEL).

<sup>22</sup> En este grupo se pueden citar: Directiva 2003/87 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61 del Consejo, Anexo V. Criterios de la verificación contemplada en el artículo 15; Directiva 2000/60 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política

Escasas normas mencionan la eventual inspección de los propios sistemas de los Estados miembros por la Comisión Europea.<sup>23</sup> No obstante, nada impide a esta institución llevar a cabo tales inspecciones, en particular en el marco de un procedimiento de infracción.<sup>24</sup>

## **1. La Recomendación 2011/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros**

### **1.1. Aspectos generales**

15. En 2001 la UE adoptaba la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros.<sup>25</sup> A día de hoy, esta Recomendación no ha sido modificada o sustituida por otra o por una norma vinculante, caso de una directiva. La Recomendación partió de la constatación de que, en ese momento, los sistemas y mecanismos de inspección variaban mucho de un Estado miembro a otro, no sólo desde el punto de vista de la capacidad para llevar a cabo las inspecciones sino también por el alcance y contenido de las tareas de inspección realizadas e, incluso, por la existencia misma de tareas de inspección en unos pocos Estados miembros. Sin embargo, la Recomendación 2001/331 únicamente vino a fijar “orientaciones en forma de criterios mínimos”.<sup>26</sup> Con ello, confirmó que esta potestad tiene evidentes dificultades para alcanzar una entidad propia, como antes se ha señalado. Cierto es que la Recomendación emplea el verbo “deber” en más de cincuenta ocasiones, lo que pone en duda si efectivamente solo pretendía establecer unas orientaciones. Sea como fuere, la UE no ha llevado a cabo una armonización general de las legislaciones de los Estados miembros en materia de inspecciones ambientales. La explicación quizás pueda radicar en que tal actuación afectaría a aspectos de las Administraciones estatales que aquellos no desean ver alterados, mediante tales normas

---

de aguas. Anexo V; Directiva 2006/44 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces. Anexo I. Lista de parámetros; Directiva 2005/35 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones, incluidas las sanciones penales, para las infracciones de contaminación, art. 6; Directiva 2000/53, relativa a los vehículos al final de su vida útil, art. 6; Directiva 2006/7, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160, art. 9.

<sup>23</sup> Este es el caso de la Directiva 2010/63, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos, art. 35.

<sup>24</sup> Asunto C-103/00, *Comisión v. Grecia*.

<sup>25</sup> En adelante la Recomendación 2001/331.

<sup>26</sup> En COM(2007) 707 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la revisión de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, la Comisión señala (p. 2) que la Recomendación “contiene criterios no vinculantes”.

generales, encontrándose más cómodos en un sistema casuístico, de acuerdo con lo que señalen las concretas disposiciones.<sup>27</sup> Sin embargo, esta posición contradice algunas manifestaciones del legislador de la UE, en el sentido de que

“las diferencias existentes en los sistemas de inspección de establecimientos por parte de las autoridades competentes pueden dar lugar a *distintos niveles de protección*; (...) es necesario establecer *a escala comunitaria* los requisitos esenciales que deben cumplirlos sistemas de control establecidos por los Estados miembros”.<sup>28</sup>

16. De igual manera, el VII Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020,<sup>29</sup> señala:

“En segundo lugar, la Unión ampliará los requisitos en materia de inspecciones y vigilancia *para aplicarlos a todo el corpus legislativo medioambiental de la Unión* y seguirá desarrollando la capacidad de apoyo a la inspección a nivel de la Unión, aprovechando las estructuras ya existentes, para responder a las demandas de ayuda de los Estados miembros, entre otras finalidades; para hacer frente a situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados, y para facilitar la cooperación en toda la Unión. Deberán estimularse la revisión inter pares y el intercambio de mejores prácticas, así como los acuerdos sobre inspecciones comunes dentro de los Estados miembros a instancias de estos.”

17. Un enfoque fragmentado de la inspección en materia ambiental puede, en principio, adaptarse a cada sector específico. Sin embargo, también favorece una aproximación parcial y desequilibrada entre los diferentes ámbitos de actuación (¿por qué se detallan previsiones en materia del control integrado o accidentes graves y no así en el contexto de la biodiversidad o las aguas? Esta circunstancia queda reflejada también en las escasas referencias en las normas de la UE sobre la coordinación de las distintas inspecciones que se lleven a

---

<sup>27</sup> En este sentido el vigésimo primer considerando de la Recomendación 2001/331 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, señala que “[s]egún los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el art. 5 del Tratado, y dadas las diferencias existentes entre los sistemas y mecanismos de inspección en los distintos Estados miembros, los objetivos de la medida propuesta pueden lograrse mejor mediante el establecimiento de orientaciones a escala comunitaria”.

<sup>28</sup> (16) párrafo del preámbulo de la Directiva 96/82, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, cursiva añadida.

<sup>29</sup> Decisión No 1386/2013, apt. 60, cursiva añadida.

cabo.<sup>30</sup> Sin embargo, la Comisión es de la opinión de que corresponde a los Estados miembros desarrollar de manera coherente las inspecciones ambientales. Así ha señalado:

“Las inspecciones de instalaciones industriales disponen ya de un marco que incluye los criterios mínimos de inspección previstos en la Recomendación 2001/331/CE y disposiciones sectoriales obligatorias. No obstante, más allá del ámbito de las instalaciones industriales, convendría establecer disposiciones adicionales para las inspecciones y la vigilancia aplicables a todas las actividades que puedan tener un impacto ambiental negativo (desde la extracción de agua subterránea hasta el comercio de especies amenazadas), con objeto de simplificar esa labor y orientarla más al análisis de riesgos, por ejemplo. Teniendo en cuenta el carácter transversal de la legislación de la UE en materia de medio ambiente (por ejemplo, entre la legislación sobre aguas y la legislación sobre naturaleza), las autoridades nacionales competentes deberían adoptar un enfoque perfectamente coherente y coordinado”.<sup>31</sup>

## 1.2. Aspectos específicos

18. Las claves de la Recomendación 2001/331 radican en varios aspectos de importancia. El primero de ellos es, sin duda, qué se entiende por “inspección ambiental”. Esta noción se define en varias normas de la UE no siempre coincidentes. En el caso de la Recomendación se trata de una actividad consistente, “según convenga”, en a) comprobar si las denominadas “instalaciones controladas” cumplen los requisitos ambientales pertinentes establecidos en la legislación europea, b) vigilar el impacto ambiental de las instalaciones controladas con objeto de determinar si es necesario realizar más inspecciones o aplicar medidas para hacer cumplir la legislación y c) realizar las actividades necesarias para esos propósitos. A pesar de la evidente amplitud de la definición, esta ha ocasionado disparidades en los Estados miembros. Como ha reconocido la Comisión, mientras que en algunos se aplica únicamente a los controles directos en las instalaciones, en otros se sigue un “planteamiento *mucho más amplio*” (locución que no se define ni que recibe mayor especificación).<sup>32</sup>

19. El segundo aspecto a destacar acerca de los límites de la Recomendación radica en el objeto pasivo de las inspecciones. En efecto, esta solo abarca las denominadas “instalaciones controladas”, es decir, instalaciones industriales,

---

<sup>30</sup> Véase, sin embargo, el art. 20.5 y 9 de la Directiva 2012/18.

<sup>31</sup> COM/2012/095 final, Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta, p. 8.

