

# La inspección ambiental

Severiano Fernández Ramos  
 Profesor titular de Derecho Administrativo  
 de la Universidad de Cádiz

1. La deficiente efectividad del Derecho ambiental.
2. La configuración de la función inspectora.
3. La ordenación legal de la función inspectora.
- 3.1. Las orientaciones del Derecho comunitario. 3.2. La ordenación legal de la inspección ambiental en España.
4. Las competencias administrativas sobre inspección ambiental.
- 4.1. Competencias autonómicas y estatales. 4.2. Competencias inspectoras de las entidades locales.
5. La organización de la inspección ambiental.
- 5.1. Los servicios de inspección ambiental. 5.2. El estatuto del personal inspector.
6. La actuación inspectora en materia ambiental.
- 6.1. El ámbito funcional de la inspección ambiental. 6.2. La planificación de las actuaciones inspectoras.
- 6.3. La iniciación de las actuaciones inspectoras. 6.4. El desarrollo de las actuaciones inspectoras. 6.5. Los resultados de la actuación inspectora.
7. Otros aspectos de la inspección ambiental.
- 7.1. La transparencia de las actuaciones de la inspección ambiental. 7.2. La financiación de las actuaciones de la inspección ambiental. 7.3. La responsabilidad administrativa en materia de inspección ambiental. 7.4. La intervención privada en la actividad de inspección ambiental.

## 1. La deficiente efectividad del Derecho ambiental

Es un hecho patente que en las últimas décadas el Derecho ambiental ha experimentado un desarrollo espectacular. Sin embargo, mientras el Derecho ambiental crece y se perfecciona, su grado de aplicación sigue siendo globalmente insatisfactorio, de tal modo que está cada vez más extendida la certidumbre de que la solución de los problemas ambientales, como tantos otros, no pasa tanto por la promulgación de nuevas normas como por la aplicación efectiva de las normas ya existentes.<sup>1</sup>

---

1. Como señala A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pág. 835, el mensaje es claro: no se necesita más legislación, sino que la que existe se aplique y cumpla.

Las causas de esta crónica deficiente aplicación del ordenamiento ambiental son probablemente variadas y complejas. Algunas causas están originadas en el propio sistema de producción de las normas ambientales: como el ya ingente volumen del Derecho ambiental, integrado por diferentes niveles normativos no siempre concordantes y, a su vez, desagregado en múltiples sectores parcialmente superpuestos y, además, con un acusado fenómeno de inestabilidad normativa, con las consiguientes características de complejidad, dispersión e incertidumbre sobre el Derecho vigente. Asimismo, debe señalarse que mientras en otros sectores –como en materia de defensa de la competencia– la existencia de intereses particulares (patrimoniales) sirve de eficaz acicate a la Administración, en materia ambiental los intereses a tutelar son eminentemente colectivos.

A estas causas podrían añadirse otras relacionadas con la propia estructura de las normas ambientales. En primer lugar, algunas normas ambientales destacadas presentan un abierto componente programático.<sup>2</sup> En segundo lugar, una parte no desdenable de las disposiciones ambientales responden a la estructura de “normas de acción”, esto es, normas que imponen conductas a la propia Administración, de tal modo que la inactividad de ésta condiciona la efectividad de aquéllas.<sup>3</sup> Y, en tercer lugar, otra parte importante de las normas ambientales están articuladas desde el enfoque tradicional de “mandar y controlar”, en el sentido de que imponen a los operadores privados deberes sustantivos –prohibiciones, valores límites de emisión...– y formales –autorización previa, remisión de datos...–, recayendo la carga del control del cumplimiento de dichos deberes en las administraciones ambientales, de tal modo que de la eficacia de éstas en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control dependerá, en cierta medida, la efectividad de tales normas ambientales. Y aquí es donde entra en juego la tradicional función inspectora, como un eslabón indispensable de la cadena o proceso normativo.

En efecto, como es sabido, la reflexión sobre la efectividad de las normas ambientales está conduciendo en parte a una crisis de los “instrumentos normativos”, y de aquí el auge que en los últimos años están teniendo otras vías de protección ambiental, como los instrumentos de mercado –caso del sistema voluntario de ecogestión y ecoauditoría o el sistema también comunitario de etiquetado ecológico–.<sup>4</sup> Pero, al margen de las notorias dificultades que están teniendo estos sistemas para su extensión en la práctica, de tal modo que no han cumplido hasta

2. Es el caso del precepto de la Ley 10/1998, de residuos, que traduce nada menos que la prioridad de la valorización sobre la eliminación y según el cual “todo residuo potencialmente reciclable o valorizable deberá ser destinado a estos fines, evitando su eliminación en todos los casos posibles” –artículo 11.2–. Sin embargo, lo cierto es que puede suceder –y así ocurre de ordinario– que un residuo sea tecnológicamente susceptible de valorización, pero que tal operación no sea rentable económicamente porque no pueda competir en el mercado con los productos similares procedentes de materias primas. De hecho, algunas normas autonómicas (Cataluña, Galicia) establecen abiertamente que “Transitoriamente pueden ser objeto de las operaciones propias de la gestión de los desperdicios los residuos valorizables que no puedan ser comercializados por la situación del mercado en un determinado momento”. Con lo cual, se abre una innegable incertidumbre sobre la efectividad del precepto legal.

3. Como es el caso de los deberes de planificación efectiva, no meramente nominal, sobre los que descansa buena parte de la estrategia de protección ambiental prevista en múltiples directivas comunitarias, y que ha motivado también múltiples contenciosos entre la Comisión Europea y los estados miembros.

4. Sobre la crisis de los instrumentos normativos, *vid.* A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho ambiental*, *op. cit.*, pág. 834 y ss., donde se indican también las insuficiencias del mercado para interiorizar la dimensión ambiental.

el presente las expectativas que habían suscitado, no debe olvidarse que estos instrumentos de mercado no sustituyen a los normativos, sino que los dan por supuesto, pues su finalidad es premiar las actuaciones que van más allá de las normas de obligado cumplimiento.<sup>5</sup>

Así pues, los instrumentos normativos, aunque probablemente no son suficientes para modificar las prácticas y pautas sociales responsables del deterioro ambiental, siguen siendo necesarios, irrenunciables, para garantizar unos niveles o estándares mínimos de protección del medio ambiente. Y es evidente que mientras existan normas generales de obligado cumplimiento será precisa para garantizar su efectividad el ejercicio por parte de las administraciones competentes de una función pública de inspección.<sup>6</sup>

## 2. La configuración de la función inspectora

En este sentido, como instrumento de protección de la legalidad, y sin perjuicio de la asignación de otras funciones secundarias como la información y asesoramiento a los agentes del sector o la asistencia técnica a las autoridades competentes, la función primordial de la inspección ambiental, como de cualquier otra, consiste en verificar y, en su caso, exigir el correcto cumplimiento de los requisitos y deberes impuestos, con carácter general, por la legislación vigente con la finalidad de prevenir daños al medio ambiente, así como las exigencias concretas ordenadas por la Administración a través, sobre todo, de las especificaciones fijadas en las autorizaciones y demás títulos habilitantes para el ejercicio lícito de la actividad de que se trate. Requisitos y condiciones que en este ámbito presentan un carácter primordialmente técnico.<sup>7</sup>

Ahora bien, ello no quiere decir que deba mantenerse la tradicional concepción de la función inspectora entendida como una actividad ejercida directamente por la propia Administración *in situ* y con un carácter aleatorio, discrecional y esencialmente ligada al ejercicio de la potestad sancionadora, pues es evidente que una función de control así configurada es marcadamente insuficiente ante la entidad y complejidad de los riesgos ambientales que debe afrontar la sociedad actual, sin ningún parangón posible con otras épocas.<sup>8</sup>

---

5. Ya la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del V Programa Comunitario de Política y Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO L 275, de 10 de octubre de 1998), aun cuando insistió en la necesidad de ampliar la gama de instrumentos, incluyó entre las prioridades la "aplicación y cumplimiento de la legislación". Y, en el mismo sentido, el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente –Decisión 1600/2002, de 22 de julio, del Parlamento y del Consejo–, señala, entre los planteamientos estratégicos, la necesidad de una aplicación más efectiva de la legislación comunitaria ambiental, incluyendo en este apartado el fomento de la mejora de las normas de inspección y control de los estados miembros.

6. Así, A. EMBID IRUJO ha señalado que el rol del Estado en materia ambiental debe centrarse en la función de vigilancia, la cual comprendería las funciones de autorizar, reconducir, corregir y castigar ("El rol del Estado: Vigilante o gestor", en *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Madrid, 1999, pág. 332).

7. Piénsese, por ejemplo, en las complejas fórmulas previstas en la Directiva 2002/49/CE, sobre evaluación del ruido ambiental, para la determinación del nivel acústico de evaluación.

8. Sobre la redefinición de la órbita de actuación de las administraciones públicas ante los riesgos de la sociedad moderna, vid. D. CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

Y, en este sentido, las tendencias normativas actuales, generalmente introducidas por el Derecho comunitario como manifestaciones del principio ambiental de responsabilidad compartida, se orientan a complementar la tradicional actividad de inspección por una panoplia de técnicas o instrumentos, mediante las cuales se trata de involucrar a los propios agentes económicos destinatarios de las normas, los cuales deben asumir un papel más activo en la prevención de los riesgos que ellos mismos generan, y orientadas, además, a garantizar un control sistemático e integral, y no meramente eventual y parcial –deberes de registro de información para su puesta a disposición de la inspección, deberes de remisión periódica de información, de desarrollo de actuaciones de autocontrol...<sup>9</sup>

Pero incluso en aquellos casos en los que se introduzca el sistema de ecogestión y ecoauditorías, la función inspectora es complementaria del mismo. En efecto, por un lado, dado que la adhesión (voluntaria) a este sistema supone el sometimiento a un proceso de evaluación sistemática, objetiva y periódica de la gestión ambiental de las entidades u organizaciones, ello permite –y obliga– dispensar un trato diverso a dichas organizaciones en relación con los controles ambientales preceptivos,<sup>10</sup> si bien no debe suponer la anulación de la potestad pública de inspección, por mucho que pase a desempeñar una segunda línea de defensa de la legalidad ambiental.<sup>11</sup> Pero, por otro lado, no puede ignorarse que la existencia de un efectivo control público constituye uno de los presupuestos para el éxito del sistema de gestión y auditoría medioambientales, pues si dichos controles están ausentes, cabe preguntarse qué beneficio les reporta a las organizaciones la adhesión al sistema de gestión y auditoría medioambientales.

### 3. La ordenación legal de la función inspectora

#### 3.1. Las orientaciones del Derecho comunitario

Como tantas otras instituciones ambientales, la relevancia de la función inspectora en orden a garantizar la efectividad del Derecho ambiental ha sido recientemente subrayada por las instituciones comunitarias, en el marco de la creciente

9. Los ejemplos son numerosos, pero por citar una norma ambiental reciente de importancia, puede señalarse que la Ley 37/2003, del ruido –artículo 19–, establece que *sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción*, la Administración competente podrá establecer, en los términos previstos en la correspondiente autorización u otra figura de intervención que sea aplicable, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente.

