

## **CONTROL E INSPECCIÓN EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN \***

### CONTROL AND INSPECTION IN THE INTEGRATED PREVENTION AND CONTROL OF POLLUTION

**Autora:** Aitana De la Varga Pastor, Profesora Agregada (interina) en la Universitat Rovira i Virgili

Associate Professor at the Rovira i Virgili University

#### **Resumen:**

Este trabajo es fruto de la ponencia expuesta en el marco del veinte aniversario de la regulación de la prevención y control integrados de la contaminación celebrado en la Universidad de Huelva en octubre de 2017. En ella se abordan las aportaciones de la directiva de emisiones industriales en lo que atañe a la inspección ambiental de las actividades. Se analiza de forma especial la regulación básica estatal sobre la inspección ambiental de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, tanto por el texto refundido como por el reglamento que la desarrolla. Por otra parte, se aborda, en términos genéricos, la regulación de la inspección ambiental por parte de las Comunidades autónomas, prestando especial atención al desarrollo práctico de la misma. Por último, nos detenemos en la regulación que establece Catalunya sobre la inspección ambiental y en especial sobre las entidades colaboradoras de la administración, donde toman un especial protagonismo.

#### **Abstract:**

This work is the product of the lecture given in the University of Huelva in October of 2017, in the framework of the twentieth anniversary of the regulation of the integrated pollution prevention and control. On this paper we deal with the contributions of the industrial emissions directive in relation with the environmental inspection of the activities. We analyse specifically the basic legislation of the environmental inspection of the activities subject to integrated environmental authorisation, regulated by the lay and by the implementing regulation. On the other side, we study in general terms the regulation of the environmental inspection by the autonomous communities,

paying special attention to the practical development. Finally, we focus on the regulation of the environmental inspection by Catalonia, particularly of the Collaborating entities, that play a special role.

**Palabras clave:** control e inspección ambiental; directiva de emisiones industriales; reglamento de emisiones industriales; entidades colaboradoras de la administración en materia de inspección ambiental

**Keywords:** environmental control and inspection; directive of industrial emissions; regulation of industrial emissions; collaborating entities of the administration in environmental inspection matters

## **Sumario:**

- 1. Introducción**
- 2. El control y la inspección en la prevención y el control integrados de la contaminación en el derecho de la Unión europea**
  - 2.1 Antecedentes**
  - 2.2 La Directiva de Emisiones Industriales (DEI)**
- 3. El Control y la inspección en la prevención y control integrados de la contaminación en el Estado español**
  - 3.1 La transposición de la DEI al ordenamiento jurídico español en la legislación básica estatal**
    - 3.1.1 El TRLPCIC**
    - 3.1.2 El desarrollo reglamentario sobre emisiones industriales**
- 4. El Control y la inspección en la prevención y control integrados de la contaminación en las Comunidades autónomas**
  - 4.1 La normativa autonómica sobre control e inspección**
- 5. Especial referencia a Catalunya**
  - 5.1 Breve aproximación a la normativa catalana**
  - 5.2 El protagonismo de las ECA's en materia de inspección ambiental**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

## **Summary:**

- 1. Introduction**
- 2. The control and the inspection on the prevention and the integrated control of the pollution on the law of the European Union**

- 2.1 Background**
- 2.2 The Industrial Emissions Directive (IED)**
- 3. The control and the inspection on the integrated pollution prevention and control in the Spanish state**
  - 3.1 The transposition of the IED into the Spanish legal system in the basic state legislation**
    - 3.1.1 The recast text of the Law on Integrated Pollution Prevention and Control**
    - 3.1.2 The regulatory development of the industrial emissions**
- 4. The control and the inspection of the integrated pollution prevention and control in the autonomous communities**
  - 4.1 The autonomic regulation of the control and the inspection**
- 5. Special mention to Catalonia**
  - 5.1 Brief overview of the Catalan regulation**
  - 5.2 The importance of the Collaborating entities in environmental inspection matters**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La inspección<sup>1</sup> aporta a la Administración pública datos sobre el cumplimiento por parte de los administrados de los requisitos, deberes y prohibiciones a que están sometidos y permite adoptar, en caso necesario, las medidas de reacción adecuadas frente a los incumplimientos que se detecten. Posee, por un lado, un carácter instrumental de otros mecanismos de intervención administrativa y de otras potestades administrativas (por ejemplo,

---

<sup>1</sup> REBOLLO PUIG, M. la define como “actividad de la Administración en la que examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten”, en “La actividad inspectora” DIÉZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.), *La función inspectora*, INAP, Madrid, 2013, p. 56. Para GARCÍA MARCOS, J. “Tradicionalmente se ha identificado en concepto de inspección administrativa con el de policía administrativa, o mejor, para hablar con mayor precisión, como una modalidad de esta última, definiéndose como un instrumento o técnica a través de la cual el Estado interviene en las relaciones particulares para verificar que, efectivamente, se ajustan a la legalidad. Modernamente, para algunos autores poniendo el acento en el carácter preventivo, implícito, dentro del aludido concepto, en perjuicio del represivo, han considerado más apropiado la sustitución de dicho término por el de <Actividad administrativa de limitación de derecho>.”, en “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, *Medio Ambiente y Derecho*, Revista electrónica de derecho ambiental, núm. 12-13, 2005, p. 3.

la potestad sancionadora y la *potestas variandi*, a través del ejercicio de las facultades de revisión y revocación de las autorizaciones). Por otro lado, cumple una función preventiva de extraordinaria importancia, ya que, si es eficaz, refuerza el cumplimiento de la normativa ambiental y previene su infracción.<sup>2</sup> Sin embargo, a día de hoy, no existe una regulación al respecto en términos generales, por lo que se echa en falta una regulación especial de la inspección administrativa. Esta falta de regulación existe en todos los ámbitos normativos. Tanto la Unión europea (en adelante, UE) como el Estado español no han regulado en términos genéricos sobre la inspección. Las Comunidades autónomas (en adelante, CCAA) tampoco han afrontado esta materia, excepto Catalunya que sí que la incluye en su ley de procedimiento administrativo la Ley 26/2010.

Asimismo, esta laguna también se encuentra en la regulación general de la inspección ambiental, tanto en el ámbito de la UE como en el ámbito del Estado español. Ambos actores han optado por una regulación sectorial de la inspección ambiental, en lugar de regularla en términos generales. Esta se ha plasmado en la regulación de la IPPC en la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), (en adelante, DEI) e incorpora, en el marco normativo de la UE, las inspecciones ambientales, estableciendo unas normas mínimas sobre la inspección ambiental y en el Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, así como el reglamento que la desarrolla. Como veremos la DEI propone por primera vez establecer normas mínimas de inspección ambiental en la UE.

## **2. EL CONTROL Y LA INSPECCIÓN EN LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **2.1 Antecedentes**

La Recomendación 2001/331/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de abril, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembro (en adelante, la Recomendación 2001/331/CE) supuso la base de la regulación de la inspección ambiental. Esta recomendación no tiene ningún valor normativo, ya que se trata de una recomendación. Sin

---

<sup>2</sup> El Consejo Económico y Social, en su Informe 01/2012 “Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio ambiente”, se refiere a la relevancia de la inspección en materia de medio ambiente. Vid. pp. 35-36.

embargo, ha sido muy influyente en las posteriores regulaciones sobre la materia, no solo en el ámbito de la UE sino que también en el ámbito autonómico, puesto que ha sido tomada como referencia por las CCAA en su normativa autonómica. Esta recomendación, como su nombre indica, establece unos criterios mínimos sobre la inspección en cuestiones ambientales y, entre otras cuestiones, reconoce la existencia de una gran disparidad entre los sistemas de inspección de los Estados miembro (en adelante, EEMM) y la necesidad de homogeneizarlos y de que se regule en el ámbito de la UE.

Unos años más tarde, la Comunicación “mejorar la política sobre emisiones industriales”, COM (2007) 843 final, recogía la necesidad de modificar la legislación para introducir disposiciones mínimas en relación con la inspección. Por este motivo, el Plan de Acción 2008-2010 sobre la aplicación de la legislación sobre emisiones industriales incluía una acción dirigida a “incrementar el seguimiento y los controles de la conformidad de la aplicación de la legislación sobre emisiones industriales”. La motivación de incorporar esta regulación yace en la “necesidad de garantizar una aplicación efectiva de la Directiva y evitar grandes disparidades entre las legislaciones de los EEMM que podrían llevar incluso a distorsionar el mercado interior”.

## 2.2 La Directiva de Emisiones Industriales (DEI)

La Directiva IPPC (Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación), solamente hacía referencia aislada a la inspección en su artículo 14. No la regulaba pero recogía algunas medidas de autovigilancia de las emisiones de las sustancias contaminantes por parte del titular de la explotación (art. 9.5).

La DEI incorpora en el marco normativo de la UE las inspecciones ambientales y propone, por vez primera, establecer normas mínimas de inspección ambiental en la UE. Hasta el momento, como vimos, únicamente habían sido objeto de una recomendación sin valor normativo. Esta Directiva recoge las normas mínimas de inspección ambiental. Además se le confiere un carácter codificador, puesto que recoge tanto la Directiva IPPC como seis directivas sectoriales más que refunde<sup>3</sup>. La Directiva resultante, la DEI, le

---

<sup>3</sup> Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; Directiva 82/883/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio; Directiva 92/112/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; Directiva

otorga un papel relevante a la inspección ambiental y le dedica un artículo, el 23, además de definir el concepto en el artículo 3.22.