<sup>32</sup> COM(2007) 707 final, p. 5, cursiva añadida.

las empresas y los centros cuyas emisiones a la atmósfera, cuyos vertidos a las aguas o cuyas actividades de vertido o recuperación de residuos “estén sujetos en virtud del Derecho comunitario a la concesión de un permiso o una autorización”. Ciertamente es que, como no podía ser de otra manera, la Recomendación está obligada a reconocer que ello es “sin perjuicio de las disposiciones específicas sobre inspecciones contenidas en la normativa comunitaria existente”. Ahora bien, tales disposiciones suelen hacer una referencia genérica a la inspección.<sup>33</sup> No obstante, tras la adopción de la Recomendación 2001/331, distintas normas de la UE han venido remitiéndose a ella. Así, la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) señala que los Estados miembros “deben garantizar que los sistemas de inspección y control permitan verificar la aplicación correcta de la presente Directiva, *teniendo en cuenta*, entre otras cosas, la Recomendación 2001/331”.<sup>34</sup> De manera más concluyente se manifestaría la Directiva 2009/126, relativa a la recuperación de vapores de gasolina de la fase II durante el repostaje de los vehículos de motor en las estaciones de servicio,<sup>35</sup> que señala que “[e]n el caso de las inspecciones oficiales, los Estados miembros *deben tener* en cuenta la Recomendación 2001/331”.<sup>36</sup> Esta circunstancia, por cierto, cuestionaría, al menos en estos supuestos, el carácter meramente orientativo de la Recomendación.

20. Un tercer aspecto es el relativo a la organización de la inspección. Como en otros sectores de actividad de las Administraciones, la planificación constituye un pilar esencial sobre el que esta descansa. La Recomendación resulta flexible en cuanto a los programas que se puedan adoptar (“uno o varios”), pero necesariamente debe existir una planificación anticipada. No obstante, la Recomendación omite referirse al grado de vinculación de los mismos. Si bien enumera un contenido “mínimo”, se echa en falta un anexo que hubiese especificado, con mayor detalle, el contenido de los planes. Con todo, tal contenido mínimo pone de manifiesto algunas cuestiones de importancia al incluir: a) el área geográfica que cubre el plan; b) su período de vigencia; c) su posible revisión; d) los emplazamientos o tipos concretos de instalaciones controladas que regula; e) los programas de inspección de rutina (frecuencia de las visitas); f) un resumen de los procedimientos de las inspecciones no rutinarias que deban realizarse; g) la coordinación entre las distintas autoridades de inspección, “cuando proceda”. De los anteriores aspectos cabe destacar la necesidad de especificar qué instalaciones van a ser controladas. En principio, la Recomendación alude a “los tipos” (genéricos)

---

<sup>33</sup> El Reglamento 1005/2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, señala, párrafo (23) que la Recomendación “debe aportar una orientación a la hora de efectuar inspecciones en los Estados miembros”.

<sup>34</sup> Párrafo (27) del preámbulo, cursiva añadida.

<sup>35</sup> Título oficial.

<sup>36</sup> Párrafo (12) del preámbulo, cursiva añadida.

de instalaciones, aunque resulta evidente que tal especificación requiere mencionarlas. Por otra parte, demanda a los Estados miembros que concreten la metodología que se deba emplear para precisar si el objeto de la inspección cumple con los estándares normativos de que se trate. Por tanto, un elemento será el procedimiento de inspección y otro diferente el método para determinar que se cumplen las disposiciones legislativas europeas pertinentes con respecto a la visita que se está realizando.<sup>37</sup>

21. La Recomendación afronta, desde una perspectiva flexible, la cuestión de las autoridades encargadas de la inspección. Esta elasticidad se manifiesta en el hecho de que, a salvo de una cláusula de salvaguardia relativa a la inexistencia de conflicto de interés, se omite entrar en el detalle de la cualificación de tales autoridades, respetando las opciones de los Estados miembros. De esta manera, las inspecciones pueden ser realizadas por cualquier autoridad pública (estatal, regional o local). Cabe la delegación de las tareas derivadas de la Recomendación en cualquier persona jurídica de Derecho *público o privado* siempre y cuando tal persona no tenga intereses personales en los resultados de las inspecciones que realiza”.<sup>38</sup> Como se puede apreciar, no se cita ni un solo requisito sobre la capacidad o la competencia para llevar a cabo las inspecciones, lo que contrasta con las exigencias que, unos años más tarde, se pueden localizar en otros sectores de la normativa ambiental europea, que requieren que las autoridades competentes justifiquen que (efectivamente) cuentan con el conocimiento necesario para llevar a cabo una evaluación ambiental.<sup>39</sup> Esta exigencia cuestiona, por cierto, la asunción tradicional de que estas autoridades cuentan con tales conocimientos por el (mero) hecho de ejercer potestades públicas atribuidas por el ordenamiento jurídico.

### 1.3. Los resultados de la Recomendación 2001/331

22. Como antes se ha indicado, la Recomendación 2001/331 no ha sido objeto de modificación o sustitución. La Comisión informó, en 2007, sobre su aplicación resaltando algunos de los problemas que se habían venido planteando en los Estados miembros. De manera llamativa, la Comisión afirma que, debido al carácter general y descriptivo de sus criterios, “no resulta

---

<sup>37</sup> Sección V.1.a).

<sup>38</sup> Sección II.4, cursiva añadida.

<sup>39</sup> Directiva 2014/52, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que introduce un nuevo art. 5.3.b) con la siguiente redacción: “3. Con el fin de asegurar la exhaustividad y calidad de los informes de evaluación de impacto ambiental: b) la autoridad competente garantizará que dispone de conocimientos, o que, de ser necesario, tiene acceso a dichos conocimientos, para examinar el informe de evaluación de impacto ambiental”.

adecuado transformarlos en requisitos jurídicamente vinculantes”.<sup>40</sup> Esta posición resulta contradictoria con otras normas europeas que, para alcanzar carácter vinculante, no precisan de un grado importante de detalle. Más bien se trata de una justificación, poco razonable, de la ausencia de voluntad para adoptar una directiva general al respecto, dejando en manos de los Estados miembros la labor inspectora y, con ella, el control del cumplimiento de las normas ambientales. Por su parte, el Parlamento Europeo se ha opuesto a la pretensión de la Comisión de limitar el tratamiento del problema a una recomendación no vinculante.<sup>41</sup> No obstante, su pretensión de que la Comisión presentase, en 2009, una propuesta de directiva cayó en el olvido.<sup>42</sup>

23. El informe de la Comisión de 2007 resultó muy poco concreto. Como aquella reconoció, la mayoría de los datos se referían a la situación en el período 2002-2003. En segundo lugar, aquella recurrió, como hace con mucha frecuencia, al anonimato a la hora de referirse a los Estados miembros (“unos pocos”, “algunos”, “varios”, “en muchos de ellos”). Se trata de un exceso de empleo de adjetivos indefinidos para no comprometerles, hurtando de paso a los ciudadanos europeos información relevante sobre la situación en sus propios Estados.

24. Aparte de algunos de los problemas de aplicación de la Recomendación, ya citados, la Comisión puso de manifiesto la existencia de cierta confusión con el término “programa de inspecciones”, en el que se enumeran las instalaciones que deben inspeccionarse en un período determinado y cuáles, según la Recomendación, deberían figurar en el plan de inspección. Debido a ello, de acuerdo con la Comisión, “muchos” planes nacionales de inspección han consistido simplemente en una lista de instalaciones o sectores a inspeccionar en un período dado. La falta de publicidad de los planes de inspección habría perseguido no poner sobre aviso a las entidades explotadoras de instalaciones de que iba a tener lugar una inspección planificada. De acuerdo con la Comisión, la diferencia entre plan y programa podría servir para distinguir entre el aspecto “político” (plan) y el “operativo” (programa). De ese modo, los planes podrían publicarse sin comprometer las inspecciones. En otras palabras, los programas no deberían ser objeto de publicidad. No obstante, esta posición choca no solo con las obligaciones de

---

<sup>40</sup> COM(2007) 707 final, p. 9. El Comité Económico y Social Europeo coincide con esta opinión; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la revisión de la Recomendación 2001/331 sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, apt. 1.1.