10. Debe tenerse en cuenta que el nuevo Reglamento 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, de 29 de marzo de 2001, aun cuando declara que el EMAS se aplicará sin perjuicio de las obligaciones a que están sujetas las organizaciones en materia de controles medioambientales, conmina a los estados miembros a evitar una duplicación innecesaria de esfuerzos de las organizaciones y autoridades competentes en la aplicación de la legislación ambiental –artículo 10.2–. En nuestro ordenamiento, ciertamente la Ley de Cataluña 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental –artículo 44.1–, exime del régimen de controles periódicos preceptivos a las entidades acogidas al EMAS, pero debe advertirse que esta exención no alcanza a la función inspectora en sentido estricto.

11. Así lo señaló el Comité de la Regiones de la UE en el procedimiento de elaboración de la Recomendación 2001/331/CE –DO C 374, 23 de diciembre de 1999, pág. 49.

preocupación por el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.<sup>12</sup> En efecto, con frecuencia, las directivas medioambientales imponen deberes de inspección a los estados miembros, si bien se trata, por lo general, de obligaciones marcadamente indeterminadas, como la ordenada precisamente en la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, conforme a la cual los estados miembros “deben controlar el cumplimiento de las condiciones de la autorización”.

Esta marcada indeterminación normativa, unida a la consideración de la actividad inspectora como dominio exclusivo de las autoridades de los estados miembros, ha determinado que éstos hayan actuado por separado y según sus propios criterios discrecionales, dando lugar a una gran disparidad entre los sistemas y mecanismos de inspección de los estados miembros que dificulta la aplicación si no uniforme sí, al menos, coherente del ordenamiento ambiental europeo.

Por su parte, la Comisión y el Consejo, aun cuando vienen rechazando de plano toda iniciativa del Parlamento orientada a la creación de un sistema de inspección a escala comunitaria, pues se considera que la responsabilidad de la ejecución del Derecho comunitario debe seguir siendo de los estados miembros, no obstante ambas instituciones admiten la conveniencia de definir criterios mínimos o directrices para las tareas de inspección.<sup>13</sup> Y, a tal efecto, la Comisión formuló en diciembre de 1998 una propuesta de Recomendación del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los estados miembros, aprobada finalmente por el Consejo y el Parlamento Europeo el 4 de abril de 2001 (2001/331/CE).<sup>14</sup>

El contenido de la recomendación es de gran interés, pues plantea criterios plenamente razonables sobre la organización y ejecución de las inspecciones ambientales. Asimismo, dado que su ámbito de aplicación se ciñe a las instalaciones industriales sujetas en virtud del Derecho comunitario a la concesión de un permiso o

---

12. La Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del V Programa Comunitario de Política y Acción en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (DO L 275, de 10 de octubre de 1998), aun cuando insiste en la necesidad de ampliar la gama de instrumentos, incluye –artículo 4– entre las prioridades la “aplicación y cumplimiento de la legislación”. Así, la citada decisión contempló, entre otras medidas dirigidas a mejorar la efectividad de la legislación, el examen de opciones para incrementar la eficacia de la inspección ambiental en Europa –artículo 4.e)–. Y, en el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión sobre el VI Programa de Acción señala, entre los planteamientos estratégicos, la necesidad de una aplicación más efectiva de la legislación comunitaria ambiental, incluyendo en este apartado el fomento de la mejora de las normas de inspección y control de los estados miembros [COM (2001) 31 final, de 24 de enero de 2001].

13. El Parlamento solicitó en la Resolución de 19 de febrero de 1991, sobre una estrategia comunitaria en materia residuos –DO C 72, de 18 de marzo de 1991, pág. 34–, la creación de un cuerpo europeo de inspectores para la gestión de residuos, con objeto de comprobar que la gestión de desechos en la Comunidad respeta la legislación comunitaria. Sin embargo, la Resolución del Consejo de 7 de octubre de 1997, sobre redacción, aplicación y cumplimiento del Derecho comunitario en materia de medio ambiente –DO C 321, de 22 de octubre de 1997–, considera que los estados miembros deben conservar la responsabilidad de las tareas de inspección medioambiental.

14. La Comisión presentó su Propuesta inicial el 16 de diciembre de 1998, COM (1998) 772 final. La propuesta fue dictaminada por el Comité Económico y Social el 9 de febrero de 1999 –DO C 169, de 16 de junio de 1999–; por el Comité de las Regiones el 16 de septiembre de 1999 –DO C 374, de 23 de diciembre de 1999–, y por el Parlamento Europeo el 16 de septiembre de 1999 –DO C 54, de 25 de febrero de 2000. El Consejo aprobó su posición común inicial el 30 de marzo de 2000 –DO C 137 16 de mayo de 2000–. En la fase final del procedimiento de conciliación, iniciado en septiembre de 2000 como resultado de los criterios divergentes del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la forma del acto, se llegó a un acuerdo a principios de enero de 2001 sobre la forma de recomendación, aprobándose finalmente la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo el 4 de abril de 2001, 2001/331/CE –DO L 118, de 27 de abril de 2001.

autorización, sería una disposición complementaria, sobre todo, de la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, y que en lo referente al control tras la autorización adolece –como se ha señalado– de suma parquedad. Pero el acto en cuestión presenta como principal handicap el instrumento elegido, esto es la recomendación.

En el procedimiento de elaboración del acto, el Parlamento Europeo propuso su transformación en un directiva, pero la propuesta fue rechazada por la Comisión y el Consejo, por tres “razones”:<sup>15</sup> primero, por la gran disparidad existente entre los estados miembros en relación con las tareas de inspección ambiental, por lo que se consideró oportuno garantizar, en una primera fase, la realización de unas tareas de inspección mínimas, con vistas a la adopción posterior de una directiva marco, a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de la recomendación:<sup>16</sup> segundo, los estados miembros que no disponen de sistemas de inspección muy desarrollados podrían tener problemas para atenerse inmediatamente a una directiva,<sup>17</sup> y, tercera, los “estados miembros e IMPEL se opusieron enérgicamente a la idea de dar a la propuesta la forma de directiva”.<sup>18</sup>

Finalmente, en el procedimiento de conciliación se llegó a un compromiso, a partir de una propuesta presentada por la Presidencia sueca y la admisión de unas cuantas enmiendas adicionales del Parlamento Europeo, en virtud del cual la Comisión debería proponer una directiva en 2003 sobre criterios mínimos de cualificación para inspectores y programas de formación, a la vista de la experiencia adquirida con la recomendación, previsiones que ya se han incumplido ampliamente.<sup>19</sup>

En mi opinión, se mezclaron indebidamente los aspectos orgánicos y funcionales de la actividad inspectora. Si en relación con los primeros, esto es, la estructuración competencial de la inspección, nadie cuestiona que la Comunidad Europea no debe condicionar la organización interna de los estados miembros, en relación con los aspectos funcionales de la actividad inspectora –periodicidad, programación, divulgación de los resultados...–, no debería existir ningún obstáculo para su regulación en una directiva, que además permite a los estados miembros adoptar las

15. Propuesta modificada de Recomendación, formulada por la Comisión el 3 de diciembre de 1999, COM (1999) 652 final; así como el Dictamen de la Comisión sobre las enmiendas del Parlamento a la posición común del Consejo de 4 de agosto de 2000, COM (2000) 526 final.

16. Cabe preguntarse cómo se va a “garantizar” la realización de unas inspecciones “mínimas”, mediante un acto desprovisto de vinculación jurídica.

17. Lo cierto es que la directiva puede perfectamente fijar un plazo razonable de transposición y de aplicación que tenga en cuenta dichas dificultades de partida.

18. Este postura podrá ser la causa del rechazo de la propuesta pero en modo alguno puede calificarse –como hace la Comisión– como una “razón”, un argumento contrario a la propuesta del Parlamento Europeo.

19. Considerando 22 y apartado IX. A todas luces va a ser imposible que la Comisión cuente en el 2003 con información sobre la aplicación de la recomendación con la que elaborar la propuesta de directiva, puesto que la recomendación establece que los estados miembros deberán informar a la Comisión sobre su experiencia en la aplicación de recomendación “transcurridos dos años desde la fecha de su publicación” –apartado VIII–, y tras ello, la Comisión deberá presentar al Parlamento y al Consejo un informe acompañado, en su caso, de una propuesta de directiva –apartado IX–. Por tanto, dados los frecuentes retrasos de los estados en la remisión de los informes, es relativamente fácil que hasta el 2006 la Comisión no formule una directiva sobre las Inspecciones, que requerirá como mínimo dos años para su aprobación, y contemplará un plazo de transposición no inferior a dieciocho meses. De este modo, puede conjeturarse que hasta el 2008 no habrá una norma comunitaria vinculante y vigente en materia de inspección.

decisiones pertinentes para adaptar el Derecho interno a sus prescripciones, y como –de hecho– sucede con algunas directivas ambientales que imponen obligaciones precisas.<sup>20</sup> Además, téngase en cuenta que las propias instituciones comunitarias han admitido que la inexistencia de un efectivo control del cumplimiento de la legislación ambiental, además de impedir una aplicación coherente de dicha legislación, incide indirectamente sobre la competencia entre empresas.<sup>21</sup>

### 3.2. La ordenación legal de la inspección ambiental en España

La potestad inspectora no es en sí misma una materia competencial autónoma, sino que, al igual que otras instituciones administrativas (como la potestad sancionadora o la autorización), constituye una función pública instrumental, de modo que la competencia para ordenar la actuación inspectora debe considerarse como una competencia conexa o accesoria al título competencial sustantivo o principal sobre la materia de que se trate. Por tanto, en el caso de la inspección ambiental, la competencia normativa está sujeta a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas contenida en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

En el ámbito estatal, aún son escasas y dispersas las normas estatales sobre inspección ambiental –por ejemplo, en materia de protección atmosférica, de residuos peligrosos y de ruido–.<sup>22</sup> Y el Estado dejó pasar la oportunidad que supuso la aprobación de una ley de aplicación horizontal a las instalaciones controladas como fue la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, pues esta norma se limita a reconocer la competencia de las comunidades autónomas para ejercer la función inspectora –artículo 30.1–. Por su parte, en el ámbito autonómico, se observa la tendencia a contemplar algunas, por lo común escasas, determinaciones sobre la inspección ambiental en las leyes autonómicas generales de protección ambiental, desarrolladas más extensamente por vía reglamentaria.<sup>23</sup> En nuestra opinión, este marco legal es globalmente insuficiente e insatisfactorio, de modo que el legislador –estatal y autonómico– deberá conceder a la función inspectora ambiental una mayor atención, tanto por respeto al principio de legalidad en la conforma-

---

20. Así, por ejemplo, una directiva antigua como la 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño, obliga a las autoridades competentes de los estados miembros a realizar determinados muestreos cuya frecuencia mínima, métodos de análisis y de inspección se fija en el anexo de la directiva. Estas precisiones normativas han permitido al Tribunal de Justicia –Sentencia de 19 de marzo de 2002, Asunto C-268/00, Comisión/Países Bajos– condenar a los Países Bajos por el incumplimiento de la frecuencia del muestreo de las aguas de baño. Asimismo, en otros ámbitos próximos al medio ambiente son comunes los deberes detallados de inspección. Así, por ejemplo, el Reglamento (CEE) núm. 2057/82 impone a los estados miembros normas de inspección de las capturas realizadas por barcos de pesca registrados en un Estado miembro con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las restricciones de pesca para proteger los caladeros contra la sobreexplotación, y que han permitido al Tribunal de Justicia condenar al Reino Unido –Sentencia de 5 de marzo de 2002, Asunto C-454/99, Comisión/ Reino Unido– por deficiente inspección de desembarcos de determinadas capturas.

