

Cumplimiento normativo sancionador: revisión de su puesta en práctica en materia medioambiental

Fátima Pérez Jiménez
Universidad de Málaga
Michael Faure
Universidad de Maastricht

El papel sancionador que se le concede a la Administración en materia medioambiental es básico para obtener una eficaz protección del medio ambiente. Se explora su puesta en práctica en la Comunidad autónoma andaluza.

Introducción

La lucha contra la delincuencia medioambiental es primordial en la agenda de la Unión Europea. La Directiva 2008/99 se centra en la protección a través de la persecución penal, lo cual ha sido muy criticado por ignorar el relevante papel que tiene el control administrativo sancionador en numerosos países.

La nueva directiva, que será en breve publicada, trata de incidir y mejorar dos aspectos:

- Facilitar la propuesta de la academia conocida como *toolbox approach*: medios diversos para un mismo fin
- La generación y recogida de datos sobre sanciones e inspecciones

Objetivos

Contrastar la aplicación de algunos de los instrumentos necesarios para un cumplimiento normativo eficaz en Andalucía:

- Transparencia y datos
- Modelos disuasorio y cooperativo
- Capital humano

Métodos

- ✓ Análisis de los datos publicados sobre sanciones e inspecciones medioambientales por la Junta de Andalucía
- ✓ Revisión de la documentación ofertada por el Portal ambiental de Andalucía
- ✓ Entrevistas a informantes clave de los servicios de inspección y sanción administrativa

Conclusiones

- ✓ Hay una amplia información de aspectos de protección ambiental pero es escasa y muy parcial la que se ofrece sobre el cumplimiento normativo sancionador. Se deja ver una actividad sancionadora deficitaria.
- ✓ El modelo disuasorio no funciona adecuadamente pues faltan los requisitos de certeza y celeridad. La propuesta de modelo cooperativo es muy acertada pero en la práctica el proceso se ve desnaturalizado porque las inspecciones se realizan fijando cita previa con el establecimiento. Son muy escasas las inspecciones que se realizan sin aviso previo por denuncias, accidente o riesgo objetivo.
- ✓ El personal asignado a las labores de detección de las infracciones, a la instrucción del procedimiento sancionador y a las labores inspectoras es notablemente insuficiente.

La legislación medioambiental en Andalucía permite una ejecución muy acertada para la protección del medio ambiente en perspectiva sancionadora. Se hace necesaria una mayor inversión de capital humano y material para su puesta en práctica.

Transparencia y datos

En el Portal ambiental de Andalucía se recoge de manera muy amplia toda la información relativa a las distintas áreas de protección ambiental, incluyendo las inspecciones en materia de calidad ambiental.

Se presentan datos ofrecidos sobre denuncias realizadas y expedientes efectivamente tramitados (figura 1). En materia de inspección se ofertan únicamente algunos informes definitivos de inspección ambiental a establecimientos o similares.

Modelos disuasorio y cooperativo

El modelo disuasorio actúa con contundencia frente al infractor y genera prevención general y especial. Se concreta en el sistema penal y en el administrativo sancionador. Es esencial que este último sea efectivo pues la inmensa mayoría de las infracciones medioambientales conocidas pertenecen a este ámbito (figura 2). Sin embargo, se observa que no todas las denuncias son tramitadas (figura 1) y no se informa de las sanciones impuestas.

Capital humano

Las infracciones son detectadas por los Agentes de medio ambiente (AMAs) y la Guardia Civil. Las inspecciones son realizadas por funcionarios de inspección y AMAs.

Los AMAs tiene una cartera de actividad muy amplia en la que se incluyen estas dos actividades. Su número desciende cada año, actualmente son unos 1.000 agentes. Cuerpo de funcionarios inspectores: 1 ó 2 por provincia. Los departamentos de sanciones cuentan con escaso personal técnico.

Referencias

- Álvarez Carreño, S.M., "The regressive evolution of environmental policy and law in Spain", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2018, Vol. 41, 15-39.
- Blanc, F. & Faure, M.G., "Smart Enforcement in the EU", *Journal of Risk Research*, 2020, 1-19.
- Faure, M.G., "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell us?", *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2012, Vol. 36(2), 293-336.

Figura 1. Denuncias y expedientes tramitados 2016-2022 Junta de Andalucía

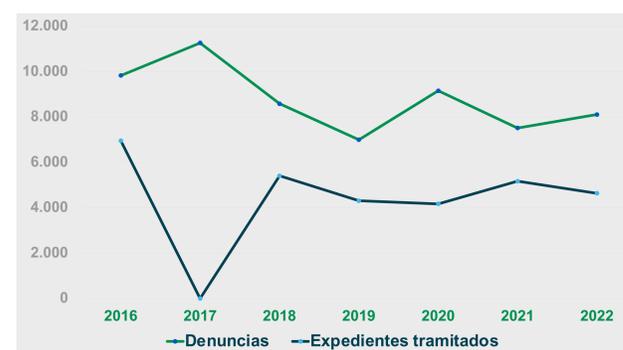
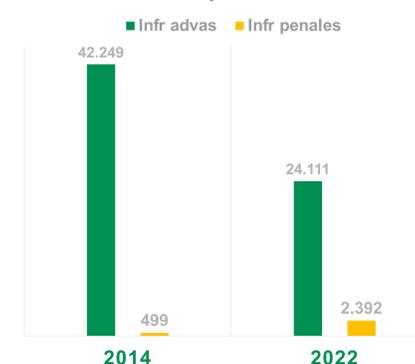


Figura 2. Infracciones administrativas y penales conocidas por la Guardia Civil en Andalucía. 2014 y 2022



En el modelo cooperativo se promueve el cumplimiento normativo. La actividad inspectora es la que encarna este modelo. En Andalucía está muy bien planteada en el Plan Integral de Inspección ambiental. La metodología de aplicación recoge el modelo de control basado en riesgos propuesto por la UE, considerando el riesgo ambiental de una instalación dependiente del impacto de la instalación y del comportamiento del operador (tabla 1).

Tabla 1. Programas de inspección 2023. Junta de Andalucía

Programas de inspección 2023	Total de instalaciones/operadores	Inspecciones realizadas
Instalaciones AAI	+ 600	328
Traslados transfronterizos	83	15
Calidad ambiental		52

Faure, M.G., "Environmental Criminal Liability: The Long and Winding Road towards an Effective Environmental Criminal Law System in the EU", in Peeters, M. & Elantonio, M. (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, 248-263.

Hedemann-Robinson, M., "Environmental inspections and the EU: securing an effective role for a supranational union legal framework", *Transnational Environmental Law*, 2017, Vol. 6(1), 31-58.

Pink, G. & Marshall, M., "Sanction mapping: a tool for fine-tuning environmental regulatory strategies", in Debree, M. & Ruessink, H. (eds.), *Innovating environmental compliance assurance*, INECE, 2015, 85.