<sup>41</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2008, sobre la revisión de la Recomendación 2001/331 sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, apt. 3.

<sup>42</sup> Resolución del Parlamento Europeo, *supra* nota 41, apt. 4.

la Directiva 2003/4 (acceso previa solicitud) sino, en particular, con las de difusión de información que incluyen, entre otros, los programas y planes relacionados con el medio ambiente y los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.<sup>43</sup> Como se verá más adelante, la distinción entre plan y programa ha tomado carta de naturaleza en algunas directivas, siguiéndose la postura de la Comisión.

Tabla 1. Publicidad de datos en la Recomendación 2001/331

Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Área geográfica que cubre y que puede formar parte total o parcialmente del territorio de un Estado miembro.</li> <li>b) Período de vigencia establecido.</li> <li>c) Disposiciones sobre su revisión.</li> <li>d) Emplazamientos o tipos concretos de instalaciones controladas que regula.</li> <li>e) Programas de inspecciones de rutina (cuando proceda, la frecuencia de las visitas a los distintos tipos de instalaciones controladas o a una serie de instalaciones especificadas).</li> <li>f) Un resumen de los procedimientos de las inspecciones ambientales no rutinarias.</li> <li>g) Coordinación entre las distintas autoridades de inspección, cuando proceda</li> </ul>
Informes y conclusiones de las visitas a instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Datos de la inspección y sus constataciones sobre el cumplimiento de las disposiciones legislativas comunitarias.</li> <li>b) Evaluación de las mismas.</li> <li>c) Conclusión sobre la conveniencia o no de medidas adicionales (v.g., sanciones o autorizaciones, permisos o licencias, nuevos o modificados).</li> </ul>
Informes sobre las actividades de inspección en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Datos sobre el personal y demás recursos a disposición de las autoridades encargadas de las inspecciones;</li> <li>b) Pormenores sobre la función de la autoridad encargada de las inspecciones y los resultados de su labor de elaboración y aplicación del programa o programas de inspecciones correspondientes;</li> <li>c) Resumen de las inspecciones realizadas (número de visitas realizadas a instalaciones, porcentaje de instalaciones controladas inspeccionadas (por tipo) y período de tiempo estimado que llevará inspeccionar todas las instalaciones controladas de dicho tipo.</li> <li>d) Información sucinta sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones legislativas comunitarias por parte de las instalaciones controladas según se desprenda de las inspecciones realizadas;</li> <li>e) Resumen, con datos cuantificados, de las medidas adoptadas en respuesta a graves reclamaciones, accidentes, incidentes y casos de incumplimiento, con las cifras correspondientes;</li> <li>f) Evaluación del éxito o fracaso de los programas de inspecciones aplicables al organismo encargado de la inspección, con recomendaciones para programas futuros.</li> </ul>

<sup>43</sup> Art. 7.2. b) y e), respectivamente.



## 2. La Directiva 2010/75

25. Frente al carácter “orientativo” de la Recomendación 2001/331, la Directiva 2010/75, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) establece un marco jurídico vinculante sobre la inspección,<sup>44</sup> si bien fundado en aspectos ya considerados en la Recomendación 2001/331. No obstante, esta no aparece citada en ningún momento.<sup>45</sup> La pauta adoptada por la Directiva cuestiona la posición de la Comisión de que no es necesario adoptar una norma general al respecto. Alternativamente, pone de manifiesto el desequilibrio entre los distintos sectores de la política ambiental de la UE. Sea como fuere, el objeto de la Directiva es amplio, pero se circunscribe a las actividades industriales que den lugar a contaminación enumeradas en esta norma.

### 2.1. Inspección ambiental y su planificación

26. Una de las claves de la Directiva radica en la noción de “inspección medioambiental”. Por esta se entiende “toda acción, como visitas in situ, monitorización de emisiones y comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, llevadas a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental”.<sup>46</sup> El rango de actividades que abarca esta noción de inspección resulta extenso, incluyendo, como se ha señalado, la propia auto-monitorización que deba llevar a cabo el titular de la instalación. También lo es debido a las externalidades que deben ser verificadas. En efecto, la Directiva se refiere a “toda la gama de efectos ambientales *relevantes* de la instalación de que se trate”.<sup>47</sup> Estos efectos estarán vinculados con las sustancias contaminantes del anexo II, y aquellas otras sustancias

---

<sup>44</sup> CASADO CASADO, L., y FUENTES I GASÓ, J.R., “La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición”, (2013) *Revista Vasca de Administración Pública*, 291-325.

<sup>45</sup> La Directiva 96/61 solo hacía una mención a la inspección en el art. 14, al igual que la Directiva 2008/1.

<sup>46</sup> La Directiva 2012/18 define este término, art. 2.19): “toda acción, incluidas las visitas in situ, los controles de las medidas, los sistemas y los informes internos y de los documentos de seguimiento, así como las medidas que sea necesario adoptar en consecuencia, llevada a cabo por la autoridad competente o en su nombre para controlar y promover el cumplimiento de los requisitos de la presente Directiva.”

<sup>47</sup> Art. 23.1.

contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate.<sup>48</sup>

27. De acuerdo con la Directiva 2010/75, las instalaciones deben estar cubiertas por un plan de inspección nacional, regional o local. A pesar de que se emplee el indefinido “un”, la Directiva no impide que puedan existir varios, con tal que la obligación de resultado que impone se cumpla, esto es que el plan desarrolle los siguientes aspectos: a) una evaluación general de los problemas de medio ambiente más importantes; b) la zona geográfica cubierta por el plan de inspección; c) un registro de las instalaciones cubiertas por el plan; d) los procedimientos para elaborar programas de las inspecciones prefijadas y no prefijadas; y “en su caso”, unas disposiciones sobre la cooperación entre las diferentes autoridades responsables de la inspección. Como se puede apreciar de lo anterior, la Directiva deja en manos de los Estados miembros desplegar el contenido de aspectos importantes en relación con la planificación. En otras palabras, no explica qué es una “evaluación” y en qué consiste, o qué pautas han de seguirse para la elaboración de los planes.

28. La Directiva establece una distinción entre plan y programa de inspección desde una vertiente jerárquica. Con fundamento en el plan han de elaborarse “regularmente” (adverbio que carece de más precisión) los programas de inspección ambiental prefijada, incluyendo la frecuencia de las visitas a los emplazamientos para los distintos tipos de instalaciones. A diferencia de la Recomendación 2001/331, la Directiva sí determina el lapso entre inspecciones (un año en las instalaciones que planteen “los riesgos más altos” y tres años en las instalaciones que planteen riesgos “menores”) locuciones que se dejan sin cualificar. No obstante, si una inspección advierte un caso “importante” de incumplimiento de las condiciones del permiso (expresión que no se define) se debe hacer una visita adicional al emplazamiento en un plazo de seis meses a partir de dicha inspección.

29. Con independencia de que la Directiva determine unos lapsos concretos, el problema que se puede suscitar es que no se cumpla con los mismos, puesto que la consecuencia previsible es que, a lo sumo, la Comisión pudiese iniciar un procedimiento de infracción. Esta actuación es dudosa ya que, en principio, solo una sistemática infracción de tales lapsos le llevaría a ello.<sup>49</sup> No obstante, la inactividad de la Administración competente a la hora de efectuar las inspecciones, sobre todo cuando previamente haya constatado un incumplimiento del condicionado de la autorización puede, lógicamente, dar paso a las correspondientes demandas de responsabilidad patrimonial si

---

<sup>48</sup> Art. 14.1.a).