21. Comunicación de la Comisión de 22 de octubre de 1996, sobre aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente, COM (96) 500 final. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, “La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, pág. 18.

22. Como señala I. REVUELTA PÉREZ (“Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 185, 2000, pág. 120), la regulación española de las inspecciones ambientales se ha caracterizado tradicionalmente por su dispersión.

23. Como es el caso notorio del Decreto de la Xunta de Galicia 156/1995, de 3 de junio de 1995, de inspección ambiental.

ción de una potestad de imperio como es la inspectora, como para cumplir adecuadamente las directrices que emanan del Derecho comunitario.<sup>24</sup>

## 4. Las competencias administrativas sobre inspección ambiental

### 4.1. Competencias autonómicas y estatales

La acción inspectora en materia ambiental, como en cualquier otra materia, consiste en un aspecto de la actividad de ejecución de la legislación ambiental, pues tiene por objeto primordial la protección de la legalidad, mediante la vigilancia y fiscalización de su cumplimiento por parte de los sujetos obligados. Se trata, por tanto, de una competencia de disciplina o policía administrativa. Y, debido a esta naturaleza ejecutiva, es claro que la actividad inspectora en materia ambiental corresponde, fundamentalmente, a las comunidades autónomas, pues la actividad ejecutiva de la Administración del Estado en materia ambiental tiene un carácter excepcional.<sup>25</sup> Así, la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación –artículo 30–, declara palmariamente que las comunidades autónomas serán las competentes para adoptar las medidas de control e inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley.

No obstante, el Estado se reserva competencias inspectoras en determinados ámbitos, como los traslados extracomunitarios de residuos (cubierto por el título competencial relativo al comercio exterior),<sup>26</sup> en materia de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas intercomunitarias,<sup>27</sup> o en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre.<sup>28</sup>

24. Esta situación podría alterarse en el caso de que prosperara la propuesta del profesor M. REBOLLO PUIG de aprobar una ley básica sobre la función inspectora. *Vid.* las sugerentes propuestas contenidas en “Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas”, en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004, pág. 447 y ss.

25. Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha admitido en diversas materias de carácter eminentemente económico competencias inspectoras a partir del título competencial estatal sobre la legislación básica, pero se trata de una doctrina en sí misma cuestionable y, en todo caso, difícilmente aplicable a la materia ambiental. *Vid.* S. FERNÁNDEZ RAMOS, “El reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con la función inspectora”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 41, 2001, pág. 96 y ss.

26. Así, la Ley 10/1998, sobre residuos –artículo 4.1–, establece que corresponde a la Administración del Estado la inspección de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, atribución unida a la autorización de tales traslados y, en su caso, a la aplicación del correspondiente régimen sancionador.

27. La Ley de aguas, Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, atribuye a los organismos de cuenca, entre otras competencias, la inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico –artículo 24.b)–. Y la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación –artículo 30–, declara la competencia autonómica “sin perjuicio de la competencia estatal en esta materia respecto de los vertidos a cuencas intercomunitarias”. Es decir, se exceptúa de la competencia autonómica “todo lo relativo a los vertidos al dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, cuyo control e inspección, así como la potestad sancionadora, corresponderá a la Administración del Estado de acuerdo con la legislación de aguas vigente”.

28. El Tribunal Constitucional –STC 149/1991– ha entendido que el precepto de la Ley de costas –artículo 110.c)– que reserva a la Administración del Estado la vigilancia del cumplimiento de las condiciones en las que se otorgan concesiones y autorizaciones, “en cuanto referida esta determinación a las concesiones y autorizaciones otorgadas por la Administración estatal, ningún reproche puede hacerse, desde el punto de vista constitucional”. Y, más adelante, añade que “siendo las comunidades autónomas litorales competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente, habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir (y sancionar) las faltas cometidas en las zonas

Pero, además, debe tenerse presente que, al margen de la inspección ambiental propiamente dicha, derivada del título competencial sobre protección ambiental, dado que el medio ambiente no es un sector propiamente dicho sino un bien jurídico a tutelar e integrar en cualesquiera de los sectores productivos y de servicios, otras inspecciones sectoriales tienen entre sus fines institucionales el de protección del medio ambiente. Entre ellas destacamos las siguientes: la inspección en materia de seguridad industrial, la cual tiene por objeto no sólo la protección de la seguridad y salud públicas, sino también de la fauna y flora y el medio ambiente en general (Ley 21/1992, de industria –artículos 9.1 y 10.2–); la inspección en materia de marina mercante, que tiene por objeto garantizar tanto la normativa de seguridad marítima, como la prevención de la contaminación del medio ambiente marino producida desde los buques (Real decreto 1837/2000, de inspección y certificación de buques civiles –artículo 1.3–);<sup>29</sup> y la inspección en materia de pesca marítima, entre cuyos fines se encuentra evitar la sobreexplotación de los caladeros, como recursos naturales que son.<sup>30</sup>

#### 4.2. Competencias inspectoras de las entidades locales

En nuestro país ha sido tradicional la imposición a los ayuntamientos de la obligación de inspeccionar a los establecimientos industriales clasificados (insalubres, incómodos o peligrosos),<sup>31</sup> pero sin que esta atribución excluyera una paralela actuación inspectora a cargo de la Administración del Estado.<sup>32</sup> Desde la perspectiva general de la Ley básica de régimen local, y con independencia de otras competencias inspectoras próximas a la ambiental, como la derivada de la competencia sobre “protección de la salubridad pública” –artículo 25.2.h– que

---

de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad de demanio”. Por tanto, el alto tribunal vincula la competencia inspectora nuevamente a la competencia estatal para conceder los títulos habilitantes para el uso u ocupación del demanio de su titularidad.

29. Como es sabido, la Ley 27/1992, de puertos del Estado –artículo 86.5–, atribuye a la Administración del Estado las inspecciones y controles de todos los buques civiles españoles. Asimismo, el Tribunal Constitucional en la STC 9/2001 anuló un precepto de una ley autonómica que declaraba, a partir de la titularidad de la competencia autonómica sobre ordenación del sector pesquero, la competencia autonómica de ejecución en materia de despacho e inspección de buques de pesca y auxiliares de acuicultura, por considerar que también en los buques pesqueros la competencia discutida pertenece a la marina mercante.

30. Sobre el reparto competencial en relación con la inspección en materia de pesca marítima, básicamente corresponde a la Administración del Estado la competencia inspectora en aguas exteriores –STC 44/1992.

31. Las funciones inspectoras de los ayuntamientos en materia de protección ambiental tienen su origen en las competencias locales de protección de la salubridad pública, como se deduce tanto del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, aprobado por el Real decreto de 14 de julio de 1924, que impuso a los ayuntamientos la obligación de la previa visita de inspección a la apertura de los establecimientos industriales insalubres, incómodos o peligrosos, como del Reglamento de sanidad municipal de 1925 –artículo 73–. En la legislación estatal posterior, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961 –artículo 6–, atribuyó a los alcaldes la vigilancia para el cumplimiento de sus prescripciones junto con el resto de las competencias de disciplina en la materia –concesión de licencias y ejercicio de la potestad sancionadora–. Y, del mismo modo, se pronunció el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico –artículo 2.

32. Así, el Reglamento de actividades clasificadas de 1961, tras establecer la mencionada competencia de los alcaldes para vigilar el mejor cumplimiento de sus disposiciones –artículo 6–, atribuyó a los gobernadores civiles la “alta vigilancia” del cumplimiento de lo dispuesto en el mismo. Y, en el mismo sentido, el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico –artículos 2, 68 y 75.2–, estableció que las tareas de inspección debían ejercerse tanto por las corporaciones locales como por la Administración del Estado.

fundamenta la función de control sanitario del medio ambiente –artículo 42 de la Ley 14/1986, general de sanidad–, no parece difícil admitir que las funciones de inspección se encuentran implícitas en la competencia municipal “protección del medio ambiente”.<sup>33</sup>

Y, en tal sentido, la legislación ambiental autonómica viene reconociendo dicha función pública a los municipios, si bien se reproduce, en términos generales, el criterio de concurrencia competencial ya presente en la legislación estatal pre-constitucional,<sup>34</sup> incluso reservando a la Administración autonómica la llamada “alta inspección”, en expresión aparentemente inspirada en la “alta vigilancia” que atribuyó el Reglamento de actividades clasificadas de 1961 a los gobernadores civiles.<sup>35</sup> Ahora bien, cabe plantear si este criterio de atribución indistinta de las funciones inspectoras a la administraciones autonómica y local es el más adecuado en aras del principio de eficacia del conjunto del sistema administrativo –costes de funcionamiento, delimitación de ámbitos de responsabilidad, evitación de vacíos o lagunas de protección–, así como del principio de proporcionalidad –en su vertiente de evitación de duplicidad de controles sobre la misma actividad y con idéntica finalidad–. Por ello debe destacarse que en algunos casos se aprecia un intento de delimitación de ámbitos de responsabilidad.<sup>36</sup>

En todo caso, tal concurrencia competencial hace imprescindible articular relaciones interadministrativas que garanticen la eficacia del conjunto del sistema. En primer lugar, son precisas unas reglas de colaboración que obliguen a cada Administración a poner en conocimiento de la Administración competente, con la mayor brevedad posible, los hechos de los que tuviera conocimiento en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control.<sup>37</sup> En segundo lugar, el mismo carácter técnico de la función inspectora, con el coste que ello comporta en medios personales y equipamientos, puede suponer un grave problema para los pequeños municipios, lo que exigirá, asimismo, prever los necesarios

33. Vid. F. CASTILLO BLANCO, “Las competencias de las entidades locales en materia ambiental”, en *Derecho ambiental de Andalucía*, Vera Jurado (coord.), Tecnos, Madrid, 2005, págs. 75-77; S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, pág. 47 y ss.; J. DOMPER FERRANDO, “Control ambiental ya autonomía local”, en *Anuario del Gobierno Local*, Font i Llovet (dir.), Marcial Pons, 1999, pág. 171 y ss.

34. Por ejemplo, Ley de La Rioja 5/2002, de protección del medio ambiente –artículo 49.2–; Ley de Galicia 8/2002, de protección del ambiente atmosférico –artículos 37.1 y 44.1–; Ley de la Comunidad Valenciana 7/2002, de protección contra la contaminación acústica –artículo 54–; Ley de la Comunidad de Madrid 2/2002, de evaluación ambiental –artículo 49.1.

35. Ley foral de Navarra 16/1989, de 5 de diciembre, sobre control de actividades clasificadas para protección del medio ambiente –artículo 13–; Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 61–; Ley de Canarias 11/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas –artículo 8.

