

Protección del medio ambiente en Andalucía desde el ámbito administrativo sancionador: exploración de su puesta en práctica

FÁTIMA PÉREZ JIMÉNEZ

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

MICHAEL FAURE

UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT

Title: “Administrative sanctions in environmental protection : An analysis of its practical implementation in Andalusia.”

Abstract: The new European Directive on the protection of the environment through criminal law confirms the Union’s commitment to a system for ensuring compliance of the legal systems involved in environmental protection in order to achieve ever greater coherence and effectiveness. This implies that administrative sanctioning law must be a properly articulated system if it is to fulfil its significant role. This paper empirically explores how this sanctioning system works in the Autonomous Community of Andalusia. It describes and analyses the public information on the two main means of control and deterrence: complaints and inspections. The opinions of environmental agents complete the picture. The need for improvement in implementation and governance is clear.

Key words: environment, environmental compliance, environmental administrative penalties, environmental inspections.

Resumen: La nueva Directiva europea de protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, confirma la apuesta de la Unión por un sistema de garantía de cumplimiento de los sistemas jurídicos implicados en la protección del medio ambiente de manera que se consiga una coherencia y eficacia cada vez mayores. Esto implica que el Derecho administrativo sancionador debe ser un sistema debidamente articulado para que cumpla su significativo papel. Este trabajo explora empíricamente cómo es el funcionamiento de este sistema sancionador en la Comunidad autónoma de Andalucía. Se describe y analiza la información pública de los dos principales medios de control y disuasión: las denuncias y las inspecciones. Las opiniones de los Agentes de medio ambiente completan el panorama. Queda patente la necesidad de una mejora en la puesta en práctica y gobernanza.

Palabras clave: medio ambiente, cumplimiento normativo sancionador, sanciones administrativas medioambientales, inspecciones medioambientales

Contacto con los autores: fatima@uma.es

Cómo citar este artículo: PÉREZ JIMÉNEZ, Fátima; FAURE, Michael, “Protección del medio ambiente en Andalucía desde el ámbito administrativo sancionador: exploración de su puesta en práctica”, en Boletín Criminológico, artículo 17/2024_30AÑOS_BC (n.º 239)

Sumario: 1. Introducción. 2. Visión de la UE del control administrativo sancionador de España. 3. Aplicación “inteligente” de la normativa medioambiental. 3.1. Sistemas de vigilancia. 3.2. Ejecución inteligente. 3.3. Capital humano. 3.4. Datos. 4. Análisis de la información publicada por la Junta de Andalucía. 4.1. Denuncias y expedientes sancionadores. 4.2. Inspecciones. 5. Encuestas a Agentes de medio ambiente. 6. Reflexiones finales. 7. Conclusiones. 8. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

El pasado 30 de abril fue publicada la nueva Directiva europea 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por el la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE. La Unión continúa con sus esfuerzos para que la protección penal se lleve a cabo con la mayor eficacia y va modificando sus propuestas atendiendo a las mejoras que la puesta en práctica que la Directiva de 2008¹ ha revelado.

Una de las facetas que había sido criticada de la anterior Directiva es que no aludía a la protección del medio ambiente que se promueve desde el derecho administrativo sancionador (FAURE, 2017). Esta ausencia era relevante porque en muchos países de la Unión Europea, como en España, el papel que juega el derecho administrativo sancionador es crucial (ARROYO ALFONSO, 2018; GARCÍA ROCASALVA, 2018; LOZANO CUTANDA, 2020; FUENTES OSORIO, 2019, 2021; MARINA JALVO, 2022). El Derecho penal atiende a los ilícitos más graves, pero la presencia de las infracciones administrativas que suponen un daño al medio ambiente es tan cuantiosa y en ámbitos tan diversos, que una deficitaria atención a las mismas llevaría a un desastre ecológico irreparable (COLÁS TURÉGANO y MORELLE HUNGRÍA, 2021). Esta realidad, contrastada en diversos países, ha llevado a que autores europeos hayan propuesto una aproximación con el símil de la “caja de herramientas” (*toolbox approach*) que posibilitaría una mejora en el desarrollo de las vías alternativas al Derecho penal, ya que su naturaleza sólo le permite atender a las infracciones de mayor gravedad (OGUS y ABBOT, 2002; HAMPTON, 2005; MACRORY, 2006). Esta idea es compartida por el Consejo de la Unión Europea que ya en 2021, cuando promovió la modificación de la Directiva, dijo expresamente que existía la necesidad de “garantizar tipos y niveles de sanciones eficaces, disuasorios y proporcionados para la delincuencia medioambiental” y “mejorar el proceso de toma de decisiones bien fundamentadas en materia de delincuencia medioambiental mediante una mejora de la recogida y difusión de datos estadísticos” (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2021, 2).

1. Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal

En las consideraciones preliminares, la nueva Directiva alude en varias ocasiones a esta necesidad de apoyo mutuo: “la complementariedad del Derecho penal y del Derecho administrativo es crucial para prevenir y disuadir las conductas ilícitas perjudiciales para el medio ambiente” (PARLAMENTO EUROPEO, 2024, 1). En las consideraciones 45, 46 y 47 se afirma que el establecimiento de sanciones penales no exime a los Estados miembros de la obligación de establecer sanciones administrativas para las infracciones de derecho medioambiental y que se debe definir el alcance de la garantía de su cumplimiento. Asimismo, se indica que las autoridades administrativas deben tener a su disposición sanciones de carácter no penal, medidas preventivas “para hacer frente a los diferentes tipos de conductas delictivas de manera individualizada, oportuna, proporcionada y efectiva” (PARLAMENTO EUROPEO, 2024, 8).

Estas alusiones, entre otras a lo largo de la Directiva, confirman la apuesta de la Unión por un sistema de garantía de cumplimiento de los sistemas jurídicos implicados en la protección del medio ambiente de manera que se consiga una coherencia y eficacia cada vez mayores.

Con este marco se va a explorar cómo es la puesta en práctica de las principales actuaciones protectoras del medio ambiente desde el ámbito administrativo sancionador en Andalucía. Para este análisis, se van a tener en cuenta algunos de los elementos que la literatura ha identificado como condiciones para la aplicación de la normativa (FAURE 2009; FAURE, OGUS y PHILIPSEN, 2009) con el objetivo de que ayuden a interpretar la información obtenida a partir de las distintas fuentes y técnicas de investigación utilizadas.

Como no se quiere perder de vista la perspectiva y aportaciones realizadas por la UE, se repasará en primer lugar cuáles son las consideraciones que se han realizado desde esta institución a nuestro país. A continuación, se aludirá a las líneas teóricas que enmarcarán el análisis y la reflexión, para después presentar datos sobre persecución y sanción, inspecciones y sobre la labor de los Agentes de medio ambiente en la Comunidad autónoma de Andalucía. Se concluirá con la discusión derivada de la exposición de todos estos puntos.

2. Visión de la UE del control administrativo sancionador de España

En 2016 la Comisión europea diseñó una herramienta de información periódica denominada *Environmental Implementation Review (EIR)* para evaluar con mayor cercanía la plena aplicación de las políticas medioambientales y de la legislación en cada uno de los países de la Unión.

Dos años después esta institución publica un informe para emprender nuevas acciones a partir de una revisión de la realidad: *EU actions to improve environmental compliance and governance*. Tras dejar claro que los delitos contra el medio ambiente seguían ascendiendo, se deposita parte de la responsabilidad de esta situación en la falta de efectividad y eficacia que tienen los mecanismos que deben garantizar la ejecución de las normas protectoras del medio ambiente. Dentro de la *garantía de cumplimiento ambiental* se diferencian tres elementos: 1) la promoción, 2) la supervisión y 3) el seguimiento y ejecución del derecho administrativo, civil y penal. Con ellos se pretenden garantizar las acciones básicas frente a un posible daño al medio ambiente: frenar, disuadir, sancionar, y, en su caso, obtener reparación.