<sup>49</sup> COM(2002) 725 final, Comunicación de la Comisión sobre la mejora del control de la aplicación del derecho Comunitario.

ulteriormente se ocasionan daños a terceras personas o a aspectos del medio ambiente con incidencia en las personas. Esta última vertiente se derivaría también de la jurisprudencia del TEDH bajo el art. 8.1 CEDH.

30. A diferencia de la Recomendación 2001/331, la Directiva dedica una cierta atención a la metodología de las inspecciones. Esta tiene importancia, ya que precisa el *modus operandi* de aquellos que las lleven a cabo, lo que se integra en la debida objetividad que debe presidir la actuación de las Administraciones o, en su caso, de aquellas terceras personas que, en su nombre, las efectúen. En concreto, la Directiva exige que la evaluación sistemática de los riesgos ambientales se rija por los siguientes criterios: a) la repercusión posible y real de las instalaciones correspondientes sobre la salud humana y el medio ambiente, teniendo en cuenta los niveles y tipos de emisión, la sensibilidad del medio ambiente local y el riesgo de accidente; b) el historial de cumplimiento de las condiciones del permiso; c) la participación del titular en el sistema de la Unión de gestión y auditoría ambientales (EMAS).<sup>50</sup> Ahora bien, fuera de estos aspectos, la Directiva deja en manos de los Estados miembros la concreción y desarrollo de la metodología específica de la inspección. En una norma que abarca 32 páginas (excluyendo la tabla de correspondencias) y seis anexos, quizás podría haber encontrado un hueco uno dedicado a esta materia.

## 2.2. Cualificación del personal inspector

31. Menos concreta resulta la Directiva en relación con la cualificación de aquellas personas que lleven a cabo la inspección, aunque va más allá de la Recomendación 2001/331, que no señala nada al respecto. Es cierto que su preámbulo indica que se debe disponer de “*suficiente personal* con los conocimientos y *titulación necesarios* para llevar a cabo las inspecciones con eficacia”.<sup>51</sup> Sin embargo, el texto de la Directiva no incluye tal precisión, lo que no puede servir de justificación (como en el caso de la Ley 16/2002) para no demostrar que se cuenta con suficiente personal acudiendo a una fórmula genérica que no precise esta cuestión.<sup>52</sup> A este respecto, el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, meramente señala que las Administraciones Públicas competentes asegurarán la adecuada y suficiente dotación de medios personales y materiales para los sistemas de inspección ambiental, velando por la aptitud profesional del personal que los integre y

---

<sup>50</sup> La Comisión puede establecer criterios para la evaluación de los riesgos ambientales.

<sup>51</sup> Párrafo (26) del preámbulo, cursiva añadida.

<sup>52</sup> La ley 16/2002 omite referirse a la suficiencia de medios personales para llevar a cabo la inspección.

proporcionando los recursos necesarios para la prestación del servicio en condiciones de seguridad y eficacia.<sup>53</sup> Si bien puede argumentarse que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los anteriores extremos, en la medida en que la competencia de inspección es esencialmente “gestión”,<sup>54</sup> resulta apreciable que la legislación básica se limita, incluso para el caso de la Administración General del Estado, a reproducir lo esencial de la Directiva. En todo caso, se trata de una obligación de resultado que se tiene que explicitar por las Comunidades Autónomas.

32. La Directiva no aclara debidamente si es posible que personas sujetas al Derecho privado puedan llevar a cabo las inspecciones. La definición de inspección indica que puede ser llevada a cabo “por la autoridad competente o en nombre de esta”.<sup>55</sup> En el caso del Real Decreto 815/2013, queda abierta la puerta para que entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada puedan realizar, en nombre de los órganos (administrativos) encargados de la inspección, actuaciones “materiales” de inspección “que no estén reservadas a funcionarios públicos”.<sup>56</sup> Asimismo, los inspectores pueden ir acompañados de “asesores técnicos”, que solo pueden efectuar “una labor meramente consultiva” en razón de sus conocimientos técnicos. En todo caso, la condición de “agente de la autoridad” se reserva a los inspectores de la Administración.

33. Aparte de las anteriores consideraciones, es destacable que la Directiva 2010/75 insista en dos requisitos adicionales, a saber, conocimientos y titulación necesarios, lo que implica que este segundo no garantiza adecuadamente la exigencia de la Directiva. En otras palabras, será preciso acreditar, también por las Administraciones, que el personal que participa en las inspecciones cuenta con la experiencia suficiente para llevarlas a cabo. Que tales requisitos se cumplan y, en especial, que la Comisión Europea verifique que es así, puede ser más dudoso.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Art. 21.3.

<sup>54</sup> Art. art. 148.1.9 CE.

<sup>55</sup> Art. 3.22).

<sup>56</sup> Art. 22.1; Ley 16/2002, art. 29.1 (segundo párrafo).

<sup>57</sup> Mediante la su Decisión de Ejecución de 12 de diciembre de 2012, por la que se establecen el tipo, el formato y la frecuencia de la información que deben comunicar los Estados miembros sobre la aplicación de la Directiva 2010/75 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales, la Comisión ha requerido a los Estados la siguientes información sobre las inspecciones ambientales (pat. 9): 9.1. ¿Qué planes de inspección medioambiental se han establecido? ¿Cuál es su contenido? ¿Dónde pueden consultarse públicamente? Si se han publicado en internet, proporcione un enlace a su dirección (artículo 23, apartado 2). 9.2. ¿Qué «programas de las inspecciones medioambientales prefijadas» se han establecido? ¿Cuál es su contenido? ¿Dónde pueden consultarse públicamente? Si se han publicado en internet, proporcione un enlace a su dirección (artículo 23, apartado 4). 9.3. ¿Cómo se evalúan de forma sistemática los riesgos

### 2.3. Informes y publicidad

34. La Directiva obliga a los Estados a elaborar un informe en el que se recojan unas conclusiones pertinentes respecto del cumplimiento de las condiciones del permiso por la instalación, así como de cualquier ulterior actuación necesaria. Esta previsión suscita varios aspectos.

- a) Solo se refiere a las visitas *in situ*.
- b) La autoridad competente debe asegurar de que el titular toma todas las medidas necesarias indicadas en el informe dentro de un plazo razonable. Sin embargo, nada se señala en la Directiva respecto de la posibilidad de contradecir las conclusiones del informe. La Directiva asume que el informe es obligado: “La autoridad competente se asegurará de que el industrial *realice todas esas actuaciones necesarias* en un período razonable tras recibir la comunicación”.<sup>58</sup> La Directiva omite precisar si tal “informe” puede ser objeto de recurso, lo que no se puede descartar habida cuenta del carácter vinculante del mismo, tal y como se desprende del tenor de la Directiva. En otras palabras, a pesar del empleo del término de “informe” es posible concluir que, en realidad, se está ante una resolución que no solo acredita una determinada realidad (lo que es habitual en la inspección) sino que determina qué es lo que se debe hacer (con carácter de gravamen).<sup>59</sup>
- c) El informe debe ser publicado en un plazo de cuatro meses a partir de la visita *in situ*.