36. Así la Ley de Andalucía 7/1994, de protección ambiental –artículo 77–, asigna a la Administración autonómica la inspección de las actividades sujetas a declaración de impacto ambiental y a informe ambiental de la propia Administración autonómica, y encomienda a los ayuntamientos la inspección de las actividades sujetas a calificación ambiental por la propia Administración local. Y, de modo similar pero más perfeccionado, la Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 61–, establece que la inspección de las actividades sujetas a autorización ambiental corresponde a Administración autonómica, mientras que para el resto de las actividades la competencia de inspección corresponde al ayuntamiento en cuyo ámbito territorial se desenvuelvan, criterio que se completaría con el reparto de la competencia sancionadora –artículo 81.

37. Así, Ley de la Comunidad de Madrid 2/2002, de evaluación ambiental –artículos 54.1 y 73.2.

instrumentos de cooperación,<sup>38</sup> si bien en algún caso se exige a los municipios que acrediten la falta de medios.<sup>39</sup> Y, en tercer lugar, debe destacarse la posibilidad prevista en algunas normas de subrogación de la Administración local por parte de la Administración autonómica, posibilidad admitida por el Tribunal Constitucional –STC 11/1999–, pues el presupuesto de la misma es una mera y simple inactividad o parálisis funcional como hecho, sin prejuzgar la licitud de actos adoptados por las entidades locales.<sup>40</sup>

## 5. La organización de la inspección ambiental

### 5.1. Los servicios de inspección ambiental

La organización de la actividad inspectora debe conjugar adecuadamente las necesidades de especialización del personal inspector con planteamientos de integración de los servicios de inspección, tal como propugna la Recomendación 2001/331/CE.<sup>41</sup> Y una fórmula idónea de armonizar las necesidades de especialización y de actuación integral es a través de la estructuración de la actuación inspectora mediante equipos de inspección, facilitándose así el cumplimiento de los principios de unidad de función y acto, tal como se prevé en algún ámbito destacado de la inspección.

Por otro lado, cabe plantear la idoneidad de la constitución en este ámbito de administraciones independientes. En efecto, la propia Administración ambiental no renuncia a actuar, generalmente a través de sociedades en mano pública, como promotora y titular de instalaciones e infraestructuras ambientales que, a su vez, presentan objetivamente un innegable potencial lesivo para el medio ambiente –como sucede con las instalaciones de gestión de residuos peligrosos–. La objetividad o neutralidad postula que, en estos casos, las funciones de control se asignen a entidades dotadas de una cierta autonomía funcional frente a los órganos de gobierno correspondientes. En última instancia, éste fue el motivo que justificó en

---

38. En materia de control sanitario del medio ambiente debe recordarse que ya la Ley 14/1986, general de sanidad –artículo 42.3–, estableció que los ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las áreas de salud (dependientes, según los casos, de la Administración del Estado o autonómica) en cuya demarcación estén comprendidos, precisándose que el personal sanitario de los servicios de salud de las comunidades autónomas que preste apoyo a los ayuntamientos en tales asuntos tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de los mismos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidad personales y patrimoniales. Por su parte, la Ley de Cataluña 16/2002, de protección contra la contaminación acústica –artículo 27.4–, dispone que la Administración autonómica ha de tener equipos para la vigilancia de la contaminación acústica, que deben desplazarse a los municipios que lo soliciten para apoyar en las tareas de control e inspección.

39. Ley de La Rioja 5/2002, de protección del medio ambiente –artículo 49.3.

40. En este sentido, el Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía, Decreto 326/2003 –artículo 48.3–, establece que si en el plazo de quince días desde la formulación de la denuncia el ayuntamiento no procede a desplazar los equipos de vigilancia, la Consejería de Medio Ambiente actuará con carácter subsidiario.

41. Ya con anterioridad, el Decreto de la Xunta de Galicia 156/1995, de inspección ambiental, instituyó una inspección ambiental única, coordinada por el órgano de la Administración ambiental que reglamentariamente se determine –artículo 29–, con objeto de lograr una efectiva coordinación en la función inspectora. *Vid.* I. REVUELTA PÉREZ, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, *op. cit.*, pág. 124 y ss.

su día la creación de una de las autoridades neutrales precursoras, como es el Consejo de Seguridad de Energía Nuclear.<sup>42</sup>

## 5.2. El estatuto del personal inspector

En relación con el estatuto del personal que ejerce funciones inspectoras, no existe, con carácter general, norma estatal alguna que imponga el sometimiento al estatuto funcionarial. En este sentido, es expresivo que durante la tramitación parlamentaria de la Ley 10/1998, de residuos, se incorporó una enmienda (Grupo Parlamentario Catalán-CiU) al proyecto de ley en virtud de la cual la referencia a los funcionarios inspectores contenida en el proyecto fue sustituida por “personal inspector”, por entenderse que la LOFAGE “posibilita que funciones públicas como la inspección se encomienden a entidades públicas empresariales nutridas por personal laboral”. Por ello, con la salvedad de alguna comunidad autónoma en la que por ley se exige al personal inspector la condición de funcionario público (Ley de Galicia 1/1995, de protección ambiental –artículo 30.2–), la situación más común es de una marcada indefinición legal y, por consiguiente, discrecionalidad organizativa.<sup>43</sup>

Ahora bien, esta discrecionalidad tiene un límite, pues, como es sabido, la Ley 30/1992, de procedimiento administrativo común –artículo 137.3–, condiciona la atribución de valor probatorio a las actas de inspección a que éstas sean levantadas “por funcionarios” –en tal sentido se expresa el artículo 27 de la Ley 37/2003, del ruido–. Y lo cierto es que el estatuto funcionarial se caracteriza constitucionalmente por la garantía de la imparcialidad –artículo 103.3 de la CE–, que es, junto a la cualificación técnica, uno de los elementos definidores del personal inspector, por lo que debería imponerse esta condición para el ejercicio por parte de los inspectores de cualquier potestad pública.<sup>44</sup>

En el ámbito local, es frecuente que no se cuente con inspectores ambientales, y que, en su defecto, se utilice la policía local, en función de policía ambiental. El problema es que estos cuerpos policiales, si bien satisfacen plenamente la condición de funcionarios y agentes de la autoridad, no disponen de la cualificación técnica precisa (aspecto éste subrayado por la Recomendación 2001/331/CE), lo que puede afectar al valor probatorio de sus actuaciones –así, por ejemplo, con relati-

42. En concreto, la Ley 15/1980, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, modificada por la Ley 54/1997, establece que corresponde a este organismo, entre otras competencias, llevar a cabo la inspección y control de las instalaciones nucleares y radiactivas durante su funcionamiento, con objeto de asegurar el cumplimiento de todas las normas y condicionamientos establecidos. Vid. J. ESTEVE PARDO, *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999, pág. 64 y ss.; así como A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pág. 254 y ss.

43. La Ley de la Comunidad de Madrid 2/2002, de evaluación ambiental –artículo 50.1–, parece también imponer la condición funcionarial para el desempeño de las funciones inspectoras, sin perjuicio de que puedan acompañarse de asesores técnicos, debidamente identificados y acreditados, “que en ningún caso tendrán la consideración de agentes de la autoridad ni gozarán de las potestades de los mismos”.

44. En este sentido, el Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía (Decreto 326/2003) declara –artículo 48.1– que las funciones de inspección medioambiental se ejecutarán por el personal *funcionario* de las administraciones públicas competentes, que podrán contar con la colaboración de una entidad colaboradora en materia de protección ambiental o de personal técnico acreditado para la realización de las actuaciones técnicas a que haya lugar. Vid. M. REBOLLO PUIG, “La protección contra la contaminación acústica”, en *Derecho ambiental de Andalucía*, Vera Jurado (coord.), Tecnos, Madrid, 2005, pág. 290.

va frecuencia se ha cuestionado ante los tribunales la cualificación técnica de los policías locales para la toma de mediciones en materia de ruidos.<sup>45</sup>

Por último, merece destacarse la incorporación al Código penal de 1995, en el capítulo relativo a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, de un tipo delictivo especial –artículo 329.1– en virtud del cual se sanciona con penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público y de prisión la actuación de la autoridad o funcionario público que “con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general por parte de industrias o actividades contaminantes”, y que la doctrina penalista califica como un supuesto de prevaricación específica.<sup>46</sup> Independientemente de los problemas de delimitación que presenta el tipo delictivo del artículo 329.1 del CP, nos parece correcta la tipificación penal de este tipo de actuaciones, que suponen una frontal violación de la finalidad institucional de la función inspectora como garante de los bienes jurídicos protegidos en cada caso por el ordenamiento,<sup>47</sup> sobre todo si se tiene presente que este tipo de conductas omisivas son difícilmente encuadrables en el tipo genérico de prevaricación del artículo 404 del CP.<sup>48</sup>

## 6. La actuación inspectora en materia ambiental

### 6.1. El ámbito funcional de la inspección ambiental

Mientras la generalidad de las inspecciones administrativas se delimitan legalmente mediante la definición de un tipo de actividad objeto de control –“servicios turísticos”, “servicios sociales”, “actividades recreativas”...–, al no constituir el medio ambiente un sector propiamente dicho sino un bien jurídico a tutelar e integrar en cualesquiera de los sectores productivos y de servicios, el ámbito funcional de la inspección ambiental es horizontal, alcanzando a cualquier actividad o instalación, con independencia del sector al que pertenezca –industrial, agropecuario, turístico...–, susceptible de afectar negativamente al medio ambiente.<sup>49</sup> Esta circunstancia comporta una innegable indeterminación del ámbito funcional de la

---

45. Así, puede citarse también la STSJ de Cataluña de 11 de noviembre de 2004 (JUR 2005/20717). En este caso relativo a una infracción de vertidos de la Ley de aguas, el tribunal declaró que “las actuaciones de la policía local distan mucho de poder ser elevadas a la consideración de mayor prueba de cargo de la que constaba en el expediente administrativo ya que, con las debidas garantías, debía haberse efectuado por personal técnico en la materia una adecuada objetivización pormenorizada de los niveles cuantitativos y cualitativos del vertido”. Sobre los servicios municipales ambientales, *vid.* E. ALONSO GARCÍA, “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en *Tratado de Derecho ambiental I*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 1865 y ss.

46. *Vid.* J. BOIX REIG, *Derecho penal. Parte especial*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 591.

47. Como señala B. LOZANO (*Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid, 2001, pág. 432), el fallo del sistema administrativo de protección ambiental dificulta o impide por completo la posible represión penal de las lesiones ambientales.

48. En efecto, por muy amplia que se entienda la noción de resolución que requiere el tipo de prevaricación, parece difícil que pueda encajar en la misma la simple omisión de determinados hechos en una acta de inspección, generalmente preliminar al inicio propiamente dicho del procedimiento. Además, en la doctrina penal no es pacífica la admisión de la comisión del delito de prevaricación por omisión. Así, un sector considera que la expresión “dictar resolución” del CP sólo es compatible con la comisión activa. H. ROLDÁN BARBERO, “De la prevaricación administrativa”, en *La Ley*, 1994-1, pág. 1028 y ss.