Veamos a continuación en qué términos regula la inspección ambiental. Para ello debemos abordar, en primer lugar, la definición de inspección medioambiental. El artículo 3. 22) define la inspección medioambiental como “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”.

Se trata de una definición amplia en la que se identifican tres elementos fundamentales: el elemento objetivo – se nombran a título de ejemplo las actividades que se incluyen en la inspección ambiental y que contribuyen a alcanzar sus propósitos; el elemento subjetivo – se establece quién efectúa dicha actividad inspectora; y el elemento teleológico – se determina la finalidad de la acción inspectora.

En relación con el elemento objetivo, la definición fija las actividades que se incluyen en la inspección ambiental y que contribuyen a alcanzar sus propósitos. Por ello, a título de ejemplo y sin carácter taxativo se enumeran, en la definición, diferentes instrumentos o técnicas utilizables y que son necesarias para asegurar y materializar la práctica del cumplimiento de los objetivos perseguidos. Esto son, las visitas *in situ* a las instalaciones; la monitorización de emisiones; las comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento; la verificación de autocontroles (verificación de la automonitorización); la comprobación de técnicas usadas; y la adecuación de la gestión medioambiental de la instalación.

A este listado se pueden añadir otras actuaciones de carácter meramente ejemplificador que menciona la Recomendación 2001/331/CE y que consisten en: la supervisión del cumplimiento de las normas de calidad

---

1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones; Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos; Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

ambiental; el control de los locales y equipos; y el control de los registros en poder de las entidades explotadoras de las instalaciones controladas.

En lo que atañe al elemento subjetivo, incluye, como sujetos que llevan a cabo la inspección, no solamente a la autoridad competente, sino también a aquellos que lo hagan en nombre de esta, por lo que incorpora, además de a las autoridades competentes, a sujetos privados que podrán actuar en nombre de la Administración pública. Es decir, deja la puerta abierta a la colaboración privada en el desarrollo de esta función. Cabe recordar que esta opción ya la preveía la Recomendación 2011/331/CE. Por otra parte, es importante destacar que la UE no concreta criterios o pautas sobre este extremo, por lo que serán los EEMM quienes lo establecen con plena libertad adoptando aquellas fórmulas de gestión que consideren más adecuadas, incluyendo la colaboración privada<sup>4</sup>. Luego volveremos sobre ello.

Finalmente, en cuanto al elemento teleológico, la definición establece que la inspección se realizará “para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental”. Esta es la función primordial de la inspección ambiental.

En segundo lugar, el artículo 23, con el título “inspecciones ambientales”, incluye las normas mínimas de la inspección. Consiste en un artículo largo, que consta de siete apartados, y que aborda distintos ámbitos de relevancia sobre la inspección ambiental. Las cuestiones que fija son las que siguen:

Determina las obligaciones de los EEMM, que consisten, en primer lugar, en establecer un sistema de inspección medioambiental de las instalaciones que además deberá incluir el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate; en segundo lugar, garantizar que los titulares presten a las autoridades competentes toda la asistencia necesaria para realizar la inspección (esto es, llevar a cabo cualquier visita del emplazamiento, tomar muestras y recoger toda la información necesaria para el desempeño de su misión a efectos de la DEI); en tercer y último lugar, planificar las inspecciones medioambientales de las actividades industriales.

En resumen, deben acometer tres tareas fundamentales, diseñar un sistema de inspección, garantizar la colaboración por parte de los titulares de las instalaciones en las inspecciones y planificar las inspecciones.

---

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión véase REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, pp. 118-119.

La DEI le presta especial atención a este último cometido, la planificación<sup>5</sup>, y prevé que los EEMM se aseguren de que todas las instalaciones estén cubiertas por un plan de inspección medioambiental a escala nacional, regional o local. Además les exige que garanticen que el plan se reexamine y, cuando proceda, se actualice regularmente. Asimismo, establece unos mínimos en cuanto al contenido de los planes, que deberán incluir: una evaluación general de los problemas de medio ambiente más importantes; la zona geográfica cubierta por el plan de inspección; un registro de instalaciones cubiertas por el plan; los procedimientos para elaborar programas de las inspecciones medioambientales prefijadas; los procedimientos de las inspecciones no prefijadas; y, en su caso, unas disposiciones sobre cooperación entre las diferentes autoridades responsables de la inspección.

En relación con los programas de las inspecciones ambientales prefijadas la DEI también exige que se hagan basándose en los planes de inspección y que se elaboren regularmente por parte de las autoridades competentes, así como que incluyan la frecuencia de las visitas de los emplazamientos para los distintos tipos de instalaciones. Incluso prevé en base a qué se debe determinar el periodo entre dos visitas *in situ*. La base de referencia será la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales de las instalaciones correspondientes, fijándose los periodos inferiores al año para las instalaciones que planteen los riesgos más altos y tres años para las instalaciones que planteen riesgos menores. Además, contempla la necesidad de hacer una visita adicional al emplazamiento en un plazo de seis meses a partir de la inspección donde se haga patente un caso importante de incumplimiento de las condiciones del permiso.

En relación con esta cuestión la DEI detalla los criterios que se tendrán en cuenta en dicha evaluación sistemática de los riesgos medioambientales que consisten en tres: 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; el historial de cumplimiento de las condiciones del permiso; y la participación del titular en sistemas de la Unión de gestión y auditorías ambientales (EMAS), de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1221/2009. Por otra parte, la DEI le otorga a la Comisión la posibilidad de establecer criterios para la evaluación de los riesgos medioambientales.

---

<sup>5</sup> Véase sobre planificación GARCÍA URETA, Agustín, “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión europea y algunos datos sobre las Comunidades autónomas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 54, de 1 de febrero de 2016, en especial pp. 17 y ss., <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-potestad-inspectora-y-medio-ambiente-derecho-de-la-union-europea-y-algunos-datos-sobre-las-comunidades-autonomas/> Acceso 02/5/2018.

Estas obligaciones respecto a la planificación, sobre planes y programas, la valoramos de forma muy positiva, ya que supone un aumento de la eficacia administrativa y de la seguridad jurídica de los ciudadanos, respetando el principio de igualdad y evitando actuaciones discriminatorias y arbitrarias. Asimismo, permiten una reducción de la discrecionalidad administrativa y por lo tanto una mayor objetividad. Sin embargo, criticamos en materia de planes y programas que la DEI, a pesar de reforzar el acceso a la información ambiental, no haya incluido una referencia expresa a la exigencia de poner a disposición del público los planes y programas de inspección ambiental.<sup>6</sup> No obstante lo dicho, es cierto que a pesar de que no se mencione expresamente en la DEI la Directiva 2003/4/CE, del parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, hace alusión a la publicidad de los planes y programas de forma genérica y sin distinción, por lo que estarán igualmente sometidos a dicha obligación. Aun así reiteramos que hubiera sido deseable que se recordara esta obligación de publicidad conforme a la citada Directiva, en beneficio de la seguridad jurídica.

En relación con las inspecciones medioambientales no prefijadas la DEI prescribe que se llevarán a cabo para investigar denuncias graves sobre aspectos medioambientales, así como accidentes graves e incidentes medioambientales y casos de incumplimientos de las normas. Prevé que estas inspecciones se hagan lo antes posible y, en su caso, antes de la concesión, revisión o actualización de los permisos.

A continuación, regula los informes resultantes de dichas visitas *in situ*. Prescribe que los elabore la autoridad competente y que en los informes presente unas conclusiones pertinentes respecto al cumplimiento de las condiciones del permiso por la instalación, así como respecto a cualquier ulterior actuación necesaria. Asimismo, por una parte, indica los plazos de notificación de dicho informe al titular de la instalación - que lo establece en dos meses a contar a partir de la fecha en que tenga lugar la visita - y, por otra, exige que la publicidad de estos informes se haga conforme a la Directiva 2003/4/CE, del parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, en un plazo de cuatro meses a partir de la visita *in situ*. Por último, prescribe que la autoridad

---

<sup>6</sup> En el mismo sentido CASADO CASADO, Lucía y FUENTES GASÓ, Josep Ramon, “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 de transposición”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97. Septiembre-Diciembre 2013, p. 303, <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=97&R01HNoPortal=true> Acceso 02/5/2018.

competente deberá también asegurar que el titular tome medidas necesarias incluidas en el informe en un plazo razonable.

Es importante destacar la obligación que establece hacer públicos los informes, la cual supone un refuerzo al acceso a la información ambiental y otorga una mayor transparencia a la actividad inspectora. En una sociedad avanzada esta medida de control social frente a las inspecciones es necesaria y muestra una administración avanzada y transparente. Esta transparencia y accesibilidad permite que los ciudadanos participen en la aplicación de la legislación ambiental. Sin embargo, cabrá tener en cuenta los problemas que puede suscitar en cuanto a los límites al acceso a la información, cuando se trate de datos que afecten al secreto profesional e industrial. No obstante, cabe tener en cuenta también que la legislación y la doctrina obligan a separar la información sensible de la que no lo es, por lo que no se podrá denegar el acceso a los informes en general cuando contengan información de este calibre, sino que dicha información deberá ser suprimida o apartada de lo que se ponga a disposición del público.<sup>7</sup>

Por último, la DEI se refiere en términos generales a “permisos” cabrá ver como los EEMM lo incorporan en sus ordenamientos jurídicos y en qué permisos lo concretan.