Dentro de los diferentes y abundantes retos que las autoridades responsables deben encarar, dos de especial importancia son la dificultad para detectar y hacer un seguimiento de las infracciones, junto con la ejecución del procedimiento sancionador. A este escenario se añade el hecho de que normalmente los responsables de mostrar y seguir las infracciones pertenecen a cuerpos y servicios de gestión más pequeños, con bajo número de profesionales, presupuesto limitado e, incluso, falta de conocimiento especializado. A partir de este análisis se inicia una evaluación de los sistemas nacionales de garantía de cumplimiento ambiental en los diversos países, para poder mostrar las acciones prioritarias a las instituciones estatales tras localizar las causas que provocan mayores deficiencias en su cumplimiento.

España ha recibido tres informes EIR: En 2017, 2019 y 2022. En ellos se revisan diversas temáticas relacionadas con la protección medioambiental y una de ellas es la garantía de cumplimiento normativo. En esta materia se incluyen las “medidas para poner fin a las infracciones, imponer sanciones y exigir que se reparen los daños, es decir, ejecución” (COMISIÓN EUROPEA, 2022, 57) según especifica el informe de 2022.

El informe de 2019 resaltó que la “propia experiencia de la Comisión en materia de imposición del cumplimiento muestra que en España la ejecución administrativa no siempre es eficaz. Siguen realizándose actividades ilegales o no se corrigen durante años los daños medioambientales, a pesar de la intervención de las autoridades administrativas competentes” (COMISIÓN EUROPEA, 2019, 44). El de 2022 insiste diciendo “uno de los principales motivos de preocupación observados es la falta de un sistema de ejecución eficaz que garantice que todas las decisiones administrativas o judiciales entren en vigor fácilmente” (COMISIÓN EUROPEA, 2022, 58). También alude el informe EIR al tema de la cooperación entre las administraciones: constata que la Administración española está “altamente descentralizada” y llama la atención sobre los problemas de colaboración que surgen entre las distintas agencias que se encargan de la protección del medio ambiente, aunque exista un marco de cooperación estructural. Resalta que estas administraciones tienen unos recursos financieros y humanos de muy distinto nivel.

Otro aspecto a destacar del informe de 2022 y que contrasta con las anteriores observaciones es su exclusiva atención al ámbito de persecución penal. Destaca las mejoras producidas en la detección, persecución y sanción de los delitos medioambientales, y solo se alude a Ministerio Fiscal y al SEPRONA (Cuerpo especializado de la Guardia Civil) como instituciones especializadas profesionalmente. Se afirma que la “mayor parte de las competencias en materia de aplicación de la política medioambiental corresponden a las comunidades autónomas” y que “las autoridades locales también desempeñan una función importante” (COMISIÓN EUROPEA, 2022, 60) en ciertas áreas, pero estos informes no mencionan ni a los cuerpos especializados de agentes de medio ambiente de las distintas comunidades autónomas, ni a las policías autonómicas o las locales como cuerpos especializados en el cumplimiento de la normativa medioambiental (FUENTES OSORIO y FAJARDO DEL CASTILLO, 2020).

La *acción prioritaria* que es recomendada a nuestro país por el informe EIR en 2022 pasa por mejorar la garantía de cumplimiento, la ejecución, la capacidad administrativa y la coordinación de las distintas instituciones con poder sancionador, todo ello para perfeccionar los mecanismos de gobernanza medioambiental².

2. Todo esto ha sido desarrollado en mi anterior trabajo “La actividad sancionadora medioambiental en perspectiva sancionador” en *Diálogos sobre cuestiones problemáticas de las Ciencias Penales*. 2023.