49. Así expresamente, Ley de La Rioja 5/2002, de protección del medio ambiente –artículo 50.1.

inspección ambiental, si bien deben entenderse, en todo caso, sometidas a inspección ambiental (función de comprobación) todas aquellas actividades sujetas a un específico procedimiento o técnica de control preventivo ambiental –autorización o licencia ambientales, evaluación de impacto ambiental, calificación e informe ambiental...–, incluidas también las actividades sujetas a simple comunicación previa, así como todas aquellas actividades constitutivas de infracción de acuerdo con la legislación ambiental (función de investigación).

Por otro lado, debe destacarse la estrecha relación existente entre la inspección ambiental y otras inspecciones de alcance horizontal, como la inspección en materia de ordenación del territorio y urbanismo –también de competencia concurrente entre la Administración autonómica y la local–, pues no es necesario razonar excesivamente sobre la evidente función de la ordenación urbanística de vinculación de los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales; así como el control sanitario del medio ambiente a cargo de los municipios, el cual comprende, según la Ley general de sanidad –artículos 30.1 y 42.2–, el control de la contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

## 6.2. La planificación de las actuaciones inspectoras

Dada la entidad y extensión de los riesgos ambientales, es preciso superar la mera actividad aleatoria derivada de las denuncias, mediante la elaboración periódica de planes de inspección que fijen prioridades y programen las actuaciones con un carácter sistemático. Y esta programación es imprescindible tanto desde el punto de vista de la eficacia de actuación inspectora, puesto que sólo desde una adecuada planificación de la actuación de los a menudo escasos efectivos puede alcanzarse el imprescindible efecto de prevención general de la función inspectora en el cumplimiento de las normas, en el sentido que los sujetos pasivos de la actuación inspectora perciban que su actividad está sujeta a una efectiva fiscalización; como desde el punto de vista del principio de igualdad, pues la programación supone reconducir la actividad inspectora a criterios objetivos y racionales.<sup>50</sup> Asimismo, debe señalarse que algunas normas ambientales fijan una periodicidad mínima de las actuaciones inspectoras, generalmente anual.<sup>51</sup>

Por otro lado, debe destacarse que la Recomendación 2001/331/CE postula que los programas de inspección medioambientales deben ponerse a disposición del público, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva 90/313/CEE, actualmente sustituida por la Directiva 2003/4/CE. En términos generales parece exigible la publicidad

50. En este sentido, la Recomendación 2001/331/CE declara que los estados miembros velarán por que las inspecciones medioambientales estén planificadas de antemano, para lo cual deben contarse con programas que comprendan todo el territorio del Estado y todas las instalaciones controladas que se encuentren en el mismo. En este sentido, con carácter general, M. REBOLLO PUIG, "Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas", *op. cit.*, pág. 455.

51. Así, ya el Decreto 33/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico –artículo 69–, fijó una inspección anual. Por su parte, la Directiva 94/67, relativa a la incineración de residuos peligrosos, ordenó –artículo 10.1– que la instalación y sus equipos estarán sometidos a control y a una prueba anual de revisión, deber que pasó a la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos –artículo 10.

de los criterios generales (sectoriales, territoriales, cuantitativos...) que debe respetar la Administración a la hora de programar sus actuaciones, con objeto de garantizar el control de las eventuales desviaciones. En cambio, parece razonable mantener la confidencialidad de las informaciones referentes a los métodos de trabajo de los inspectores y a los límites de intervención de los servicios, cuya publicidad perjudicaría la investigación de los servicios de inspección. Por último, la recomendación comunitaria postula la confección de memorias de evaluación de los planes de inspección, y que, en una manifestación más del principio de transparencia en esta materia, la recomendación insta a que tales memorias se pongan a disposición del público.

### 6.3. La iniciación de las actuaciones inspectoras

Ya se trate de actuaciones programadas o no rutinarias, la inspección, por su propia naturaleza, siempre actúa de oficio. Ahora bien, en el caso de actuaciones no rutinarias, el carácter reglado de la potestad inspectora unida a la circunstancia de que la protección del medio ambiente constituye un interés legítimo de carácter colectivo,<sup>52</sup> determinan que la Administración carece de discrecionalidad para decidir si actúa o no. Por el contrario, debe entenderse que la función inspectora es de "inexcusable observancia" o ejercicio por las administraciones a las que la ley atribuye competencias inspectoras. De este modo, debe entenderse que el servicio de inspección tiene el deber de examinar toda denuncia formulada, en su caso, de acuerdo con los requisitos y formalidades previstas en la normativa que sea de aplicación, y, a la vista de ella, si la denuncia aparece fundada, en el sentido de que ofrece indicios racionales de la comisión de una infracción o irregularidad, debe entenderse que la Inspección está obligada, además, a realizar la actuación proporcionada para su verificación, y ello independientemente de la ulterior decisión, una vez efectuada la actividad de investigación y comprobación, acerca de si incoa o no un procedimiento sancionador.<sup>53</sup>

Como cuestión colateral pero no exenta de importancia práctica, algunas normas garantizan la confidencialidad del denunciante en los casos en que éste lo solicite, con objeto de preservar al denunciante que ha de identificarse de cualquier clase de represalia.<sup>54</sup>

---

52. Más aún, algunas leyes ambientales consagran la acción pública, no ya para denunciar, sino para exigir ante los órganos administrativos y ante los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la correspondiente legislación: Ley 22/1988, de costas –artículo 109–; Ley de Andalucía 2/1989, de espacios naturales protegidos –artículo 38–; Ley de Cataluña 6/1993, de residuos –artículo 100–; Ley de Murcia 1/1995, de protección del medio ambiente –artículo 89–; Ley de Canarias 1/1999, de residuos –artículo 47–; Ley de Galicia 8/2002, de protección del ambiente atmosférico –artículo 54–. Vid. B. LOZANO, *Derecho ambiental administrativo*, 4.ª ed., Dykinson, 2003, pág. 497 y ss.

53. Así, parece desprenderse del Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía (Decreto 326/2003 –artículos 6 y 50.1–). Como señala, A. BETANCOR RODRÍGUEZ (*Instituciones de Derecho ambiental, op. cit.*, pág. 1059), sería excesivo que toda denuncia deba desencadenar la apertura de una inspección si existen razones para considerar que carece de fundamento.

54. Ley de Cataluña 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos –artículo 100.1–. En este sentido, J. AMENOS ALAMO, *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, Cedecs, Madrid, pág. 197. Como puso de manifiesto el Comité Económico y Social en el procedimiento de elaboración de la Recomendación 2001/331/CE, hay que tener en cuenta la función de denuncia que pueden desempeñar en esta materia los órganos de representación de los trabajadores, en cuanto directamente sufren los efectos del incumplimiento de las normas ambientales y disponen de un conocimiento mayor que el resto de los ciudadanos.

#### 6.4. El desarrollo de las actuaciones inspectoras

En general, las normas ambientales reconocen, con mayor o menor grado de precisión, las facultades típicas de la inspección, como la de acceder (y permanecer) a los espacios en los que se desarrollan las actividades objeto de control. Y, obviamente, también aquí son aplicables los límites generales a estas potestades, como el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.<sup>55</sup> Asimismo, específicamente en materia ambiental pueden surgir algunas cuestiones. Así, en materia de contaminación acústica, a veces es necesario acceder a un local o domicilio para realizar las mediciones de la contaminación originada en otro lugar y es dudoso que se pueda imponer la entrada a quien no está realizando ninguna acción ilícita.<sup>56</sup>

Igualmente, también se reconoce a los servicios de inspección ambiental la potestad para examinar la documentación relativa a la actividad objeto de control, facultad ésta potenciada por múltiples normas ambientales que obligan a los establecimientos o empresas sujetos a control a llevar un registro documental en el que figuren una serie de datos referentes a su actividad –residuos que gestiona, resultados de los análisis de toma de muestras, de autocontroles...–,<sup>57</sup> e, incluso, se añade, en algunos casos, que la documentación obligatoria referida a cada año natural deberá conservarse durante un plazo mínimo de tiempo.<sup>58</sup> Y toda esta documentación debe estar a disposición de los servicios de inspección, a petición de los mismos.<sup>59</sup>

Además, las normas reconocen las facultades de los inspectores para efectuar mediciones y tomas de muestras de vertidos, emisiones o productos con la finalidad de verificar su posterior examen y análisis más detallado, generalmente en un laboratorio o centro especializado y autorizado, para lo cual es fundamental garantizar la idoneidad o representatividad de la muestra, así como la pertinencia de la metodología empleada.<sup>60</sup> Asimismo, es común la imposición a los titulares de las instalaciones sujetas a inspección de específicos deberes de colaboración, en el sentido de prestar a los representantes de la autoridad competente toda la asis-

55. Sobre las dificultades para delimitar la noción de domicilio en el caso de las personas jurídicas, *vid.* S. FERNÁNDEZ RAMOS, “El derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la actuación inspectora”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, pág. 219 y ss.

56. Consciente de ello, el Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía (Decreto 326/2003 –artículo 48–) intenta resolver estas dudas cuando habla de acceso a lugares “generadores o receptores de focos ruidosos”.

57. Así, la Ley 10/1998, de residuos –artículos 13.3, 15, 23.1–, incorporando deberes ordenados en la Directiva marco de residuos 91/156/CEE –artículo 14–, así como en la Directiva 91/689/CEE, sobre residuos peligrosos –artículo 4–, establece que todo establecimiento o empresa que efectúe operaciones de eliminación o de valorización deberá llevar un registro documental en el que figuren una serie de datos referentes a los residuos gestionados.

58. Así, la Ley 10/1998, de residuos, obliga a conservar los registros documentales durante cinco años –artículo 13.3–. Asimismo, la Ley de la Comunidad de Madrid 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, ordena que los resultados de los análisis deben conservarse al menos durante tres años –artículo 25.2.

59. De nuevo, Ley 10/1998, de residuos –artículo 13.3–, incorporando el artículo 14 de la Directiva marco de residuos 91/156/CEE.

60. Así la STSJ de Cataluña de 16 de septiembre de 2004 anuló una sanción por vertidos al río Ebro por considerar que la metodología empleada en la toma de muestras por la inspección llevada a cabo por la Confederación Hidrográfica del Ebro no se ajustó a la utilizada en la autorización concedida.

tencia necesaria para que puedan llevar a cabo cualesquiera inspecciones en la instalación, así como tomar muestras y recoger toda la información necesaria para el desempeño de su misión, debiendo, en su caso, contar con los dispositivos, arquetas y demás utensilios pertinentes que hagan posible la realización de las mediciones y toma de muestras representativas.<sup>61</sup> De este modo, los sujetos no deben limitarse a un deber negativo de no obstruir la actuación inspectora, sino que en algunos casos se trata de deberes positivos de colaboración.<sup>62</sup> Y debe destacarse que la jurisprudencia ha extraído importantes consecuencias en los casos de incumplimiento de estos deberes legales, en el sentido de que el sujeto obligado no puede beneficiarse de la situación mantenida voluntariamente.<sup>63</sup>

En todo caso, estos deberes legales están sujetos a diversos límites, como los derivados del principio de proporcionalidad y, específicamente, en el caso de los requerimientos de información, del derecho constitucional a declarar contra uno mismo.