En conclusión, vemos que la DEI regula de forma detallada diversos aspectos clave de la inspección ambiental, como son la planificación, y los plazos para llevar a cabo las inspecciones y los informes resultantes, entre otros. En términos generales consideramos que es positivo que se establezcan estos mínimos. Por otra parte, le otorga a los EEMM libertad absoluta a la hora de determinar los criterios o pautas para el ejercicio de las funciones de inspección mediante los propios medios o la colaboración privada.

### **3. EL CONTROL Y LA INSPECCIÓN EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL**

#### **3.1 La transposición de la DEI al ordenamiento jurídico español en la legislación básica estatal**

##### **3.1.1 El TRLPCIC**

---

<sup>7</sup> Son de especial relevancia los arts. 7 y 4.4 de la Directiva.

Como toda directiva la DEI debía transponerse al ordenamiento jurídico español y así se hizo, aunque fuera de plazo, como ya va siendo costumbre<sup>8</sup>, a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002 y la Ley 22/2011. Esta Ley transpone las “Disposiciones comunes” (Capítulo I) y las disposiciones para las actividades enumeradas en el anexo I (capítulo II) de la DEI, esto son los arts. 1 a 9 y 10 a 27. Incluye la definición de inspección ambiental y su regulación, en los términos indicados en el apartado anterior. En definitiva, introduce las principales modificaciones en el régimen de la AAI, manteniendo la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC) su carácter procedimental. La promulgación del Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, TRLPCIC), supuso la derogación de la LPCIC, por lo que deberemos estar a lo que este texto legal regula.

En el ámbito reglamentario se aprobó el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que 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, conocido como REI. Posteriormente, el Real Decreto 773/2017, de 28 de julio, por el que se modifican diversos reales decretos en materia de productos y emisiones industriales, modificó algunas cuestiones de este texto. La aprobación del REI supuso la plena transposición de la DEI, ya que incorporó al ordenamiento jurídico estatal las disposiciones de carácter técnico contenidas en la DEI para las instalaciones de combustión, las instalaciones de incineración y co-incineración de residuos, las instalaciones y actividades que producen dióxido de titanio (capítulos III a VI) y desarrolla la ley.

Entremos en materia y veamos cómo traslada el ordenamiento jurídico español básico la DEI. Comencemos por analizar la definición de “inspección ambiental”. El art. 3.10 del TRLPCIC la define como “toda acción llevada a cabo por la autoridad competente o en nombre de ésta para comprobar, fomentar y asegurar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de las autorizaciones ambientales integradas y controlar, en caso necesario, su repercusión ambiental. Se incluyen en esta definición, entre otras acciones: las visitas *in situ*, la medición de emisiones, la comprobación de informes internos y documentos de seguimiento, la verificación de autocontroles, la comprobación de técnicas usadas y la adecuación de la gestión ambiental de la instalación. El fin de la inspección es garantizar el cumplimiento de la

---

<sup>8</sup> El plazo para su transposición expiraba el 7 de enero de 2013 y la Ley se publicó el 12 de junio de 2013 de forma parcial. Hasta el 18 de octubre de 2013 no se aprobó el Reglamento de Emisiones Industriales, el Real Decreto 815/2013.

normativa ambiental de las actividades o instalaciones bajo el ámbito de aplicación de esta norma.”

Como comprobamos, la definición es prácticamente idéntica a la establecida por la DEI y, en consecuencia, también se identifican los tres elementos a los que nos referíamos anteriormente, teleológico, objetivo y subjetivo, aunque se altera el orden en el que se define y se añaden algunos matices. En el ámbito teleológico se expone que la finalidad de la inspección no solamente es comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones sino también asegurar dicha adecuación. Por otra parte, concreta que la adecuación debe ser a las autorizaciones ambientales integradas (AAI). Es decir, no se refiere a “permisos”, como hacía la DEI, sino que concreta cuáles, la AAI. Esto nos lleva a afirmar que la inspección ambiental se realiza sobre las actividades sometidas a AAI. En lo que al elemento objetivo se refiere, el texto español opta por usar algunas nomenclaturas distintas a las referidas en la DEI: en lugar de usar el término “monitorización” de emisiones usa el de “medidas” de emisiones y en vez de referirse a la verificación de la “auto-monitorización”, usa el de verificación de “autocontroles”. En cuanto al elemento subjetivo, la referencia es igual que la que prevé la DEI, otorgando tanto a la autoridad competente como a quien actúe en nombre de esta la competencia para realizar las inspecciones ambiental. Esto supone que el Estado español abre la puerta a la colaboración privada en el ejercicio de la función inspectora.

Esta última cuestión viene concretada y desarrollada en el Título IV, art. 30.1 del TRLPCIC<sup>9</sup>, que integra parcialmente las previsiones de la DEI. Le otorga la competencia de inspección a las CCAA - a los órganos competentes que estas designen - que a su vez podrán designar “a entidades que demuestren la capacidad técnica adecuada, para la realización, en su nombre, de actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos”. Por tanto, podrán llevar a cabo esta función con sus propios órganos las CCAA o a través de sujetos privados – aquellos sujetos privados en los que concurran las condiciones que exige.

La ley básica detalla quién será este sujeto privado que realice la inspección en nombre de la autoridad competente – las entidades -, en los que concurran unos requisitos - que demuestren capacidad técnica -, y a los que limita su actuación - realización de “actuaciones materiales de inspección” “que no estén reservadas a funcionarios públicos” – estableciendo una cautela - “en ningún caso estas actuaciones podrán versar sobre el diseño de sistemas, planes o programas de inspección”. Por lo tanto, se abre paso a las Entidades

---

<sup>9</sup> Anterior art. 29 LPCIC.

Colaboradoras de la Administración (en adelante ECA's), en este ámbito, aunque se les limita las funciones.

Cabe recordar que estas entidades ya tienen un amplio recorrido en el ámbito de la protección del medio ambiente sobre todo en algunas CCAA como Catalunya, donde además cuentan con una normativa específica. Por otra parte, cabe destacar la tarea que se les encomienda a estas entidades: “actuaciones materiales de inspección”.<sup>10</sup> Por lo tanto, ya no son meros acompañantes sino que pueden realizar actuaciones materiales.

Este artículo también establece las bases de cómo deben designarse dichas entidades, mediante un procedimiento de selección, que respete los principios de publicidad, transparencia, libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato, de conformidad con la legislación de contratos del sector público.

El perfil del sujeto privado que pueda realizar actuaciones materiales de inspección viene perfilado por la ley. Sin embargo, el perfil y las tareas que le encomienda, a pesar de los límites que se establecen, ha dado lugar a un debate en relación con las funciones que pueden desarrollar realmente, en la medida que no deben entrar en contradicción con la reserva a funcionarios públicos de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. El hecho de permitirles realizar actuaciones materiales es la cuestión más debatida, ya que se plantea la duda de si puede substituir a un funcionario. En todo caso, y a mi modo de ver, aunque las entidades habilitadas puedan llevar a cabo actuaciones materiales de inspección, como veremos, en todo caso, siempre será un funcionario quien realice el informe de conclusiones. Aún así, sería deseable que se regulase de forma completa el alcance de la colaboración privada y las funciones en manos de la Administración pública, todo ello en aras a la seguridad jurídica.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Esta opción no ha sido bien recibida, por ejemplo, por el Consejo de Estado en el Dictamen 978/2013, de 3 de octubre de 2013, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Emisiones industriales de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio de prevención y control integrados de la contaminación, que considera que se trata de una huida del derecho administrativo que puede incluso ser contraria a derecho puesto que otorgar la tarea de realizar actividades materiales de inspección a sujetos privados y no solamente de apoyo, puede vulnerar la reserva a funcionarios públicos de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales establecido en el art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>11</sup> Véase PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, “Las entidades colaboradoras en materia de protección ambiental”, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luís Ignacio ALONSO GARCÍA, María Consuelo, DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, Tratado de derecho ambiental, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

A continuación, el artículo 30.2, con un redactado casi mimético del art. 23.1 de la DEI, prescribe que “los órganos competentes establecerán un sistema de inspección medioambiental de las instalaciones que incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate”. Sin embargo, no recoge las previsiones de la DEI que dan contenido mínimo al sistema de inspección, cuestión que se deriva al correspondiente desarrollo reglamentario, al cual nos referimos en el siguiente apartado.

Finalmente, el art. 30.3 se refiere a la publicidad de los resultados de las actuaciones que se lleven a cabo cuando prescribe que “los resultados de estas actuaciones deberán ponerse a disposición del público en el plazo de cuatro meses a partir de la finalización de la visita *in situ* y de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio.”<sup>12</sup> Se remite así a la legislación sobre acceso a la información ambiental<sup>13</sup> y reproduce el plazo que ya preveía la DEI, de cuatro meses desde que se finalice la visita *in situ*.

### 3.1.2 El desarrollo reglamentario sobre emisiones industriales

Como ya constatábamos en el apartado anterior, la ley básica se remite al reglamento para desarrollar algunos de los elementos que regula: los “sistemas de inspección ambiental”, la “labor de inspección ambiental”, la “planificación de la inspección ambiental”, la “documentación de la labor inspectora, su notificación y publicidad” y las “medidas provisionales”. Por ello debemos referirnos al Real Decreto 815/2013 (en adelante, REI) citado con anterioridad y al Real Decreto 773/2017 que modifica algunas cuestiones que nos afectan.