Tabla 2. *Publicidad en la Directiva 2010/75*

Publicidad directa en la Directiva 2010/75	Informe de inspección Cumplimiento de las condiciones del permiso por la instalación, a) Cualquier ulterior actuación necesaria. b) El informe se debe publicar en un plazo de cuatro meses a partir de la visita <i>in situ</i> .
	Resultados de la monitorización de la emisión exigidos con arreglo a las condiciones del permiso, y que obren en poder de la autoridad competente.

ambientales para determinar la frecuencia de visitas? 9.4. ¿En qué circunstancias se efectúan «inspecciones medioambientales no prefijadas» (artículo 23, apartado 5)? 9.5. ¿Qué información suelen contener los informes de las visitas? ¿Cómo se notifican esos informes a los titulares? ¿Cómo se publican los informes? ¿En qué circunstancias, llegado el caso, no se han publicado tales informes, habida cuenta de la Directiva 2003/4 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313 del Consejo (art. 23, apartado 6)? 9.6. ¿Qué mecanismos existen para que la autoridad competente se asegure de que los titulares tomen las «medidas necesarias» indicadas en el informe de la visita *in situ* (art. 23, apartado 6)?

<sup>58</sup> Art. 23.6 (tercer párrafo), cursiva añadida.

<sup>59</sup> Siguiendo un discutible método de transposición, el Real Decreto 815/2013 no señala nada al respecto.

### 3. La Directiva 2012/18

35. Siguiendo la estela de la Directiva 2010/75, la Directiva 2012/18, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, establece una serie de principios relativos a la inspección. Ahora bien, buena parte de estos principios ya se encontraba en la Directiva 96/82, que deroga la primera Directiva.

36. Al igual que la Directiva 2010/75, la Directiva 2012/18 incluye una definición de inspección que, sin embargo, resulta menos concreta que en la primera.

Tabla 3. Noción de inspección en las directivas 2010/75 y 2012/18

Directiva 2010/75	Directiva 2012/18
<p>“toda acción, como visitas in situ, monitorización de emisiones y comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, llevadas a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar y <i>fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental.</i><sup>60</sup></p>	<p>“toda acción, incluidas las visitas in situ, los controles de las medidas, los sistemas y los informes internos y de los documentos de seguimiento, así como las medidas que sea necesario adoptar en consecuencia, llevada a cabo por la autoridad competente o en su nombre para controlar y promover el cumplimiento de los requisitos de la presente Directiva”.<sup>61</sup></p>

#### 3.1. La inspección como mecanismo de prueba

37. Un aspecto de interés en el texto de la Directiva es el que se refiere a la carga de la prueba sobre el cumplimiento de sus obligaciones. En efecto, las inspecciones sirven para que el industrial pueda demostrar que ha tomado las medidas adecuadas, habida cuenta de las actividades del establecimiento, para prevenir accidentes graves o, en su caso, que ha tomado las medidas adecuadas para limitar las consecuencias de accidentes graves dentro y fuera del establecimiento. En otras palabras, la inspección se convierte en un mecanismo mediante el cual el industrial puede demostrar que, en efecto, cumple con lo exigido por la directiva.<sup>62</sup> Siendo esto así, resulta llamativo que esta omita hacer referencia a un elemental principio contradictorio. En efecto,

<sup>60</sup> Art. 3.22), cursiva añadida.

<sup>61</sup> Art. 3.19).

<sup>62</sup> Estas obligaciones siguen la estela de la Directiva 2004/35.

la directiva indica que “[e]n el plazo de los cuatro meses siguientes a cada inspección, la autoridad competente comunicará al industrial las conclusiones de la inspección y todas las actuaciones que se consideren necesarias. La autoridad competente *se asegurará de que el industrial realice* todas esas actuaciones necesarias en un período razonable tras recibir la comunicación”.<sup>63</sup> El tenor de esta norma (actuaciones “necesarias”) no deja lugar a dudas que tales conclusiones resultan vinculantes para el industrial,<sup>64</sup> lo que requiere que durante la inspección o a lo largo de ese lapso que se menciona, este pueda proponer prueba y presentar las correspondientes alegaciones (aparte de que se garantice la vía de recurso).

### 3.2. Los planes de inspección

38. La directiva distingue entre planes y programas de inspección. Los primeros siguen la pauta establecida en la Directiva 2010/75 (y la sostenida por la Comisión como ya se ha visto).<sup>65</sup> Estos planes constituyen la base de los programas de las inspecciones de rutina, no así para aquellas no rutinarias que no son mencionadas a estos efectos (contrastando con la Recomendación 2001/331). En todo caso, los planes sí deben recoger los procedimientos aplicables a ambos tipos de inspecciones, tal y como lo pone de manifiesto su contenido mínimo: a) una valoración general de las cuestiones de seguridad pertinentes; b) la zona geográfica cubierta por el plan de inspección; c) una lista de los establecimientos cubiertos por el plan; d) una lista de los grupos de establecimientos con posible efecto dominó; e) una lista de los establecimientos en los que fuentes de peligro o riesgos externos concretos puedan aumentar la probabilidad o las consecuencias de un accidente grave; f) los procedimientos para las inspecciones rutinarias; g) los procedimientos de las inspecciones no rutinarias; y h) disposiciones sobre la cooperación entre las diferentes autoridades responsables de las inspecciones. La Directiva exige la elaboración “periódica” de programas de inspección. Sin embargo, nada señala sobre su contenido (salvo lo relativo a la frecuencia de las visitas *in situ*) por lo que, en apariencia, deben seguir el esquema prefijado por los planes. Más concreción se localiza en el caso de la evaluación sistemática de los peligros de los establecimientos que debe referirse, al menos, a los siguientes criterios: a) la repercusión posible de los establecimientos correspondientes sobre la salud humana y el medio ambiente; y b) el historial de cumplimiento de los requisitos de la Directiva.

---

<sup>63</sup> Art. 20.7, cursiva añadida.

<sup>64</sup> Aquí no se habla de informe pero la consecuencia jurídica es paralela a la de la Directiva 2010/75.

<sup>65</sup> La Directiva 96/82 omitió establecer un contenido de los planes.

39. A diferencia de la Directiva 2010/75 y de la Recomendación 2001/331, la Directiva 2012/18 recoge dos referencias a la coordinación entre inspecciones. Por una parte, respecto de aquellas otras que se deben llevar a cabo con arreglo a otras disposiciones legislativas de la Unión, “cuando proceda”.<sup>66</sup> En segundo lugar, en relación con las conclusiones pertinentes de inspecciones realizadas conforme a otras disposiciones de la UE.<sup>67</sup>

Tabla 4. Publicidad en la Directiva 2012/18

Publicidad en la Directiva 2012/18 (sujeta a la Directiva 2003/4)	Plan de inspección
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Valoración general de las cuestiones de seguridad pertinentes;</li> <li>b) Zona geográfica cubierta por el plan de inspección;</li> <li>c) Lista de los establecimientos cubiertos por el plan.</li> <li>d) Lista de los grupos de establecimientos con posible “efecto dominó”.</li> <li>e) Lista de los establecimientos en los que fuentes de peligro o riesgos externos concretos puedan aumentar la probabilidad o las consecuencias de un accidente grave.</li> <li>f) Procedimientos para las inspecciones rutinarias, incluidos los programas para esas inspecciones.</li> <li>g) Procedimientos de las inspecciones no rutinarias.</li> <li>h) Disposiciones sobre la cooperación entre las diferentes autoridades responsables de las inspecciones.</li> </ul>
	Programas de inspección de rutina Frecuencia de las visitas in situ para los distintos tipos de establecimientos
	Conclusiones de la inspección y actuaciones que se consideren necesarias.