### 6.5. Los resultados de la actuación inspectora

La actividad comprobatoria inspectora puede dar lugar a dos grandes tipos de resultados: bien de conformidad de la actividad inspeccionada con la legalidad ambiental o bien de apreciación de alguna irregularidad o infracción, pero en uno y otro caso caben, a su vez, una amplia diversidad de situaciones. Así, en ocasiones, aun cuando no se aprecie irregularidad alguna reprochable al titular de la actividad, la inspección puede comprender una evaluación de la eficacia de los requisitos vigentes para tutelar la integridad del medio ambiente y la salud pública, con objeto de determinar si es necesario mejorar o modificar los niveles de exigencia vigentes y, en su caso, aplicar medidas adicionales, tales como modificación o revocación de las autorizaciones o permisos, para garantizar la efectiva protección de tales intereses y bienes jurídicos (así se desprende de la Recomendación del Consejo 2001/331/CE).

Asimismo, no toda irregularidad o deficiencia detectada en la actividad objeto de inspección conlleva, de ordinario, la incoación de un procedimiento sancionador, sino que caben otras medidas –como advertencias y requerimientos–, así como el impulso de la adopción de medidas provisionales. No obstante, la legislación en materia de protección ambiental, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos

---

61. Ley de la Comunidad de Madrid 10/1993, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento –artículo 27–; Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 14/1996, por el que se aprueba el Reglamento de la calidad de las aguas litorales –artículo 16.

62. Así, tanto la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2002, de protección contra la contaminación acústica –artículo 54–, como el Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía (Decreto 326/2003 –artículo 48–) obligan a los titulares de las actividades a hacer funcionar los focos sonoros en la forma en que se les indique –por ejemplo, con las potencias, velocidades, marchas o cargas que se consideren necesarias para que las mediciones reflejen realmente el ruido que normalmente originan.

63. Así, en el caso de la STSJ de Cataluña de 13 de septiembre de 2004 (JUR 2004/290113), ante una infracción de vertidos de la Ley de aguas, el sujeto sancionado impugnó la idoneidad de la muestra practicada por la inspección, pero dado que había incumplido el deber legal de construir una arqueta de registro que permitiera en todo momento la inspección del vertido por la Administración, el tribunal declaró que, siendo la parte actora la que se ha colocado en una situación tan impropia, por un lado, no puede beneficiarse improcedentemente de la situación mantenida voluntariamente, y, por otro lado, no le quedaba a la Administración otra posibilidad de atender a la toma de muestras en otro punto relevante. En el mismo sentido, STSJ de Cataluña de 11 de noviembre de 2004 (JUR 2005/20719).

–como la protección de los consumidores y usuarios–, no ha introducido la posibilidad de que el personal inspector pueda adoptar, por sí mismo, determinadas medidas provisionalísimas, ante situaciones de riesgo grave e inminente para la salud pública o el medio ambiente, y con carácter previo a la iniciación del procedimiento administrativo, y ello a pesar de que esta posibilidad se reconoce a las propias entidades colaboradoras en materia de inspección para la seguridad industrial.<sup>64</sup>

Por último, como es sabido, la Ley 30/1992 –artículo 137.2– atribuye valor probatorio a los documentos públicos formalizados por funcionarios a los que legalmente se les reconozca la condición de autoridad. Y, en este sentido, la generalidad de las leyes en materia ambiental atribuyen a los inspectores la condición de agentes de la autoridad. Asimismo, son abundantes las leyes ambientales que acuden al tópico expediente de la “presunción de certeza” de las actas de la inspección ambiental,<sup>65</sup> si bien otras normas son más respetuosas con lo previsto en la Ley 30/1992.<sup>66</sup>

## 7. Otros aspectos de la inspección ambiental

### 7.1. La transparencia de las actuaciones de la inspección ambiental

Uno de los aspectos más notables de la Recomendación 2002/331/CE consiste en la acertada vinculación entre la transparencia y aplicación efectiva de la legalidad. Así, por ejemplo, el tipo penal más arriba indicado del artículo 329.1 del CP únicamente puede ser efectivo si el público tiene acceso a los informes y actas de la inspección.<sup>67</sup> A este respecto, ya la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación –artículo 15–, dispuso que los resultados de la vigilancia de las instalaciones y que obren en poder de la autoridad competente deberán ponerse a disposición del público.<sup>68</sup> Precepto que reproduce la Ley 16/2002, de transposición –artículo 30.2–: “Los resultados de las actuaciones de control e inspección deberán ponerse a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.”<sup>69</sup>

64. Real decreto 2200/1995, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial –artículo 47.1.j).

65. Ley del País Vasco 3/1998, de protección ambiental –artículo 107–; Ley de Cataluña 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental –artículo 46.2–; Ley de la Comunidad Valenciana 10/2000, de residuos –artículo 69.4–; Ley de La Rioja 5/2002, de protección del medio ambiente –artículo 51.2–; Ley de la Comunidad de Madrid 2/2002, de evaluación ambiental –artículo 51.1–; Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 62.2.

66. Así, la Ley de Galicia 8/2002, de protección del ambiente atmosférico –artículo 43.4–, establece que los resultados del análisis y medición que se obtengan siguiendo el sistema reglamentariamente fijado “tienen valor probatorio, sin perjuicio de otras pruebas que pueda aportar el interesado”. Sobre la relevancia probatoria de las actas de inspección, *vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002, pág. 461 y ss.

67. El Comité Económico y Social manifestó la necesidad de insistir más en la difusión pública de las actividades de inspección y sobre todo de delimitar de forma nítida la legitimación activa para solicitar tal información, “ya que en la práctica se niega con frecuencia dicha información” –DO C 169, de 16 de junio de 1999, pág. 13.

68. Antes aún, las directivas 89/369 y 89/429, sobre instalaciones de incineración de residuos municipales –artículos 9 y 8, respectivamente–, habían establecido que estarán a disposición del público, la información relativa a las obligaciones impuestas a las instalaciones de incineración para su autorización “y a los resultados de los controles previstos en las directivas, salvo lo dispuesto en las normas aplicables en materia de secreto comercial” –cautela ésta introducida por el Consejo.

69. Este precepto parece inspirado en el artículo 47 de la Ley de Cataluña 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental. En sentido similar, Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 63.

Por su parte, la recomendación declara que los informes completos de las visitas a las instalaciones o, si ello no fuera factible, las conclusiones de los mismos, además de comunicarse a la entidad explotadora de la instalación controlada de que se trate, deberán ponerse a disposición del público de conformidad con la Directiva 90/313/CE.<sup>70</sup> Más aún, la recomendación añade que los “informes deberán estar a disposición del público en el plazo de dos meses a partir de la realización de la inspección”.<sup>71</sup> Sin embargo, la transparencia de las actas de inspección suscita varios problemas.

En primer lugar, es una exigencia inherente al objeto de este derecho que el documento sea concluso –artículo 3.3 de la Ley 38/1995, de acceso a la información ambiental–, noción que ha tratado de trasladarse a las actas de inspección, si bien el Tribunal Supremo ha cerrado acertadamente la aplicación de esta condición.<sup>72</sup>

En segundo lugar, deben señalarse las reivindicaciones de confidencialidad de las empresas. En efecto, algunas normas ambientales permiten a los titulares de las actividades clasificadas que proporcionen información a la Administración a invocar el carácter confidencial de la misma.<sup>73</sup> Esta confidencialidad tiene la evidente

---

70. La propuesta inicial declaraba la puesta a disposición de la entidad explotadora y del público del informe completo, pero la posición común inicial del Consejo de 30 de marzo de 2000 introdujo la posibilidad de transmitir sólo las conclusiones –DO C 137, de 16 de mayo de 2000, pág. 10–, por considerarla más “pragmática”. La Comisión, en su comunicación de 27 de diciembre de 2000, aceptó esta limitación, estimando que la autoridad competente deberá en ese caso precisar las razones objetivas que impiden el envío del informe completo.

71. Esta disposición tiene su origen en una enmienda del Parlamento Europeo aceptada por la Comisión –Propuesta modificada de 3 de diciembre de 1999, COM (1999) 652 final–, “siempre que se entienda que tales informes deben terminarse en el plazo de los dos meses siguientes a la visita y que la comunicación de dichos informes al público, una vez finalizados, se ajuste a la Directiva 90/313/CE”, que establece un plazo de dos meses desde la solicitud. Plazo reducido a un mes, en la nueva Directiva 2003/4/CE, de acceso a la información ambiental. Por su parte, el Consejo, en su posición común de 30 de marzo de 2000 –DO C 137, de 16 de mayo de 2000, pág. 10– no aceptó la fijación de un plazo, limitándose a proponer que los informes se ultimarán lo antes posible, pero finalmente aceptó la enmienda en el procedimiento de conciliación.

72. En el caso de la STS de 17 de febrero de 2004 (TOL 392934) se denegó a una asociación ecologista el acceso a unas actas de inspección referentes a un supuesto escape radiactivo en la factoría de la entidad Acerinox sita en Los Barrios (Cádiz). Para el alto tribunal, “tratar de denegar la información con el soporte jurídico de que las actas de inspección son, simplemente un ‘documento inconcluso’, no resulta aceptable. Tal interpretación implica la toma en consideración de las actas sólo desde una de sus perspectivas; esto es, considerando las actas como un elemento ‘dentro del procedimiento de inspección [...] para desembocar en la verdadera resolución o acto de trámite propiamente dicho’. Desde tal perspectiva, esto es, como elemento del procedimiento sancionador, el ‘carácter inconcluso, parcial y de simple comunicación interna, que no tiene virtualidad de forma aislada’ resultaría factible. Pero ocurre, sin embargo, que las actas, consideradas aisladamente, constituyen un auténtico soporte de información. [...] Desde esta perspectiva las actas no son un documento inconcluso, sino que se trata de un documento concluido, de conformidad con una regulación específica y al que se dota de un especial valor probatorio para el supuesto de que se utilicen como soporte de un procedimiento sancionador o de otra índole. [...] Tales actas no son –aunque pudieran serlo– un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán –o no– ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización”.

73. Así, el Real decreto 833/1988, de 20 de junio, sobre residuos peligrosos, tras establecer que la información que proporcionen a la Administración los productores y gestores de residuos peligrosos será confidencial en los aspectos relativos a los *procesos industriales*, añade: “Los productores y gestores de residuos peligrosos podrán formular a la Administración petición de confidencialidad respecto de *otros extremos* de la información que aportan. La Administración accederá a lo solicitado salvo que existan razones suficientes para denegar la petición, en cuyo supuesto la resolución habrá de fundamentarse debidamente.”

finalidad de superar las reticencias de los operadores económicos de remitir información de sus empresas a la Administración, pero dados los términos indeterminados empleados por algunas normas plantea problemas de conformidad con el principio general de transparencia. Ante ello debe recordarse que tanto la Directiva 2003/4/CE –artículo 3–, como la Ley 38/1995, de transposición, únicamente admiten la confidencialidad, al margen de las informaciones que afecten al secreto industrial y comercial, de los datos proporcionados por tercero sin que el mismo esté obligado jurídicamente a facilitarlos, y es evidente que en el caso de la actuación de inspección, como se trató en su momento, nos encontramos ante inequívocos deberes de información y de colaboración de los sujetos responsables, por lo que no deberían admitirse en este ámbito tales reivindicaciones de confidencialidad, salvo naturalmente que puedan estar amparadas en el secreto industrial o comercial.<sup>74</sup>

Por último, en tercer lugar, la tendencia del ejercicio de funciones inspectoras en materia ambiental por parte de entidades privadas colaboradoras –a la que se aludirá más adelante– plantea problemas adicionales en orden a garantizar el principio de transparencia, puesto que la Ley 38/1995 –artículo 1– requiere, en principio, que la documentación esté en poder de una administración. En estos casos, una inactividad material por parte de la Administración en su función de supervisión de las entidades colaboradoras, no requiriendo la documentación en cuestión, podría vaciar de contenido el derecho de acceso. A este respecto, debe señalarse que la Directiva 2003/4/CE, de acceso del público a la información ambiental, yendo más lejos que la precedente Directiva 90/313/CEE, establece que se entenderán por autoridades públicas sujetas al derecho a la información ambiental, no sólo las administraciones públicas, sino también las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas relacionadas con el medio ambiente, o que asuman responsabilidades o funciones públicas o presten servicios relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad pública. Y, en este sentido, cabe citar alguna resolución jurisprudencial.<sup>75</sup>

74. En este sentido, la Ley de Murcia 1/1995, de protección del medio ambiente –artículo 90–, refiere, correctamente, la solicitud de confidencialidad a las informaciones de trascendencia comercial o industrial. Y, de modo similar, la Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 62.4–, se refiere a “los aspectos relativos a los procesos industriales y a cualesquiera otros aspectos cuya confidencialidad esté prevista legalmente”.