En relación con los sistemas de inspección ambiental el REI concreta que este será para las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del TRLPCIC, ubicadas en el territorio de la Comunidad autónoma (art. 21<sup>14</sup>); que incluirá el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate y garantizará un adecuado nivel de comprobación del cumplimiento ambiental; y que las Administraciones Públicas competentes

---

<sup>12</sup> Este plazo no lo preveía la ley 5/2013 sino que se introduce con la codificación de la norma.

<sup>13</sup> En cuanto a las obligaciones por parte de las administraciones de publicidad activa de la información ambiental que obre en sus manos nos remitimos, entre otros, a DE LA VARGA PASTOR, Aitana, “Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. 6, Núm. 1, 2015, <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1529> Acceso 02/5/2018. Véase también el reciente trabajo de FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Información ambiental y transparencia pública”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, 39, 2018.

<sup>14</sup> La modificación del 2017 actualiza la referencia al texto legal TRLPCIC en el texto.

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 proporcionando los recursos necesarios para la prestación del servicio en condiciones de seguridad y eficacia.

La labor inspectora<sup>15</sup> (art. 22<sup>16</sup>) se reserva a los Inspectores ambientales - funcionarios adscritos al órgano que ejerza las competencias en materia de inspección ambiental que en el ejercicio de sus funciones gozarán de la condición de agentes de la autoridad – aunque también se prevé que puedan ejercer las actuaciones materiales de inspección que no estén reservadas a funcionarios las entidades designadas – de acuerdo con el TRLPCIC. Asimismo, se incluye la posibilidad de que los Inspectores ambientales puedan ir acompañados de lo que llama asesores técnicos – a los que se les atribuye el ejercicio de una labor meramente consultiva por sus conocimientos técnicos, sin ostentar, en ningún caso la condición de agentes de la autoridad. Se exige que las Entidades designadas y los Asesores técnicos estén debidamente identificados por los órganos competentes y que guarden secreto respecto los datos e informaciones que conocieran en el ejercicio de las funciones inspectoras. Esta regulación complementa la que veíamos con anterioridad en relación con el elemento subjetivo, es decir con los sujetos que pueden llevar a cabo las tareas de inspección.

Por último, se fijan las obligaciones exigibles al titular de la instalación objeto de la inspección y que consisten en: “permitir el acceso, aun sin previo aviso y debidamente identificados, a los Inspectores ambientales, Asesores técnicos y Entidades designadas, cuando vayan acompañados de los inspectores o cuando el titular no se oponga”; “prestar la colaboración necesaria facilitando cuanta información y documentación le sea requerida al efecto”; “prestar asistencia para la realización de la toma de muestras o la práctica de cualquier medio de prueba.”

La planificación en materia de inspección ambiental adopta un papel muy relevante a partir de la DEI y así se refleja también en el TRLPCIC y en el REI (art. 23<sup>17</sup>). Además de exigir que todas las instalaciones a las que se les aplica el TRLPCIC estén cubiertas por un plan de inspección ambiental que

---

<sup>15</sup> Cabe tener en cuenta que en las instalaciones de cría intensiva de aves de corral o de cerdos del epígrafe 9.3 del anejo 1, la labor inspectora se realizará cumpliendo con las limitaciones reguladas por la normativa de sanidad animal, tanto en el acceso a las instalaciones como en la realización de toma de muestras o la práctica de cualesquiera medios de prueba.

<sup>16</sup> El texto del artículo, en esta ocasión no se ha modificado por parte del RD de 2017, por lo que sigue haciendo referencia a la ley derogada en vez de al texto vigente, el TRLPCIC.

<sup>17</sup> En este artículo sucede lo mismo que lo comentado en el anterior. La referencia legal es antigua.

considere la totalidad del ámbito territorial en que operen, deja en manos de los órganos competentes y, en consecuencia, de las CCAA, fijar la periodicidad de la revisión y actualización de estos planes. En definitiva, comprende las exigencias de la DEI y deja en manos de las CCAA la concreción en cuanto a la periodicidad de la revisión y actualización del plan.

El REI, establece, a semejanza de la DEI, el contenido mínimo del plan - 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) el procedimiento para elaborar los programas de las inspecciones ambientales indicadas en el apartado 3; e) los procedimientos de las inspecciones ambientales programadas y no programadas; f) en su caso, disposiciones sobre la cooperación entre los diferentes órganos responsables de la inspección y, en particular, entre los organismos de cuenca y los órganos competentes para realizar tareas de inspección de las comunidades autónomas.

El ordenamiento jurídico español no va más allá de los mínimos que exige en la DEI, reproduce el texto y tan solo concreta la última cuestión, los órganos administrativos que deben cooperar en la tarea inspectora.

En cuanto a los programas de inspección ambiental, prescribe, también a modo y semejanza de la DEI, que se elaboren por parte del órgano competente de forma regular basándose en los planes de inspección y que incluyan la frecuencia de las visitas de inspección a los emplazamientos para los distintos tipos de instalaciones, teniendo en cuenta varios parámetros que enumera: que la visita de inspección a la instalación se realice en el plazo de un año desde el inicio de la actividad; para determinar el periodo entre dos visitas *in situ* se fundamentará en lo que llama evaluación de riesgo de las instalaciones correspondientes, y determina que no superará un año en las que planteen los riesgos más altos y tres años en las instalaciones que planteen riesgos menores. Por último, prevé qué sucede si una inspección hace patente un grave incumplimiento de las condiciones de la AAI. Comportará una visita adicional a la instalación en un plazo no superior a seis meses, sin perjuicio del régimen sancionador aplicable.<sup>18</sup>

Por último, el REI incluye expresamente la publicidad de los planes y programas que exige que se pongan a disposición del público, entre otros, por medios electrónicos, solamente atendiendo a las limitaciones de la ley 27/2006<sup>19</sup>. Cabe destacar que la DEI no nombra expresamente los medios electrónicos, pero sí que está incluido como medio de difusión por la ley

---

<sup>18</sup> La DEI prevé un plazo de seis meses y no se refiere a ningún procedimiento sancionador.

<sup>19</sup> Estas limitaciones se prevén en el artículo 13 de la ley.

27/2006. Consideramos positivo que se incluya dicha exigencia puesto que así hace más accesibles los documentos a publicar.

La evaluación sistemática de riesgos a la que se refiere la normativa se rige por distintos criterios que fija el propio REI - a) el impacto potencial y real de las instalaciones 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 de la autorización ambiental integrada<sup>20</sup>; c) la participación del titular en el sistema de la gestión y auditoría ambientales (EMAS), de conformidad con el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)<sup>21</sup>, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión - .Será necesario tenerlos en cuenta para las evaluaciones.

En cuanto a las inspecciones ambientales no programadas para investigar denuncias graves sobre aspectos ambientales, accidentes graves e incidentes ambientales y casos de incumplimiento de las normas, el REI prevé que se efectuarán lo antes posible y, en su caso, antes del otorgamiento, modificación sustancial o revisión de una AAI.

La regulación de la documentación de la labor inspectora, su notificación y publicidad se ha visto modificada por el RD 773/2017, y actualmente se concreta en lo siguiente (art. 24 REI): se prevé que se consigne en una Acta el resultado de la visita *in situ* y que esta sea levantada por el inspector. Asimismo, se le otorga valor probatorio - a los hechos constatados por los funcionarios encargados de las tareas de inspección -, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados. Además se le otorga a la Acta la condición de documento público y, por ello, deben ir, en todo caso, firmadas por el inspector. También se da la posibilidad de que la Acta la firme el titular, un representante o un empleado “debidamente acreditado de la empresa”<sup>22</sup>, si han estado presentes en la inspección, aunque puede hacer voluntariamente

---

<sup>20</sup> La DEI se refiere al permiso y en este caso el REI concreta que se trata de la AAI.

<sup>21</sup> Cabe apuntar que los artículos 11.1 y 11.2, 12.1 y 12.4, Disposición Transitoria primera y Disposición final tercera de este Real Decreto ha sido declarados inconstitucionales y por lo tanto declarados nulos por la STC 141/2016, de 21 de julio que resolvía conflicto positivo de competencia 4911-2013, planteado por el Gobierno de la Generalitat respecto a diversos preceptos de esta norma.

<sup>22</sup> Sorprendentemente esta cuestión no se había introducido en el Real Decreto de 2013, a pesar de que así lo establece la DEI. El Real Decreto de 2017 lo modifica y la introduce.

manifestación de lo contrario y el hecho de firmarla no supone la aceptación de ninguno de los hechos reflejados en el acta<sup>23</sup>, ni de las medidas sugeridas como posible solución a un problema constatado por el inspector. Por supuesto, tendrá la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y se le entregará una copia. También se prevé expresamente que se deje constancia de cualquier incidencia durante su firma y entrega.