Tabla 5. Contenido de los programas y planes de inspección en la Recomendación 2011/331, Directiva 2010/75 y Directiva 2012/18

Recomendación 2001/331 (programa de inspección)	Directiva 2010/75 (plan de inspección)	Directiva 2012/18
Área geográfica	Zona geográfica	zona geográfica
Período de vigencia		
Posible revisión		
Emplazamientos o tipos concretos de instalaciones controladas	Registro de instalaciones cubiertas por el plan	Lista de los establecimientos cubiertos por el plan
Programas de inspección de rutina	Procedimientos para elaborar programas de inspecciones prefijadas	Los procedimientos para las inspecciones rutinarias, incluidos los programas para esas inspecciones
Resumen de procedimientos de inspección no rutinarias	Procedimientos para elaborar programas de	Los procedimientos de las inspecciones no rutinarias

<sup>66</sup> Art. 20.9.

<sup>67</sup> Art. 20.5 (segundo párrafo).



	inspecciones no prefijadas	
En su caso, coordinación entre distintas autoridades de inspección	En su caso, disposiciones sobre cooperación entre las autoridades responsables de la inspección	Disposiciones sobre la cooperación entre las diferentes autoridades responsables de las inspecciones.
	Evaluación general de los problemas de medio ambiente más importantes.	
		Lista de los grupos de establecimientos con posible efecto dominó
		Lista de los establecimientos en los que fuentes de peligro o riesgos externos concretos puedan aumentar la probabilidad o las consecuencias de un accidente grave

### III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS INSPECCIONES AMBIENTALES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 1. Estructura de la función inspectora

40. A continuación se exponen algunos datos sobre las inspecciones en las Comunidades Autónomas. Como se ha señalado en la introducción, tales datos no resultan concluyentes, debido a varios factores (ausencia de estadísticas completas o simplemente de estadísticas, dificultades para el acceso u omisiones en la información que consta en Internet) o la ausencia de contestación a las solicitudes que se han hecho vía e-mail. En estos casos se indica que los datos no son accesibles (NA). La carencia de datos se ha planteado en el caso de Asturias (a salvo del número de inspectores), Baleares (que carece de información al respecto), Canarias (tampoco ha sido posible acceder a la misma), o Cantabria. A continuación se exponen dos tablas comparativas sobre a) diversos aspectos relativos a la inspección y b) la publicidad sobre las inspecciones en las páginas web de aquellas.

41. No se puede proporcionar datos de las inspecciones del período objeto de estudio (2010-2014) en el caso de 6 Comunidades Autónomas (35% del total). El número de inspecciones varía de manera evidente entre aquellas que, en principio, no los han recopilado (caso de Asturias), otras que mantienen una

media anual similar (País Vasco, Andalucía, Castilla-León o Galicia) y aquellas otras con un número reducido.

42. En relación con los expedientes sancionadores abiertos a raíz de las inspecciones, se carece de datos de siete Comunidades Autónomas (41% del total).

43. Se carece también de datos sobre el número de inspectores en el caso de cuatro Comunidades Autónomas (23% del total). Existe una diferencia apreciable a este respecto. Los planes de inspección suelen hacer referencias genéricas sobre estos, incluyendo la participación de las fuerzas de seguridad. De los datos que se han podido obtener es destacable que la media se sitúa en aproximadamente unos ocho inspectores (sin contar el papel de las entidades colaboradoras en las que una mayoría de Comunidades Autónomas se apoya con diferentes cometidos). Sin embargo, esta información solo se hace pública en el 17% de aquellas. Por otra parte, es destacable que en tres Comunidades Autónomas (Aragón, Navarra y Castilla-La Mancha) parte de los inspectores se encuentran a tiempo parcial,<sup>68</sup> lo que vendría cuestionar las exigencias de la UE en el sentido de que las Administraciones deben contar con una estructura estable que garantice la labor inspectora. Andalucía, Cataluña y Madrid cuentan con el mayor número de inspectores.

44. Por lo que respecta a los expedientes sancionadores que se abren a raíz de las denuncias, se puede apreciar en algunos casos (Aragón, Extremadura, Galicia) un cierto paralelismo entre las inspecciones realizadas y los primeros. En otros supuestos, el porcentaje se reduce de manera sustancial [Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia (20%) o País Vasco (con un 5%)]. Con todo, un mayor porcentaje en la apertura de expedientes sancionadores no implica necesariamente una mayor efectividad en la inspección. En otras palabras, un número reducido de expedientes puede deberse a un mejor cumplimiento (*motu proprio*) de la normativa ambiental, por lo que las Administraciones no se ven compelidas a abrir tales procedimientos. Sería preciso en todo caso examinar la causa del inicio de tales expedientes o, en su caso, las conclusiones de la inspección para establecer conclusiones al respecto. En el fondo, la clave puede radicar en que, a pesar de su naturaleza reglada, la potestad sancionadora se ejerce de manera discrecional o concurriendo amplios márgenes de apreciación, poniendo en evidencia, como en otros sectores del ordenamiento jurídico-administrativo, la distancia entre el dogma y la realidad. No obstante, lo anterior llevaría a otro debate que excede de los propósitos de esta exposición.

---

<sup>68</sup> A pesar de las evidentes dificultades que podría plantear, sería necesario hacer un estudio de la composición de las consejerías de medio ambiente en las Comunidades Autónomas y examinar, entre otros, el personal existente, incluyendo no solo los técnicos sino en particular los juristas.

## **2. Publicidad relativa a los planes de inspección, inspecciones e inspectores en las páginas web**

45. Otra de las facetas que se ha contemplado en este trabajo ha sido la publicidad activa de las Comunidades Autónomas en relación con la función inspectora, en concreto las páginas web de las diferentes consejerías de medio ambiente. Para ello se han tenido en cuenta seis sectores de publicidad: planes de inspección, número de inspecciones programadas y efectuadas, informes de inspección, número de inspectores y metodología de las inspecciones.<sup>69</sup> La noción de plan e inspección abarca aquellos generales como específicos en materia de control integrado de la contaminación. Una única Comunidad Autónoma carece de plan de inspección (Baleares). No obstante, dos Comunidades Autónomas (Navarra y Valencia) no lo recogen en la página web de la correspondiente consejería (sin perjuicio de que haya sido objeto de publicación en el boletín oficial).

46. La mayoría de Comunidades Autónomas publica el número de inspecciones programadas. Sin embargo, en un caso (Extremadura) no ha sido posible acceder a este dato.

47. Los informes de las inspecciones realizadas no aparecen en nueve Comunidades Autónomas (52% del total) mientras que el número de inspectores no consta en doce de las mismas (70%). En este punto hay que señalar dos aspectos:

- a) Las disposiciones de la UE no permiten retirar la información que haya de publicarse una vez transcurrido el año al que se refiera. En otros términos, el acceso a la información implica que esta permanezca en las páginas web.
- b) Como se ha indicado anteriormente, la normativa de la UE exige explicitar cómo se garantiza que se puede llevar a cabo, organizativamente hablando, la inspección, lo que requiere plasmar con qué personal se cuenta para ello. En consecuencia, no son aceptables remisiones genéricas a estas personas o las fuerzas de policía como justificación de lo anterior, como sucede en varias Comunidades Autónomas.