75. Se trata de la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 18 de noviembre de 2002, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (TOL 257533). En este caso una asociación para la defensa de la naturaleza solicitó a la Administración determinada información sobre el seguimiento efectuado por ésta del cumplimiento de un convenio suscrito por la misma Administración y una asociación forestal. De acuerdo con lo estipulado en el convenio, la asociación forestal asumía la obligación de presentar todas las memorias y proyectos de las actividades realizadas en su cumplimiento, y la Administración asumía la obligación de inspeccionar y supervisar la realización de los trabajos. Por su parte, la Administración alegó que la información que puede serle solicitada es sobre los documentos que existan, no sobre los que deberían de existir. En cambio, el tribunal, tras recordar que la Administración autonómica parece haber olvidado que el mencionado convenio conlleva unos efectos de disposición del dinero público con aportaciones hasta cien millones de pesetas, la asociación recurrente, esté en su perfecto derecho a recibir puntual información de todo aquello que la asociación forestal de Soria haya venido realizando en cumplimiento del convenio con la Consejería de Medio Ambiente. Y, más aún, se llega a declarar: “Que resulta indignante que la Administración autonómica no esté en disposición de informar de nada porque de ello se deducen dos posturas igualmente enjuiciables, una, que se niega a dar la información solicitada; o que ignora la información solicitada por incumplimiento de sus obligaciones; pero que tienen una misma consecuencia, la vulneración del derecho a la información. Que los argumentos de la apelación resultan aún más inadmisibles porque suponen tanto como decir que como carece de la información que debería tener queda exculpada de la obligación de informar.”

## 7.2. La financiación de las actuaciones de la inspección ambiental

En coherencia con los principios de corresponsabilidad y de “quien contamina, paga”, deberían introducirse criterios que involucren a los agentes sujetos a la actuación inspectora en su financiación. De entrada, es claro que el coste de las inspecciones previas a la concesión de autorizaciones debe ser imputado a los solicitantes de éstas.<sup>76</sup>

Pero también debería trasladarse a dichos sujetos, al menos en algunos casos, los costes de las inspecciones realizadas de oficio.<sup>77</sup> A este respecto, parece muy correcto el criterio seguido en materia de residuos por alguna norma autonómica, según el cual el coste de las inspecciones que sean preceptivas podrá ser imputado a los titulares de las instalaciones inspeccionadas; pero también podrá imputarse el coste de las inspecciones facultativas “cuando éstas se realicen como consecuencia de no atender el titular de la inspección los requerimientos de la Administración, cuando se realicen en el ámbito de un procedimiento sancionador o cuando se aprecie temeridad o mala fe en el titular de la instalación inspeccionada”.<sup>78</sup> Más aún, independientemente de que exista o no una infracción sancionable, parece justo imputar los costes del servicio de inspección siempre que se detecten irregularidades o deficiencias.<sup>79</sup>

## 7.3. La responsabilidad administrativa en materia de inspección ambiental

En relación con la cuestión de si los daños causados por un particular sujeto a inspección administrativa en materia ambiental pueden ser también imputados a la Administración por funcionamiento anormal del servicio público, en este caso de inspección, en nuestra opinión, la mera asignación legal de funciones genéricas de control e inspección en materia ambiental es insuficiente, por sí sola, para comprometer la responsabilidad patrimonial de la Administración por hechos de terceros completamente ajenos a la organización administrativa. Y esta ajenidad hace inviable reconducir la cuestión a la relación de causalidad, a través de la *culpa in vigilando* de la Administración, pues cuando la jurisprudencia aprecia la existencia de nexo causal adecuado por la concurrencia de una *in vigilando* por parte de la Administración, se trata invariablemente de daños que han tenido lugar en el seno de la estructura organizativa de la Administración.<sup>80</sup>

76. Ley 10/1998, de residuos –artículo 30.

77. Así, lo apuntó el Comité de las Regiones, DO C 374, de 23 de diciembre de 1999, pág. 50.

78. Ley de la Comunidad Valenciana 10/2000, de residuos –artículo 70.

79. Así, la Ley 14/2000, de 28 de diciembre, modificó el artículo 120.13 de la Ley 27/1992, de puertos del Estado, de tal modo que en el caso de que los reconocimientos efectuados a buques confirmen o revelen deficiencias que tengan como consecuencia la medida de policía administrativa de prohibir la navegación del buque, se impondrá como sanción accesoria a la multa el pago de todos los costes de inspección, para lo cual el Ministerio de Fomento determinará el coste de la hora de inspección.

80. Se sigue así el criterio postulado por M. REBOLLO PUIG (“Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: Imputación o responsabilidad por hecho de otro”, en *Poder Judicial*, núm. 20 (1990), pág. 23 y ss.), quien discrepa de la postura dominante de llevar esta cuestión de la culpa *in vigilando* sobre terceras personas al elemento causal.

Cuestión distinta es que pueda extenderse la responsabilidad a la Administración, solidaria o subsidiaria, en los casos de daños causados por terceros –y solamente a ellos técnicamente imputables– de los que deba responder, aunque no se integren en su organización administrativa, si la Administración tuvo efectivamente la posibilidad de prever y evitar el daño y, a pesar de ello, actuó negligentemente, con una conducta disvaliosa y reprochable, por ejemplo, por tratarse de hechos notorios, que no podía razonablemente ignorar, o bien por constar reiteradas denuncias fundamentadas y conforme a los requisitos y formalidades previstas en la normativa que sea de aplicación sin que la Administración iniciara actuación alguna proporcionada para comprobar dichas denuncias, o, más aún, por existir informes de los servicios de Inspección en los que se advierte de los hechos a la autoridad competente.<sup>81</sup>

#### 7.4. La intervención privada en la actividad de inspección ambiental

Por último, al igual que en otros ámbitos, se observa una clara tendencia en la legislación autonómica ambiental a admitir la intervención de entidades privadas en el ejercicio de funciones inspectoras,<sup>82</sup> y que se viene catalogando eufemísticamente como “colaboración”, cuando en realidad se trata de un verdadero ejercicio directo y sustitutivo de la función inspectora por parte de estos sujetos privados.<sup>83</sup> Y, en este sentido, la Recomendación 2001/331/CE contempla expresamente la posibilidad de que los estados miembros puedan delegar las tareas de inspección, bajo su autoridad y supervisión, 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>84</sup>

De entrada, puede constatarse el criterio de sustituir el régimen de inspección administrativa previa del Reglamento de actividades clasificadas de 1961, por una certificación suscrita por un técnico competente en la que se acredite la adecuación de la actividad a los términos de la autorización o informe ambiental, sin perjuicio de que, una vez recibida la notificación de esta certificación, la Administración pueda

81. En este sentido, J. AMENOS ÁLAMO (*La inspección urbanística, concepto y régimen jurídico*, Cedecs, Barcelona, 1999, pág. 248). Así, en el caso de STS de 29 de mayo de 2003 (Recurso de casación 7877/1999) en el que se declaró la responsabilidad de un ayuntamiento por inactividad ante una contaminación acústica, aunque se hace referencia a las funciones de inspección asignadas a los ayuntamientos por el Reglamento de actividades clasificadas de 1961, lo cierto es que la inspección municipal actuó reiteradamente en este caso, emitiendo diversos informes en los que se hizo constar el incumplimiento de los niveles máximos de emisión acústica, informes que sirvieron de base, precisamente, para condenar a la Administración por no adoptar las medidas precisas frente a las deficiencias comprobadas.

82. Por ejemplo, Ley de La Rioja 5/2002, de protección del medio ambiente –artículo 50.4–; Ley de Galicia 8/2002, de protección del ambiente atmosférico –artículo 42.1–; Ley de Cataluña 16/2002, de protección contra la contaminación acústica –artículo 27.2.

83. Así parece entenderlo A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho ambiental*, op. cit., pág. 1052.

84. *Vid.*, en general, D. CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003; B. F. MACERA, “La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas”, *Estudios en homenaje al profesor Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 1605 y ss.; C. PADRÓS REIG, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001; S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002, pág. 501 y ss.

acordar que se gire visita de inspección para comprobar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en la autorización o informe ambiental.<sup>85</sup>

Pero también se observa la progresiva sustitución de las inspecciones administrativas de seguimiento de las empresas potencialmente contaminadoras por la obligación de presentar periódicamente un informe de inspección realizado por una entidad colaboradora, debiendo el titular de la instalación afrontar los gastos correspondientes a la actuación de la entidad colaboradora.<sup>86</sup>

Asimismo, si bien en una primera etapa la colaboración privada se articuló a partir del modelo concesional,<sup>87</sup> la tendencia actual consiste en acudir a un modelo autorizatorio abierto, similar al implantado en materia de seguridad industrial.<sup>88</sup> Y este criterio presenta su más acabada formulación en la Ley de Cataluña 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental, la cual diferencia en el sistema de control –título III– entre el “régimen de control” –capítulo I– y el “régimen de inspección” –capítulo II–. En relación con el primero, la ley establece que, tanto los controles previos al inicio de la actividad como los periódicos posteriores a la misma, se llevan a cabo, no ya mediante inspecciones de la Administración, sino mediante “verificaciones” a cargo de entidades colaboradoras de la Administración –artículos 43 y 44–. Y, por su parte, la actividad de control a cargo de la Administración se reconduce al llamado “régimen de inspección”, que siempre podrá actuar directa y aleatoriamente sobre las entidades e instalaciones sujetas a control, y deberá supervisar a las propias entidades colaboradoras.<sup>89</sup>

85. Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 153/1995, por el que se aprueba el Reglamento de informe ambiental –artículo 32–; Ley de Galicia 7/1997, de protección contra la contaminación acústica –artículo 4–; Ley de Castilla y León 11/2003, de prevención ambiental –artículo 34.1–. Sobre la evolución de la normativa ambiental estatal y autonómica en esta materia, *vid. I. REVUELTA PÉREZ*, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de las actividades industriales”, *op. cit.*, pág. 128 y ss.