Puede sorprender esta última inclusión pero se ve positiva en tanto que a veces los titulares no son receptivos a las inspecciones ambientales. Por otra parte, cabe comentar que la DEI no utiliza el término Acta en su regulación, sino que exige que haya un informe con las conclusiones. El REI opta porque previamente a este informe se haga constar el resultado de la visita *in situ* en un Acta, a la que le da valor probatorio, solamente a aquellos hechos constatados por funcionarios públicos, y a la que otorga la condición de documento público. En este punto podemos hacer resurgir de nuevo el debate entorno a la colaboración privada en las actuaciones inspectoras. Vista la redacción del REI, se tienen en cuenta si es funcionario o no quien firma el acta para darle dicho valor probatorio, lo que lleva a pensar que si no es un funcionario no puede tener este carácter. Por otra parte, en todo caso, el informe resultante al que nos referimos en el siguiente párrafo será el que se realice por funcionario, en todo caso, y en el que se plasmen las conclusiones de la visita *in situ* y de la inspección, en definitiva, independientemente de quien haya realizado el Acta en la visita *in situ*, que en todo caso será alguien bien que forme parte de la Administración pública o que haya sido habilitada por ella para tal efecto.

El REI regula el informe que elaborarán los órganos competentes después de cada visita *in situ* sobre la actuación realizada y que deben incluir las conclusiones relativas al cumplimiento de las condiciones de la AAI por la instalación, así como cualquier ulterior actuación necesaria.

Este informe será notificado al titular en un plazo máximo de dos meses a partir de la fecha que finalice la visita, para que realice las alegaciones que estime conveniente en un plazo de quince días. Esta notificación podría coincidir, en su caso, con un procedimiento sancionador, que tendrá un acuerdo de inicio independiente. Asimismo, se pondrá a disposición del público, por medios electrónicos, de acuerdo con la Ley 27/2006 y en un plazo máximo de cuatro meses.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> La redacción anterior utilizaba la expresión “en ningún caso” pero la modificación realizada por el RD de 2017, lo ha suavizado. Ahora dice “no supondrá la aceptación (...)”.

<sup>24</sup> El texto original ya contemplaba la referencia al plazo de cuatro meses, pero no incluía la referencia a los medios electrónicos, como medio para poner a disposición del público el informe. La redacción inicial se refería a la publicidad tan solo indicando que “se publicará el informe de la actuación realizada”.

Por último, se atribuye a las autoridades competentes la responsabilidad de asegurarse de que el titular de la instalación, en un plazo razonable<sup>25</sup>, tome las medidas necesarias que indique el informe, pudiendo dar lugar también a un procedimiento sancionador, en caso de incumplimiento.

Finalmente, el artículo 25 del REI, en relación con los procedimientos sancionadores, regula las medidas provisionales que se podrán adoptar para asegurar la eficacia de la resolución y evitar el mantenimiento de los riesgos o daños para la salud humana o el medio ambiente. Se podrán adoptar aquellas que se estimen oportunas, en cualquier momento, mediante acuerdo motivado. Se ordenarán las medidas indispensables para la protección de estos bienes (de acuerdo con el art. 34 del TRLPCIC) y se adoptarán basándose en un juicio de razonabilidad y eligiéndose aquella que menos dañe la situación jurídica del titular.

También se prevé con la misma finalidad, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, la posibilidad de adoptar las medidas provisionales imprescindibles con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador, con los límites y condiciones establecidos por la LPAC sin que puedan en ningún caso sobrepasar el plazo de quince días.

#### **4. EL CONTROL Y LA INSPECCIÓN EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

##### **4.1 La normativa autonómica sobre control e inspección**

Una vez vista la normativa básica y en qué términos el Estado español ha transpuesto la DEI es necesario conocer la legislación autonómica que se ha promulgado al respecto.

Como ya vimos, son los órganos de las CCAA quienes tienen atribuidas las competencias en materia de inspección ambiental, por lo que serán estas las que asignen la competencia al órgano que crean más adecuado y conveniente. Por ello, resulta imprescindible conocer las normas autonómicas en materia de IPPC que regulan la inspección ambiental.

---

<sup>25</sup> El Real Decreto de 2017 ha introducido esta puntualización “en un plazo razonable” que por lo menos acota el tiempo o da premura a la Administración para que exija al titular que actúe.

Ocho son las CCAA que tienen normativa propia en materia de IPPC, donde se incluye la regulación de la inspección ambiental: Aragón – Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (regula la inspección ambiental en el Título VI. Régimen de inspección, seguimiento y control, arts. 89-102) –; Canarias – ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias –; Castilla y León – Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (regula la inspección ambiental el Título IX. Régimen de control e inspección de las actividades o instalaciones sujetas a autorización ambiental, a licencia ambiental y a comunicación ambiental, arts. 64-72)-; Catalunya - Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental y de las actividades (Títulos VIII. Sistema de Control y Título IX Regímenes de inspección, sanciones y ejecución forzosa. Arts. 68-88) y Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las entidades colaboradoras de medio ambiente –; Comunitat Valenciana – Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana (regula la inspección ambiental en el Título VI. Régimen de control, inspección y sanción. Arts. 75-85) –; Illes Balears – Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears (regula la inspección ambiental en el Título VIII. Inspecciones. Arts. 83-93) –; Región de Murcia - Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (regula la inspección ambiental en el Título VIII. Control y disciplina ambiental. Arts.125-166) –; Navarra – Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (Título IV. Inspección de las actividades sometidas a intervención ambiental. Arts. 59-66).

Como observamos, de las fechas de las leyes citadas se deduce que muchas de estas CCAA regularon sobre la materia previamente a que lo hiciera el Estado español, por lo que la inexistencia de regulación estatal básica durante muchos años sobre inspección ambiental ha dado lugar a que las CCAA hayan regulado sobre la materia en sus normas autonómicas realizando un esfuerzo regulatorio y jugando un papel fundamental, tomando como referencia la Recomendación 2001/331/CE de la UE a la que nos hemos referido.

Una de las cuestiones ampliamente regulada desde el ámbito autonómico es la planificación. Como hemos visto en apartados anteriores, actualmente la DEI exige que se lleve a cabo una planificación de la inspección ambiental para las actividades sujetas a AAI, pero no para el resto de materias. Sin embargo encontramos que la gran mayoría de CCAA, siguiendo lo establecido en la citada Recomendación 2001/331/CE, ya disponían de planes de inspección ambiental de carácter general con anterioridad a la norma básica (Andalucía, Murcia, Castilla- La Mancha, País Vasco, Galicia, Extremadura, Asturias y La

Rioja). Muchos de estos planes apelan a la conveniencia de realizar labores de inspección siguiendo la Recomendación 2001/331/CE.<sup>26</sup>

Extremadura, Galicia, Navarra y la Región de Murcia regulan la planificación de la inspección ambiental. A estas se deben sumar Aragón, Catalunya y la Comunidad Valenciana, que prevén la planificación de la inspección ambiental para la AAI, de acuerdo con la DEI, el TRLPCIC y el REI. Por último, Andalucía, la configura como potestativa. En materia de autocontrol tan solo dos CCAA incluyen su regulación. Se trata de Catalunya (Ley 20/2009) y de la Comunidad Valenciana (art. 76 Ley 6/2014). Otro ámbito a destacar en el marco de la regulación autonómica son las Entidades Colaboradoras de la Administración (ECA's).

La legislación básica en materia de prevención y control de la contaminación permite, en los términos que vimos con anterioridad, que intervengan sujetos privados en las tareas inspectoras. Es decir, que sean las conocidas como ECA's quienes lleven a cabo las inspecciones ambientales de las instalaciones. La competencia para llevar a cabo las inspecciones las tienen atribuidas los órganos de las CCAA, por lo que quedará en sus manos decidir si llevan a cabo las inspecciones por sus propios medios o, en cambio, permiten que sean las ECA's quienes lleven a cabo las inspecciones y en qué términos, siempre teniendo en cuenta las condiciones en las que se plantea por parte de la legislación básica.

Solamente seis CCAA han incluido en sus normativas autonómicas la regulación de las ECA's – Andalucía, Canarias, Catalunya, Comunitat Valenciana, País Vasco y Región de Murcia. También se observa de la práctica que se realiza un uso desigual de las mismas por parte de las CCAA. Por ejemplo, Catalunya prácticamente solo realiza inspecciones con ECA's y dispone de una norma específica dedicada a la regulación de las mismas.

En el marco de la red Ecover se solicitó a las distintas CCAA información relativa a las inspecciones ambientales objeto del trabajo. Aunque no se recibió respuesta de todas ellas se lograron algunos datos que nos llevan a las conclusiones a las que nos referimos a continuación.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Véase CASADO CASADO, Lucía, DE LA VARGA PASTOR, Aitana, FUENTES GASÓ, Josep Ramon, RODRÍGUEZ BEAS, Marina, “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas” en SANZ LARRUGA, Francisco Javier, PERNAS GARCÍA, Juan José, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer, (coords.) *Derecho ambiental para una economía verde: Informe Red Ecover*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, p. 131.