## **3. Una nota sobre la Red de Inspección Ambiental (REDIA): Una red en la penumbra**

48. Según la información que proporciona el Ministerio de Medio Ambiente, la Red de Inspección Ambiental (REDIA) es un instrumento para la cooperación e intercambio de experiencia entre los responsables de las Inspecciones Ambientales de las Comunidades Autónomas mediante la

---

<sup>69</sup> Las notas que se añaden en este trabajo incluyen parte de las referencias empleadas.

constitución de un foro permanente de participación e intercambio de conocimientos y experiencias en materia de Inspección Ambiental, así como la realización de proyectos de interés común. Sin embargo, que se sepa, no consta ningún acuerdo de creación. Los estatutos de REDIA, que carecen de fecha de adopción, no se encuentran publicados en Internet.<sup>70</sup> Estos aspectos resultan de interés si se tienen en cuenta algunas de las funciones de REDIA. En efecto, los objetivos de REDIA son amplios e inciden en aspectos prácticos de las inspecciones, tanto en un plano inter-administrativo (Comunidades Autónomas y Estado-EU, a través de la red IMPEL) pero también sustantivo (criterios comunes de inspección). Todo ello justifica que esta red deba contar con un acuerdo o norma reguladora no simplemente con el recurso a la informalidad, al menos tal y como se desprende de la información sobre ella. Según esta, sus objetivos cubren los siguientes aspectos:

“Promocionar el intercambio de información y experiencias entre las Autoridades Ambientales de las CCAA en materia de Inspección Ambiental.

Desarrollar proyectos técnicos conjuntos en dicha materia.

Mejorar la consistencia y coherencia en todos los territorios en la interpretación y aplicación adecuadas de la legislación ambiental.

Producir documentos de orientación hacia las buenas prácticas, guías, herramientas y estándares comunes para contribuir activamente a la mejora sustancial de la inspección ambiental.

Fomentar y facilitar la formación continua específica y el entrenamiento de los inspectores y agentes de la autoridad ejecutores de la inspección ambiental.

Suministrar apoyo técnico al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en esta materia.

Canalizar la participación de las CCAA en la Red Europea IMPEL, en las materias referentes a la inspección ambiental.”

49. REDIA desarrolla proyectos, que se definen como un conjunto de actividades diseñadas según un programa para cubrir un objetivo y obtener unos resultados, con participación de 3 o más miembros de la Red, y que debe ser aprobado por el Plenario (que aglutina a todos los miembros) de esta.<sup>71</sup> El contenido de los proyectos pasa por la elaboración de guías, protocolos, manuales, otros documentos, ejercicio de “intercomparación” entre las

---

<sup>70</sup> Según la información que consta en alguna Comunidad Autónoma (Galicia), el 10 de diciembre del 2008 se realizó una reunión en Santiago de Compostela con representantes de varias Comunidades Autónomas y del Ministerio de Medio Ambiente, con el objeto de establecer una red estatal en materia de inspección ambiental. Como resultado de esta reunión, se propuso la creación de un Comité Ejecutivo provisional y que el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino cree una página web de REDIA.

<sup>71</sup> El Plenario aprueba el Plan Anual de Actividades, para el siguiente ejercicio, el informe anual de actividades (al que no se ha podido acceder), y los proyectos que va a desarrollar la red.

prácticas desarrolladas por los miembros participantes, desarrollo de seminarios, desarrollo de acciones de entrenamiento del personal de inspección y proyectos y actividades llevadas a cabo por la red. Entre la información que consta sobre REDIA aparece también la unificación de criterios de inspección de varios sectores de actividad, entre los que se pueden destacar: La transposición del artículo 23 de la Directiva 2010/75 al ordenamiento jurídico español, el establecimiento de un protocolo para la elaboración de los planes y programas de inspección medioambiental, la elaboración de plantillas comunes con los elementos mínimos de los informes ambientales que deberán hacerse públicos. Teniendo en cuenta estos proyectos así como otros a realizar en el futuro,<sup>72</sup> parece necesario que esta red cuente con una mayor publicidad (y transparencia) en cuanto a sus actividades, incluyendo la formalización jurídica de su estructura y sus trabajos.

---

<sup>72</sup> Indicadores de la labor de Inspección Ambiental, la inspección y el seguimiento de las Autorizaciones Ambientales Integradas, el control de las Entidades Colaboradoras de la Administración (ECAs, OCAs, etc.) que llevan a cabo inspección ambiental, la evaluación de la conformidad en los sistemas de medición en continuo, la tramitación de expedientes en las Comunidades Autónomas y seguimiento de los informes de inspección o la elaboración del Manual del Cuerpo de Inspección.

Tabla 6. Inspecciones ambientales en las Comunidades Autónomas 2010-2014

CA	INSPECCIONES					EXPEDIENTES SANCIONADORES ABIERTOS	INSPECTORES	EC	
Andalucía	2010	2011	2012	2013	2014	NA	NA	Sí	
	447	456	287	287	310				
Aragón	2010-2014					2121	2.214	12 y 15 (mayoría a tiempo parcial)	
Asturias	2010-2014					NA	NA	15 funcionarios y 2 laborales	Sí
Baleares	2010-2014					NA	NA	NA	NA
Canarias	2010-2014					NA	NA	NA	Sí
Cantabria	2010-2014					NA	NA	2	Sí
Castilla-León	2010	2011	2012	2013	2014	NA	30	No	
	608	581	495	394	347				
Castilla-La Mancha	30/08/2012 a 31/12/2014					2013	225	25 (no a tiempo completo)	Sí

CA	INSPECCIONES					EXPEDIENTES SANCIONADORES ABIERTOS					INSPECTORES	EC
Cataluña	NA					NA					50	Sí
Ext.madura	2010		2011	2012		2010	2011		2012		NA	Sí
	720		445	877		299	407		527			
Galicia	2010-2014			2.876		2010	2011	2012	2013	2014	15 inspectores (media). 30 agentes (desguaces, puntos limpios, vertederos sellados y residuos peligrosos).	Sí
						439	436	548	650	859		
La Rioja	2010	2011	2012	2013	2014	NA					6-8	Sí
	NA	NA	NA	NA	49							
Madrid	2010-2014			4291		2010	2011	2012	2013	2014	57 (50 técnicos; 7 administrativos)	Sí
						NA	41	86	97	67		
Navarra	2010-2014			950		195 (60% por denuncia) (40% de oficio)					6 (tiempo parcial) y Empresa pública (residuos de aguas residuales)	Sí
País Vasco	2010	2011	2012	2013	2014	Entre 10-20 al año					9	Sí
	200-300	200-300	200-300	200-300	306							
Murcia	2010-2014			960 (media de 240 anuales)		20% de inspecciones dan paso al inicio de un expediente sancionador					2	Sí
Valencia	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	1 responsable y 3 técnicos de inspección, 5 auxiliares administrativos y 2 técnicos jurídicos.	Sí
	NA	NA	NA	43 documentales	42 (presenciales) 83 documentales	283	276	366	227	302		

Tabla 7. Publicidad de las inspecciones ambientales en las páginas web de las Comunidades Autónomas

CA	Planes de inspección	Número de inspecciones programadas	Número Inspecciones efectuadas	Informes de las inspecciones realizadas	Número de inspectores	Metodología de las inspecciones
Andalucía	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí (en el caso de las instalaciones sujetas a la Ley 16/2002)
Aragón	Sí	Sí	No	Accesible con conocimiento de la denominación o CIF del inspeccionado.	No	Sí
Asturias	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Baleares	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Canarias	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Cantabria	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Castilla-León						
Castilla-La Mancha	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Cataluña	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Extremadura	Sí	No	Sí	No	No	Sí
Galicia	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
La Rioja	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Madrid	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Navarra	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
País Vasco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Murcia	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Valencia	No	Sí	Sí	No	No	Sí



## Notas a las tablas 6 y 7

NA: No accesible o dato no obtenido.