86. Decreto de la Junta de Andalucía 74/1996, por el que se aprueba el Reglamento de calidad del aire –artículo 17–; Decreto de la Generalidad de Cataluña 230/1993, sobre ejercicio de funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente –artículo 2–; Ley del País Vasco 3/1998, sobre protección ambiental –artículo 106–; Decreto legislativo 1/2001, Ley de aguas en materia de control de vertidos al dominio público hidráulico –artículo 101.3.

87. Así el Decreto de la Generalidad de Cataluña 230/1993, sobre ejercicio de funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente –artículo 3–, estableció expresamente que las funciones de inspecciones periódicas reglamentadas de las emisiones de actividades contaminadoras de la atmósfera son objeto de concesión administrativa.

88. Sobre los organismos de control en materia de seguridad industrial, *vid. M. IZQUIERDO CARRASCO*, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, *op. cit.*, pág. 375 y ss.; P. T. NEVADO-BATALLA MORENO, *La intervención administrativa en la industria: seguridad y control*, Comares, Granada, 2000, pág. 107 y ss.; J. A. CARRILLO DONAIRE, *El Derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000. Sobre la tendencia a la liberalización de este tipo de funciones, *vid. E. ARANA GARCÍA*, “La reforma del régimen jurídico de la inspección técnica de vehículos. Comentario al Real decreto ley 7/2000, de 23 de junio”, en RAAP, núm. 43, 2001, pág. 95 y ss.

89. La ley fue desarrollada mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad 170/1999, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control. Asimismo, en esta línea se sitúa el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 12/1999, de 26 de enero, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de protección ambiental –artículo 3–. Sobre la ley catalana, *vid. T. MARTÍ AROMIR*, “El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental”, en REALA, núm. 280-281, 1999, pág. 435 y ss.; G. VALENCIA MARTÍN, “La legislación catalana sobre intervención integral de la Administración ambiental”, en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Ministerio de Medio Ambiente, 2000, pág. 267 y ss.; C. PADRÓS REIG, “Las entidades ambientales de control en la legislación catalana”, en *Revista de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001, pág. 3 y s.; A. PALLARÉS SERRANO, “La organización administrativa del nuevo modelo de intervención ambiental de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental”, en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 65 (I), 2003, en particular pág. 124 y ss.

En todo caso, es imperativo que la legislación discipline adecuadamente este aparentemente imparable fenómeno, satisfaciendo cumplidamente las exigencias inherentes al principio de legalidad en una actividad inequívocamente pública. Asimismo, debe garantizarse que estas entidades privadas cumplen los requisitos estructurales y funcionales precisos para desempeñar la función inspectora con garantías de objetividad y eficacia, y que se cifran en las exigencias de solvencia técnica,<sup>90</sup> solvencia financiera<sup>91</sup> y, sobre todo, de imparcialidad de la entidad, proscribiendo cualquier vinculación económica o técnica o de cualquier otro tipo que pudiera afectar a la independencia de la entidad e influenciar el resultado de sus actividades de control.<sup>92</sup>

Así garantizada la solvencia técnica y la imparcialidad de la entidad de control, no cabe descartar el valor probatorio de sus actuaciones inspectoras. En efecto, si se parte de la tópica presunción de veracidad de las actas de inspección, es claro que los documentos que levanten estas entidades no pueden beneficiarse de ese efecto probatorio en un eventual procedimiento sancionador. Así, ya se señaló antes que la Ley 30/1992 –artículo 137.2– reserva esta propiedad a los documentos públicos formalizados por funcionarios a los que legalmente se les reconoce la condición de autoridad. Por tanto, el valor de las actas de estas entidades es, en principio, de una denuncia mediante la cual se ponen los hechos en conocimiento de la Administración. Y, en tal sentido, alguna norma se cuida de precisar que estos colaboradores no tendrán la condición de inspectores a los efectos de la condición de agentes de la autoridad y de la presunción de certeza de los hechos constatados por ellos y formalizados en acta (Ley 19/1998, de residuos –artículo 31).

También en este sentido algunos pronunciamientos se limitan a negar a estas actuaciones la presunción de veracidad, considerándose que los actos de las entidades colaboradoras “al no tener carácter administrativo, no pueden beneficiarse de las presunciones legales, que acompaña a determinadas actuaciones documentales de los funcionarios públicos, a los que se reconoce la condición de autoridad, y, concretamente, de valor probatorio. Así las cosas, el informe emitido por la empresa colaboradora del organismo de cuenca no tiene la categoría de acta en sentido administrativo” –artículo 137.3 de la Ley 30/1992– “sino de *noticia transgre-*

90. En este sentido, tanto el Decreto de la Generalidad de Cataluña 230/1993 –artículo 5–, como el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 12/1999 –artículo 5–, exigen que la entidad disponga de los recursos humanos y materiales suficientes y adecuados para realizar las funciones para las que solicite la concesión o autorización, respectivamente. Con mayor precisión, el Decreto de la Generalidad 170/1999, sobre entidades ambientales de control –artículo 22–, exige que las entidades de control cuenten con los equipos e instrumentación analítica, locales, instalaciones y recursos humanos necesarios para llevar a cabo las funciones objeto de su actividad, y, asimismo, exige que todo el personal forme parte de la plantilla de la entidad –apéndice I.

91. Así el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 12/1999, sobre entidades colaboradoras en materia de protección ambiental –artículo 5–, impone el deber de suscribir pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad derivada de las actuaciones realizadas por la entidad en las actividades objeto de encomienda.

92. Más aún, si la función inspectora no pierde su carácter de función pública por la circunstancia de ser ejercida, en todo o en parte, por sujetos privados, debería exigirse que los sujetos que pretenden ejercerla no hayan sido inhabilitados, mediante sentencia penal, para el ejercicio de las funciones públicas. *Vid.* la Ley alemana de auditoría medioambiental, de 7 de diciembre de 1995, traducida por M. TARRÉS VIVES, en RAP, núm. 145, 1998, págs. 525-526.

sionis, que permite y hace posible la iniciación de oficio correspondiente procedimiento sancionador” –artículo 68 de la Ley 30/1992.<sup>93</sup>

Sin embargo, en otros pronunciamientos más recientes se advierte un análisis más detenido. Así se ha declarado que “los datos de hecho obtenidos en las inspecciones y los resultados de las medidas de emisión de contaminantes obtenidos por dichos organismos no gozan de la presunción de certeza, pero sí que ofrecen, por la cualificación técnica de quienes los emiten y la objetividad que deben seguir en su actuación, garantías suficientes como para que puedan valorarse por los tribunales como medios de prueba cuya destrucción requiere, bien demostrar irregularidades en la obtención y valoración de los datos, bien la aportación de pruebas que por contraste con aquéllas pongan en duda su eficacia. Por lo que el contenido del informe de autos constituye base suficiente para incoar el expediente o el procedimiento administrativo sancionador del que dimana el presente recurso contencioso-administrativo”.<sup>94</sup>

Y lo cierto es que, como he defendido en otro lugar, el fundamento del valor probatorio de las actuaciones inspectoras no estriba tanto en la tópica presunción de veracidad del acta de inspección como documento público, como en el hecho de que tales actas incorporen una verdadera actividad probatoria desarrollada, con respeto a las garantías legales, por personal cualificado e imparcial, cualidades y exigencias éstas que puede satisfacer también una entidad colaboradora.<sup>95</sup> Ahora bien, dado que el actuario no es una autoridad o agente de la autoridad, la Administración que instruye el procedimiento sancionador debería practicar la prueba testifical del trabajador que levantó el acta para que se afirme y ratifique en su contenido.<sup>96</sup>

Por último, se echa en falta una ordenación más precisa y con la cobertura legal adecuada de las reclamaciones de las entidades inspeccionadas frente a la actuación de las entidades privadas de control, en las cuales la Administración asume una posición arbitral.<sup>97</sup> Y, además, dado que el respeto a la legislación ambiental

---

93. Se trata de la Sentencia de 12 de marzo de 1996 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que se resuelve un recurso interpuesto contra una resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo que sancionó a una empresa por realizar vertidos por encima de los límites permitidos en la autorización, fundamentándose la Administración en un análisis realizado por una entidad colaboradora, circunstancia ésta que motivó la impugnación de la sanción.

94. STJ de Cataluña 29 de enero de 1998, en relación con una sanción impuesta por la Administración catalana a una empresa por haber superado los niveles legales de emisión de contaminantes a la atmósfera, basándose en una inspección realizada por una entidad privada. Vid. D. ENTRENA RUIZ, *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, diciembre de 1999, pág. 52 y ss.

95. De modo similar, I. REVUELTA PÉREZ, “Las nuevas tendencias en la inspección ambiental de actividades industriales”, *op. cit.*, pág. 150, señala que, a nivel práctico, no existen diferencias sustanciales entre el valor de las actas expedidas por el personal funcionario y las emitidas por las entidades colaboradoras.

96. Así lo entiende T. MARTÍ AROMIR, “El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental”, *op. cit.*, pág. 446.

97. Mientras el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 12/1999 –artículo 11– se limita a contemplar que la entidad interesada podrá manifestar su disconformidad ante la entidad colaboradora, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 170/1999 –artículo 27– fija un plazo de un mes para que la entidad colaboradora resuelva la reclamación, pudiendo en otro caso el interesado trasladar la reclamación a la Administración en el plazo máximo de un mes. Además, este Decreto –artículo 27– determina el plazo de resolución y notificación de esta reclamación por parte de la Administración –tres meses– y el sentido desestimatorio del silencio.

no puede reducirse a una relación bilateral entre la entidad inspeccionada y la entidad de control, debería darse un cauce a los intereses legítimos de terceros, de la colectividad en suma, frente a una eventual evaluación positiva indebida por parte de la entidad colaboradora.<sup>98</sup>

Por lo demás, estas entidades colaboradoras están sujetas a la potestad inspectora de la Administración ambiental, tanto en relación con cualquier aspecto relativo a su habilitación como en relación con la regularidad de sus actuaciones.<sup>99</sup> Y, a este respecto, alguna norma tipifica como infracción muy grave la realización de tareas de control ambiental por entidad colaboradora de forma contraria a las previsiones reglamentarias.<sup>100</sup> E, independientemente, de la sanción que, en su caso, pueda acordarse, el incumplimiento de los deberes legales podrá determinar la revocación, previa instrucción del correspondiente procedimiento con audiencia al interesado, de la habilitación otorgada a la entidad colaboradora.<sup>101</sup>

---

98. Laguna señalada en materia de seguridad industrial por M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales: régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Junta de Andalucía, Madrid, 2000, pág. 498.

99. Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 12/1999 –artículo 13–. Por su parte, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 170/1999 –artículo 10– ha introducido la figura del interventor público de las entidades colaboradoras, cuya función es la de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por dichas entidades. Según precisa esta norma, el nombramiento de interventor debe recaer en personal al servicio de la Administración, de modo que no requiere la condición funcionarial.

100. Ley del País Vasco 3/1998, de protección del medio ambiente –artículo 109.

101. Decreto de la Generalidad de Cataluña 170/1999 –artículo 29.