<sup>27</sup> Véase CASADO CASADO, Lucía, DE LA VARGA PASTOR, Aitana, FUENTES GASÓ, Josep Ramon, RODRÍGUEZ BEAS, Marina, “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas” en SANZ LARRUGA, Francisco Javier, PERNAS GARCÍA, Juan José, SÁNCHEZ GONZÁLEZ,

En primer lugar, vimos que varía mucho el número de actividades sujetas a AAI y, en consecuencia, a inspección ambiental en función de la Comunidad autónoma (Aragón: 871 Cantabria: 59; Castilla la Mancha: 388; Catalunya: 1282; Galicia: 262). En segundo lugar, en relación con los sujetos que realizan las inspecciones, también encontramos modelos muy distintos. Mientras algunas CCAA solamente realizan inspecciones con el personal al servicio de la Administración autonómica (Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha y Galicia) Catalunya ha optado por realizar las inspecciones no programadas también por parte de personal al servicio de la administración autonómica, pero sin embargo, las visitas programadas las llevan a cabo íntegramente las ECA's. En tercer lugar, en cuanto al número de inspectores también varía según la Comunidad autónoma, siendo Catalunya la que encabeza el listado teniendo el mayor número - 28 inspectores (aunque no concreta si son funcionarios o personal laboral al servicio de la administración) y 8 entidades colaboradoras habilitadas con 70 personas adscritas. El menor número de inspectores lo encontramos en Cantabria - 6 funcionarios, 2 de ellos con dedicación completa a las inspecciones). Aragón y Castilla La Mancha tienen funcionarios con dedicación parcial, 10 y 15 respectivamente y Galicia 26 funcionarios, sin más especificación. En cuarto lugar, en cuanto al número de inspecciones, este también es muy variable, según la Comunidad autónoma de que se trate. Catalunya es la más prolífera - en 2014 realizó 532 inspecciones programadas ejecutadas y en 2015, 630, lo que supone un total de 1162 inspecciones en dos años -. Aragón, de la que disponemos información más detallada, también llevó a cabo un elevado número de inspecciones, entre el año 2010 y 2014 y las distingue de acuerdo a si son instalaciones ganaderas o industriales - 2010: 86 (48+38); 2011: 74 (34+40); 2012: 96 (26+70); 2013: 87 (47+41); 2014: 307 (228+79)-. En esta Comunidad autónoma observamos además que el número de inspecciones se encuentran alrededor de los 80-90 pero en 2014 se disparan hasta triplicarlas. Castilla La Mancha, que ha facilitado información respecto al periodo entre 2012 y 2015 también ha realizado un buen número de inspecciones - 2012: 53; 2013: 153; 2014: 112; 2015: 70. Galicia, de la que disponemos de todos los datos comprendidos entre el 2010 y el 2015 también ha realizado un elevado número de inspecciones - 2010:100; 2011: 128; 2012: 97; 2013: 91; 2014: 111; 2015: 185. Por último, Cantabria, es la que menos inspecciones ha llevado a cabo, lo que está acorde con el número de actividades sometidas a AAI en su territorio. Además tan solo disponemos de los datos de 2014, año en que se realizaron tan solo 7 de 9 inspecciones programadas.

---

Jennifer, (coords.) Derecho ambiental... cit., pp. 155 y 156. Cabe apuntar que la información obtenida se corresponde con el periodo ente 2010 y 2015.

En lo que atañe a expedientes sancionadores iniciados a partir de actuaciones inspectoras vemos que el número es ínfimo en todas las CCAA de las que se obtuvo información. Tan solo Aragón y Catalunya han dado datos al respecto y en el periodo de 2010 a 2014 se iniciaron 22 y 13 expedientes sancionadores, respectivamente. Sin embargo, de Aragón no tenemos datos de 2015 y en Catalunya se iniciaron 60 expedientes, que derivaron de inspecciones realizadas por ECA's. Finalmente, encontramos muy pocas resoluciones firmes que acaben con la imposición de una sanción en el periodo de 2010 a 2015, por parte de estas CCAA. Tan solo en Catalunya que encontramos tres en 2011, dos en 2014, y tan solo uno en 2015, lo que supone un total de seis. Cantabria indica cero en 2014 y en el resto de CCAA la información no está disponible.

En conclusión, es difícil acceder a esta información en manos de la administración pública, sobre la actividad inspectora. Aún así, de los datos facilitados se desprende que el número de inspecciones van en aumento. Se desmarca especialmente Catalunya, quien encomienda gran parte de estas inspecciones a las ECA's previamente habilitadas y que comporta un incremento del número de inspecciones realizadas.

## **5. ESPECIAL REFERENCIA A CATALUNYA**

### **5.1 Breve aproximación a la normativa catalana**

La Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades es la norma autonómica catalana que regula los controles periódicos y la inspección ambiental, como vimos en apartados anteriores. Sin embargo, Catalunya no se ciñe tan solo a dicha regulación sino que también regula la inspección administrativa en términos generales así como las entidades colaboradoras. Esta regulación la encontramos en la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas de Catalunya, por un lado, el Capítulo I. Finalidad y ejercicio y, por el otro el Capítulo II. Entidades Colaboradoras, del Título VII. Potestades de inspección y control (arts. 88-90 y 91-101, respectivamente) que establece el marco legal básico de las inspecciones ambientales y de las ECA's para Catalunya y en el Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre les entidades colaboradoras del medio ambiente que regula las Entidades Colaboradoras de la Administración en materia ambiental. Este decreto consta de 26 artículos, distribuidos en 5 capítulos (disposiciones generales – habilitación de la ECA's- supervisión y obligaciones de las ECA's- suspensión, pérdida y retirada de la habilitación; régimen sancionador), una Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

Esta opción legislativa comporta una gran novedad e innovación en tanto que el Estado español no ha promulgado ninguna norma sobre inspección administrativa, como tampoco lo ha hecho la UE, por lo que se echa en falta en ambos ámbitos.

En cuanto al desarrollo de la legislación debemos destacar que Catalunya dispone a día de hoy de plan y programa vigentes en materia de inspección ambiental. Recientemente, en febrero de 2018 el Departament de Territori i Sostenibilitat, a través de la Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi climàtic aprobó el Programa d'inspecció ambiental integrada de Catalunya per a l'any 2018 (DOGC núm. 7568, de 28.02.2018), donde se prevé la realización de 671 inspecciones programadas en establecimientos considerados potencialmente de alta incidencia ambiental. La vigencia de este plan es para todo el año, es decir, hasta 31 de diciembre de 2018 y afecta a aquellas actividades sometidas a AAI. El objetivo general del programa es comprobar y garantizar el cumplimiento de las prescripciones y determinaciones fijadas en las autorizaciones ambientales de los establecimientos cubiertos por el Plan de Inspección Ambiental Integrada 2017-2019<sup>28</sup> (anexo I.1 de la Ley 20/2009) del que forma parte el Programa. Dicho programa recoge la metodología para que las unidades del Departament de Territori i Sostenibilitat que tienen asignadas funciones de inspección ambiental integrada (Oficinas de Gestión Ambiental y otras) evalúen el riesgo ambiental de los establecimientos cubiertos por el plan, así como los criterios adoptados para la selección de los establecimientos que deben ser objeto de inspección. Incluye las inspecciones programadas y también las no programadas, las cuales se deben ajustar al protocolo que prevé la Instrucción DGQACC/1/2018 para la realización de las visitas *in situ* de las actuaciones de inspección ambiental integrada en los establecimientos cubiertos por el Plan de Inspección ambiental integrada de Catalunya.

Además este programa reduce para el año en curso la categoría de riesgo evaluada para aquellos establecimientos registrados en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) que en las últimas inspecciones hayan acreditado un cumplimiento satisfactorio o adecuado de la autorización ambiental. Esto conlleva una reducción de la periodicidad de inspección que actualmente puede ser anual, bianual o trienal en función del riesgo.

---

<sup>28</sup> En el siguiente enlace encontramos los establecimientos cubiertos por el Plan de inspección ambiental integrada de Catalunya para el periodo 2017-2019 (edición de 20 de febrero de 2018), cuyo número asciende a 1456: [http://mediambient.gencat.cat/web/.content/home/ambits\\_dactuacio/empresa\\_i\\_producio\\_sostenible/prevencio\\_i\\_control\\_dactivitats/la\\_llei\\_de\\_prev\\_i\\_control\\_amb\\_dact/control\\_ambiental\\_i\\_accio\\_inspectora/documents/PLA201719\\_V04\\_20180220.pdf](http://mediambient.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/empresa_i_producio_sostenible/prevencio_i_control_dactivitats/la_llei_de_prev_i_control_amb_dact/control_ambiental_i_accio_inspectora/documents/PLA201719_V04_20180220.pdf)

En cuanto a la publicidad de los informes resultantes de las inspecciones ambientales observamos que actualmente están disponibles en la web los informes de las inspecciones realizadas los años 2014, 2015 y 2016 y nos informan que próximamente se publicarán los correspondientes a las inspecciones del año 2017. Como ya manifestamos anteriormente esta publicidad aporta seguridad jurídica y permite ejercer los derechos que contempla el convenio de Aarhus.

## **5.2 El protagonismo de las ECA's en materia de inspección ambiental**

El objeto de las normas citadas en el apartado anterior y, en especial el Decreto 60/2015, se centran en regular la habilitación, el funcionamiento y la supervisión de las ECA's que ejercen funciones de inspección y control, y en concreto, en los ámbitos sectoriales del medio ambiente siguientes: prevención y control ambiental de las actividades; prevención de la contaminación atmosférica; prevención de la contaminación acústica; comercio de emisiones de gases de efecto invernadero; sistemas comunitarios de gestión y auditoría ambiental (EMAS); etiquetado ecológico de productos y servicios; prevención de la contaminación del suelo; caracterización de los residuos y los lixiviados; control y vigilancia del estado de las masas de aguas y gestión de los vertidos; cualquier otro ámbito material de medio ambiente en que la legislación aplicable prevea funciones de inspección y control.