1. ANDALUCÍA: La persona responsable no accedió a proporcionar directamente los datos, remitiendo al autor a la correspondiente solicitud de acceso a la información. Los datos se han tomado de los informes sobre el estado del medio ambiente. Estos desglosan algunas otras inspecciones, v.g., medio natural o ruido. La Resolución de 16 de diciembre de 2014, de la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, por la que se aprueba el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002 de 1 de julio, en Andalucía (2015-2017) no señala un número concreto de inspectores, indicando (apt. 6) que “[e]l sistema de inspección ambiental deberá contar con el conjunto suficiente y adecuado de medios personales y materiales dependientes de los órganos competentes para realizar con eficacia las labores de control e inspección, para garantizar un adecuado nivel de comprobación del cumplimiento ambiental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio”.

2. ARAGÓN. Orden de 3 de diciembre de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones con Autorización Ambiental Integrada de Aragón. (2014-2015). Resolución de 10 de diciembre de 2013 de la dirección general de calidad ambiental por la que se aprueba el método para la Evaluación de los riesgos medioambientales de las Instalaciones con autorización ambiental integrada de Acuerdo al artículo 23 del RD 815/2013, en la comunidad Autónoma de Aragón. Resolución de 30 de diciembre de 2014 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental a las instalaciones con Autorización Ambiental Integrada de Aragón para el año 2015. Los datos también se proporcionaron en contestación a un e-mail.

3. ASTURIAS. Los datos relativos a los inspectores constan en la Resolución de 21 de mayo de 2015 de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Dirección General de Calidad Ambiental), por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental del Principado de Asturias 2015. También se ha consultado el Plan de Inspección Medioambiental del Principado de Asturias 2014-2017. Este, sin embargo, solo señala (p. 5) que “[e]n definitiva, y teniendo en cuenta el volumen de instalaciones que existen en Asturias afectadas por alguna obligación en materia de inspección, se deberá contar con una plantilla suficiente de inspectores”. Por lo que respecta a la metodología, el Plan de Inspección Medioambiental del Principado de

Asturias 2014-2017 afirma que hay “perfectamente establecido y de forma detallada un protocolo de trabajo en lo referente al acto de la inspección y toma de muestras propiamente dicho”. En relación con el personal inspector se señala: “En definitiva, y teniendo en cuenta el volumen de instalaciones que existen en Asturias afectadas por alguna obligación en materia de inspección, se deberá contar con una plantilla suficiente de inspectores, además de la plantilla de guardería ambiental (8 guardas), que deberá realizar funciones de apoyo a los inspectores ambientales, funciones que serán asumidas por el propio personal técnico de la Dirección General de Calidad Ambiental”.

4. BALEARES. Los informes sobre el estado del medio ambiente no recogen datos sobre las inspecciones o sanciones. No consta que esta Comunidad Autónoma haya adoptado un plan de inspección ambiental. Los informes de coyuntura sobre el estado del medio ambiente tampoco ofrecen información sobre las inspecciones ambientales.

5. CANARIAS. Los informes de coyuntura sobre el medio ambiente no recogen información sobre las inspecciones. Se prevé la participación de organismos de control en el Programa de Inspecciones en instalaciones y establecimientos industriales y mineros. Orden de 18 de agosto de 2010, por la que se establece el Programa de Inspecciones de esta Consejería [medio ambiente], en instalaciones y establecimientos industriales y mineros. El Plan se prorrogó en 2011. Se desconoce si se ha prorrogado posteriormente. La metodología se prevé desarrollar en un Protocolo General de Actuación al que no se ha podido acceder.

6. CANTABRIA. Orden MED/2/2014, de 20 enero. La Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo ha aprobado el Plan de Inspección Ambiental en Cantabria para las instalaciones sometidas a Autorización Ambiental Integrada (2014-2020).

7. CASTILLA-LEÓN. Los datos se proporcionaron vía e-mail.

8. CASTILLA LA-MANCHA. Los datos se proporcionaron vía e-mail. Orden de 24/05/2012, de la Consejería de Agricultura, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha 2012-2018. Resolución de 17 de marzo de 2015 de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de Castilla-La Mancha para el año 2015.

9. CATALUÑA. Los datos se han tomado del Plan de inspección ambiental integrada de Catalunya, para el período 2014-2016, del Protocolo para la realización de inspecciones ambientales integrades-Activitats DEI y de la

información proporcionada por personal del servicio de control de entidades colaboradoras.

10. EXTREMADURA. Esta Comunidad Autónoma tiene publicado su Plan de vigilancia e inspección ambiental Extremadura 2014-2020, pero no se ha podido acceder a los programas de desarrollo.

11. GALICIA. Los datos se proporcionaron vía e-mail. Resolución de 8 de marzo de 2013 por la que se aprueba el Plan de Inspección Ambiental de Galicia 2013-2018. Resolución de 9 de diciembre de 2014 por la que se aprueba la revisión del Plan de Inspección Ambiental de Galicia 2013-2018.

12. LA RIOJA. Resolución nº 199, de 15 de febrero de 2013, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2013-2018. Resolución de 2 de febrero de 2015 de la Dirección General de Calidad Ambiental por la que se aprueba el Programa de Inspección Medioambiental de La Rioja para el año 2015.

13. MADRID. Orden 3664/2013, de 31 de diciembre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016. Las inspecciones del período 2014-2016 suman la cifra de 1.815, de acuerdo con el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2014-2016. Se realizó una solicitud de acceso a la información que se contestó en plazo.

14. MURCIA. Los datos se proporcionaron vía e-mail. Orden de 22 de abril de 2013, de la Consejería de Presidencia por la que se aprueba el Plan de Inspección Ambiental del año 2013. No se ha podido acceder a los posteriores planes de inspección. Los informes de inspección no aparecen en la página web. La última memoria ambiental que consta en Internet es la correspondiente a 2010.

15. NAVARRA. Los datos se proporcionaron vía e-mail. Orden Foral 82/2015, de 6 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Comunidad Foral de Navarra 2015. Esta Comunidad Autónoma no incluye el Plan en la página web de la Consejería de Medio Ambiente.

16. PAÍS VASCO. Los datos se han recogido vía e-mail y del Plan de Inspección y Control Ambiental 2011-2018 (Resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Viceconsejera de Medio Ambiente) y de los Programas de Inspección y Control Ambiental 2014 y 2015 y de la Memoria de Actividades de 2014.

17. VALENCIA. Los datos se han tomado de la Resolución de 22 de octubre de 2013, de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se aprueba el Programa de Inspección en Materia de Calidad Ambiental en la Comunitat Valenciana para la anualidad 2013, de la Resolución de 1 de enero de 2014, de la Dirección General de Calidad Ambiental, por la que se aprueba el Programa de Inspección en materia de Calidad Ambiental en la Comunitat Valenciana para la anualidad 2014. Resolución de 21 de octubre de 2013, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan de Inspección en materia de Calidad Ambiental en la Comunitat Valenciana (2013-2015). Orden 9/2015 de 30 de marzo, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba el protocolo de vigilancia y control para la comprobación del cumplimiento de los requisitos de autorizaciones ambientales integradas y licencias ambientales en instalaciones de la Comunitat Valenciana. Los planes de inspección no constan en la página web de la Consejería. Sin embargo, por lo que respecta al número de inspectores, los Programas de 2014 y 2015 solo señalan (apt. 3, segundo párrafo) que “[d]esde el punto de vista del personal, se cuenta con los inspectores y técnicos jurídicos del Servicio de Inspección Medioambiental y con el apoyo de los técnicos superiores de la Dirección General de Calidad Ambiental que efectúen las visitas de comprobación previas a la concesión de autorizaciones sectoriales”.