Asimismo uniformiza y simplifica la regulación de las ECA's y crea nueve tipos de entidades distintas, teniendo en cuenta el ámbito en el que van a ejercer sus funciones. Dos de ellas se crean en el ámbito de la prevención y el control ambiental de las actividades (art. 3.1.1). Se trata de las entidades de control a quienes “les corresponden la comprobación inicial y la comprobación periódica, o la inspección, según sea conveniente, del cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización ambiental o en la licencia ambiental, incluyendo la determinación de las emisiones, si procede; las comprobaciones a que se hayan de someter las actividades incluidas en el régimen de comunicación; y la comprobación *in situ* que la información que contienen las evaluaciones ambientales y los sistemas de autocontrol es fiable y se ajusta a la realidad del establecimiento o la instalación. También pueden ejercer las funciones encomendadas a los verificadores.”, y los verificadores a quienes corresponde “(...) la comprobación *in situ* que la información respecto al cumplimiento de la autorización o la licencia ambiental en el caso de las actividades inscritas en el registro del sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales de la Unión Europea (EMAS) es fiable y se ajusta a la realidad del establecimiento o la instalación.”

El alcance de sus funciones se circunscribe en la inspección y el control en ámbitos sectoriales del medio ambiente. No solo desarrollan funciones de asistencia y apoyo a la Administración pública en materia ambiental sino que también asumen funciones propiamente inspectoras. (art. 3.1 y 3.3).

Destaquemos a continuación varias cuestiones sobre la regulación de las ECA's y sus funciones.

La actas, los informes y las certificaciones emitidos por el personal técnico habilitado de las ECA's, en el ejercicio de sus funciones de inspección y control, tiene atribuidas la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de la Administración pública encargado de dichas funciones.

Catalunya delimita quién puede ser entidad colaboradora y lo decide mediante un régimen de intervención previa a través de un sistema de habilitación. Esta habilitación previa la otorga el departamento competente en materia de medio ambiente. Por lo tanto, a diferencia de otras CCAA no existe el libre establecimiento. Este procedimiento de habilitación previa tiene como finalidad garantizar que la ECA y su personal técnico cumple con los requisitos de capacidad, independencia, imparcialidad y responsabilidad y demás requisitos establecidos por la normativa vigente.

La posibilidad de exigir dicha habilitación previa a las ECA's se ampara y justifica en la protección del medio ambiente y de la salud como razón imperiosa del interés general (de acuerdo con DIRSE y LGUM), así como responde a la proporcionalidad que se exige. Se pide una garantía de que la ECA disponga de recursos y medios, capacidad para actuar de manera independiente e imparcial. Todo ello aporta una mayor seguridad jurídica.

Como ya citamos, es la Administración competente la que habilita y no un organismo oficial de acreditación. No obstante lo dicho se prevé la posibilidad que no se someta a este proceso de habilitación en dos supuestos, que comprenden aquellos casos en los que se hayan obtenido previamente. En primer lugar, cuando la acreditación o autorización la haya emitido un organismo oficial de acreditación o una autoridad competente de la UE diferente a la prevista en el art. 5.3<sup>29</sup>. En segundo lugar, cuando tenga una

---

<sup>29</sup> Este artículo reza del siguiente modo: Tienen la condición de entidad habilitada los verificadores en el marco del comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero y los verificadores del sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (EMAS) que dispongan de un certificado de acreditación, emitido por un organismo oficial de acreditación o de una autorización emitida por la administración competente de un estado miembro de la Unión Europea. Los verificadores mencionados lo tienen que poner en conocimiento de la dirección general competente en materia de entidades colaboradoras

habilitación de los verificadores en el marco del comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero y de los verificadores del sistema EMAS que disponen de un certificado de acreditación, emitido por un organismo oficial de acreditación o de una autorización emitida por la administración competente de un Estado miembro de la UE.

Asimismo se exige que en estas entidades concurren los siguientes requisitos: en primer lugar, deben tener personalidad jurídica propia (o ser legalmente identificables dentro de otra organización); en segundo lugar, disponer de estructura organizativa y de funcionamiento y de sistema de gestión que garantice su competencia para llevar a cabo funciones como ECA con el alcance que solicita; en tercer lugar, disponer de personal en plantilla con formación académica y experiencia adecuada y de los medios y los equipos requeridos por la normativa aplicable y por las instrucciones técnicas de la administración para llevar a cabo por sí misma todas las funciones y las actuaciones que les correspondan en función del tipo de entidad y campos de actuación; en cuarto lugar, disponer de seguro o garantía financiera que cubra las Responsabilidades Civiles de carácter general y los daños al medio ambiente que puedan derivarse de sus actividades como ECA y la de sus técnicos habilitados, cubrir gastos derivados de la repetición de las actuaciones realizadas como ECA en caso de declararse su invalidez, las derivadas de la no realización o no finalización de las actuaciones contratadas y abonadas previamente en caso de suspensión, retirada y cese de su habilitación y los daños a terceros que se deriven de una actuación deficiente o inacabada por parte de la entidad.

El decreto regula el procedimiento de habilitación, que se inicia con una Solicitud de habilitación y con la aportación de la Documentación requerida.

La llamada Oficina d'Acreditació d'Entitats Col·laboradores (OAEC) del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, en materia de medi ambient, asimilada orgánicamente a servicio, es a quien le corresponde las funciones principales relacionadas con la gestión del sistema de acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras y de su servicio técnico.<sup>30</sup>

---

de medio ambiente, que los inscriba de oficio en el Registro de entidades colaboradoras de medio ambiente.

<sup>30</sup> El artículo 102 del El Decreto 277/2016, de 2 de agosto, de reestructuración del Departament de Territori i Sostenibilitat, define el alcance y funciones de la Oficina d'Acreditació d'Entitats Col·laboradores: a) Gestionar el sistema de acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras y de su personal técnico; b) Gestionar las actuaciones de evaluación de la habilitación y las relativas a la pérdida de esta condición del personal adscrito a las entidades colaboradoras; c) Realizar la supervisión administrativa de las actuaciones de las entidades colaboradoras, en los términos que prevé el Decreto 60/2015; d) Realizar el seguimiento de las habilitaciones de las entidades colaboradoras; e)

Este órgano competente lleva a cabo distintos trámites que corresponden al proceso de habilitación y que comprende la verificación de que la solicitud y la documentación que la acompaña son suficientes y correctas; la emisión de informe y la planificación de las auditorías necesarias para la evaluar el cumplimiento de los requisitos y la competencia técnica, tanto de la entidad como su personal, en función del alcance de la habilitación solicitada y la comunicación del plan de auditorías a la entidad; la realización de las auditorías planificadas; la elaboración de un informe técnico que contiene la valoración de la documentación aportada por la entidad y el resultado de las auditorías; elabora una propuesta de otorgamiento o denegación de habilitación solicitada; somete la propuesta a audiencia de la entidad en un plazo de 10 días y formula la propuesta de resolución (art. 9 del Decreto).

La resolución sobre la habilitación corresponde a la Dirección General de Qualitat Ambiental, quien debe motivarla y en la que debe indicar como mínimo el alcance de la habilitación, la dirección técnica la relación de personal técnico habilitado en el caso de las entidades de control, verificación y evaluación.

Una vez emitida la resolución esta debe ser notificada, en el plazo de seis meses, desde presentación solicitud. En caso de que no se emita la resolución o no se practique la notificación en el plazo indicado se prevé que el silencio será positivo, aunque se incluyen excepciones.

Veamos a continuación cuáles son los efectos de dicha habilitación. En primer lugar, comporta la declaración de su aptitud y capacidad y de la de su personal técnico para ejercer las funciones de inspección y control en un ámbito material -el ambiental- que la legislación de aplicación reserva a la

---

Proponer y coordinar la elaboración de instrucciones técnicas sobre equipos, procedimientos y toma de muestra y análisis, medida, calibración, auditoría y verificación y las instrucciones sobre requisitos de formación y experiencia del personal de las entidades colaboradoras; f) Impulsar programas de formación dirigidos al personal técnico de las entidades colaboradoras; g) Impulsar y coordinar ejercicios de intercomparación para garantizar la calidad y uniformidad de los resultados analíticos, ensayos, informes y dictámenes de las actuaciones realizadas por las entidades colaboradoras; h) Proponer la instrucción del procedimiento sancionador; i) Informar y colaborar en materia de habilitación de entidades colaboradores con los entes locales que lo soliciten; j) Asesorar y colaborar con la Administración local en las tareas de inspección y control realizadas por las entidades colaboradores; k) Gestionar la tramitación y resolución de las reclamaciones interpuestas contra las entidades colaboradores; l) Coordinar las comisiones técnicas de las entidades colaboradoras; m) Coordinar la liquidación de las tasas que meriten las actuaciones de acreditación y habilitación de las entidades colaboradores y la supervisión de sus actuaciones; n) Coordinar el sistema de calidad para la habilitación de entidades colaboradores; o) Cualquier otra función de naturaleza análoga que se le encomiende.

administración pública. En segundo lugar, supone la inscripción de oficio en el Registro de Entidades Colaboradoras de medio ambiente. En tercer lugar, implica el nacimiento de una relación jurídica entre la entidad y la Administración pública, y el nacimiento de obligaciones para el titular de la habilitación, quien deberá cumplir con lo establecido en el Decreto 60/2015. Por último, se prevé una vigencia de cinco años, de la habilitación, en términos generales, aunque existen excepciones. La renovación es automática y se notificará e inscribirá.

El Decreto también regula la supervisión de las actuaciones realizadas por las ECA, tarea que le compete a la OAEC, y que realiza mediante auditorías de seguimiento periódicas.

Estas ECA's deben cumplir unas obligaciones, entre las que se encuentran la de realizar las actuaciones en las condiciones de funcionamiento habituales y representativas del establecimiento o actividad y emitir los informes, las actas y las certificaciones establecidas formalmente por la administración competente en el ámbito material objeto de su actuación (art. 15.2.e).

Estos informes, actas y certificaciones que emite el personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras tiene que cumplir unos requisitos que exponemos a continuación. En primer lugar, deben respetar el contenido mínimo, el formato y el soporte aprobados por la administración competente a razón de la materia objeto de la actuación, que se publiquen en el web del departamento competente en materia de medio ambiente o en la web de la ACA y de la ARC o de la administración local competente si es necesario. En segundo lugar, tienen que estar redactados de forma clara y entendedora. En tercer lugar, deben tener el contenido preciso para reflejar la realidad del objeto de la actuación. En último lugar, tienen que cumplir los plazos de emisión establecidos por legislación aplicable y en el contrato previsto que se firma entre la ECA y las personas a quien prestan servicios.<sup>31</sup> Asimismo, se les exige que mantengan todos los documentos y registro de sus actuaciones en buen estado y de forma reproducible y trazable, durante un periodo mínimo de 5 años o el periodo que establezca la normativa sectorial, si procede.

---

<sup>31</sup> Este contrato viene regulado el artículo 16 del Decreto que establece el contenido mínimo del mismo, en el que deben constar: los datos identificativos de ambas partes; la normativa que rige las actuaciones que cubre el contrato; las actuaciones a realizar; el plazo de ejecución; el presupuesto desglosado; y la vigencia del contrato. Asimismo, este artículo prevé la posibilidad de prever los medios de resolución de conflictos en caso de incumplimiento por alguna de las partes. Sin perjuicio del sistema de reclamaciones que prevé el propio decreto.

En cuanto a las reclamaciones (art. 18) el Decreto exige a las ECA's que dispongan de procedimientos documentados para el tratamiento de las reclamaciones recibidas, tanto por parte de sus clientes como por otras personas afectadas por sus actuaciones y las de su personal técnico habilitado y prescribe un sistema de reclamaciones.

En primer lugar, serán las propias ECA's las que resuelvan dichas reclamaciones, ya que se les otorga el plazo de un mes para resolverlas y se les exige que mantengan permanentemente actualizado un archivo con todas las reclamaciones y las acciones llevadas a cabo sobre ello. Además, este archivo debe estar a disposición de la dirección general competente en materia de entidades colaboradoras de medio ambiente.

En caso de que la ECA no resuelva en el plazo de un mes o que la resolución sea desfavorable la persona que presentó la reclamación puede trasladarla a la dirección general competente en materia de entidades colaboradoras de medio ambiente. Este órgano evalúa las reclamaciones que se formulen contra las actuaciones de las ECA's, las de su propio personal técnico habilitado y lleva a cabo las investigaciones que sean necesarias para resolverlas. Una vez vistas las investigaciones realizadas la Dirección General competente, con el informe de la ACA y de la ARC, si proceden, y la audiencia previa de las personas interesadas resuelve sobre la reclamación formulada y la notifica en el plazo de tres meses. En la resolución se indicarán, si procede, las medidas que deberá tomar la entidad. También da la opción de aplicar las medidas de suspensión y pérdida de la habilitación, después de seguir el debido procedimiento que el Decreto prevé para adoptarlas.

El Decreto prevé también un régimen de supervisión administrativa que consiste en que se supervise las actuaciones llevadas a cabo por las ECA's y por su personal técnico habilitado en cualquier momento, por iniciativa propia o a petición de las unidades o entidades sectoriales y administraciones locales competentes. El objeto de la supervisión consiste en verificar que cumplen los requisitos y las obligaciones que les son aplicables en la realización de sus actuaciones. Estas supervisiones se realizarán documentalmente, en las instalaciones de la entidad o en el establecimiento objeto de la actuación de la entidad.

Cómo ya mencionamos con anterioridad existe la posibilidad de que se suspenda la habilitación de una entidad o de su personal técnico – en este supuesto, mientras dure, ni la entidad ni su personal pueden llevar a cabo ninguna actuación como ECA -. En el supuesto de que no se obtenga el levantamiento de esta suspensión se puede llegar a perder la habilitación. Por último, se puede retirar la habilitación mediante resolución.

El régimen sancionador que prevé el decreto se remite al establecido por la ley de procedimiento administrativo catalán y le otorga la competencia a la dirección general competente.

Por último, cabe referirse sumariamente al régimen de responsabilidades de las ECA's, en concreto a que se traslada y se le imputan las responsabilidades a tales organizaciones. Esto supone que son directamente responsables de los daños y perjuicios ocasionados en ejercicio de esas funciones públicas que tienen atribuidas. La Ley de procedimiento administrativo ya establece que las ECA's actúan con responsabilidad y el Decreto 60/2015 alude a que el personal técnico de las ECA's debe asumir la responsabilidad. Ello no exime, sin embargo, que la Administración pública sea también responsable – en base a las potestades de supervisión y de fiscalización que tiene otorgadas.

## 6. CONCLUSIONES

Una vez llegados a este punto podemos concluir en términos generales que se debe valorar de forma positiva la regulación de mínimos que encontramos en el ordenamiento jurídico a partir de la DEI, del TRPCIC y del REI. A pesar de esta valoración positiva, que aporta seguridad jurídica, se sigue echando de menos una regulación general de la inspección y de la inspección ambiental, que aumentaría dicha seguridad jurídica.

Por otra parte es notoria la problemática de la aplicación práctica de la inspección ambiental, en especial en lo que atañe a la falta de medios para llevar a cabo las inspecciones de forma efectiva y contundente. Por este motivo, se plantea la cuestión de si las entidades colaboradoras son una solución a esta problemática, ya que la Administración pública parece no estar dispuesta, ni ser capaz económicamente, de soportar la carga que supone el cuerpo de inspectores funcionarios. La DEI y la legislación estatal incorporan la opción de externalizar estas funciones, con las limitaciones que se han expuesto. CCAA como Catalunya ha incorporado dicha opción y parece que de forma exitosa, en cuanto a número de inspecciones. La ha regulado de forma detallada, mediante una ley y un decreto y ha elaborado un sistema de supervisión exigente que parece funcionar. Veremos qué comporta en el futuro.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

CASADO CASADO, Lucía, DE LA VARGA PASTOR, Aitana, FUENTES GASÓ, Josep Ramon, RODRÍGUEZ BEAS, Marina, “La inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades

económicas” SANZ LARRUGA, Francisco Javier, PERNAS GARCÍA, Juan José, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Jennifer, (coords.) *Derecho ambiental para una economía verde: Informe Red Ecover*, Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, pp. 117-202.

CASADO CASADO, Lucía; FUENTES GASÓ, Josep Ramon, “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”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97. Septiembre-Diciembre 2013, pp. 291-325, <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nuejem003=97&R01HNoPortal=true> Acceso 02/5/2018.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, “Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 6, Núm. 1, 2015, <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1529> Acceso 02/5/2018.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Información ambiental y transparencia pública”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 39, 2018.

GARCÍA MARCOS, J., “Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental”, *Medio Ambiente y Derecho*, *Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 12-13, 2005, <http://huespedes.cica.es/gimadus/12-13/INSPECCION%20AMBIENTAL.htm> Acceso 02/5/2018.

GARCÍA URETA, Agustín, “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión europea y algunos datos sobre las Comunidades autónomas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 54, de 1 de febrero de 2016, pp. 1-36, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-potestad-inspectora-y-medio-ambiente-derecho-de-la-union-europea-y-algunos-datos-sobre-las-comunidades-autonomas/> Acceso 02/5/2018.

LOZANO CUTANDA, Blanca; POVEDA GÓMEZ; Pedro, ROVIRA DAUDI, María José, “Real Decreto 773/2017, de 28 de julio: principales modificaciones introducidas en el régimen de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 de octubre 2017, núm. 72, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-real-decreto-7732017-de-28-de-julio-principales-modificaciones-introducidas-en-el-regimen-de-prevencion-y-control-integrados-de-la-contaminacion/> Acceso 02/5/2018.

MASOLIVER I JORDANA, Dolors, CASADO CASADO, Lucía, “Las entidades colaboradoras de medio ambiente en Cataluña: las garantías de un modelo de externalización”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 34, Mayo-agosto 2016, pp. 19-100.

PERNAS GARCÍA, José Juan, “La transposición de la directiva de emisiones industriales y su incidencia en la ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 25 (Julio), 2013, pp. 10-64, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-%e2%80%9cla-transposicion-de-la-directiva-de-emisiones-industriales-y-su-incidencia-en-la-ley-de-prevencion-y-control-integrado-de-la-contaminacion/> Acceso 02/5/2018.

PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, Las entidades colaboradoras en materia de protección ambiental, en ORTEGA ÁLVAREZ, Luís Ignacio ALONSO GARCÍA, María Consuelo, DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, *Tratado de derecho ambiental*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

REBOLLO PUIG, Manuel, “La actividad inspectora” DIÉZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.), *La función inspectora*, Madrid: INAP, 2013.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 185, 2001, 111-156.