3. Aplicación “inteligente” de la normativa medioambiental

La literatura jurídico-penal y la de política económica han identificado diferentes condiciones para una aplicación apropiada de la normativa, también en el campo de las infracciones medioambientales (FAURE, 2009, FAURE, OGUS y PHILIPSEN, 2009). Aquí se van a destacar de manera sintética algunas de ellas³ con el objetivo de enmarcar el análisis de la información y los datos relativos al procedimiento administrativo sancionador en Andalucía que se presentan en este trabajo.

3. 1. *Sistemas de vigilancia*

El primer tema es el más básico: cómo pueden ser descubiertas las infracciones medioambientales. Aquí hay que distinguir entre sistemas de vigilancia proactivos y reactivos. Los primeros parten de la existencia de agencias que inspeccionen instalaciones y establecimientos *ex ante* y por su propia iniciativa, aunque no exista ningún indicio de infracción. El sistema reactivo supone que la acción de esta agencia es activada por la denuncia de un tercero a partir del conocimiento de una posible infracción o un accidente (FAURE, OGUS y PHILIPSEN, 2009, FAURE y TILINDYTE, 2010). En la temática medioambiental un sistema de vigilancia proactivo es imprescindible ya que el daño medioambiental tiene una alta cifra negra (FUENTES OSORIO, 2017, CONSEJO UE, 2019; WYATT, 2021). Gran parte de esta cifra negra está alimentada por infracciones relativas a los requisitos técnicos que exige la normativa (por ejemplo, permisos de apertura y actuación) que si no hubiese una actividad proactiva de detección nunca sería conocida (ARENAS GARCÍA, 2023, PONS HERNÁNDEZ, 2023). A esto se añade el hecho de que la regulación medioambiental suele ser compleja y las infracciones de este tipo no son susceptibles de ser conocidas fácilmente por terceros. También hay que tener en cuenta que las víctimas individuales del daño medioambiental suelen sufrir la llamada “apatía” o “desinterés racional” que les impide estar en contacto con los incentivos que posibilitan el compromiso con el cumplimiento de las normas protectoras del medio ambiente (SCHÄFER, 2000, HERVE ESPEJO, 2024). Por otro lado, la literatura también constata que muchas infracciones no son intencionales sino

3. El resto de aspectos son: discrecionalidad tras la detección del ilícito; disuasión vs. cumplimiento y ley penal o administrativa.

el resultado de una falta de información (FAURE, 2012, AGNEW, 2020, PUENTE GUERRERO, 2023).

3.2. *Ejecución inteligente*

Otro aspecto es cómo debe ser realizada la vigilancia y la inspección. Esta aplicación inteligente demandada en la literatura (GUNNINGHAM, 2011, GUNNINGHAM y HOLLEY, 2016, BLANC y FAURE, 2018, 2020) es diferente a la inspección aleatoria y a la que persigue controlar cada uno de los establecimientos o instalaciones. Parte de una estrategia dirigida solo a ciertos operadores, cuya elección se basa en el nivel de riesgo esperado que supone el desarrollo de su actividad, el daño que se generará en caso de que la infracción se produzca, además de su historial de infracciones, su sistema de gestión, y otros elementos. De ahí que se proponga la aplicación de modelos de valoración del riesgo para determinar qué operadores con repercusión en el medio ambiente van a ser objeto de inspección y cuándo. Tras esta exploración, será generado un plan de inspección.

La Unión Europea promueve este método de vigilancia desde hace años. Con la aprobación de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales en enero de 2011 se impuso un nuevo giro al modo en que se tenían que realizar a las instalaciones industriales. La *European Union Network for the Implementation and Enforcement for Environmental Law* (IMPEL) desarrolló un Método integrado de valoración del riesgo (IRAM) para ayudar a los distintos países a la puesta en práctica de la Directiva con un directorio de herramientas accesibles para su aplicación⁴. Como se indicará, este método de valoración del riesgo es el que la Junta de Andalucía ha incorporado.

3.3. *Capital humano*

Un elemento muy obvio es la necesidad de que este sistema de vigilancia de cumplimiento normativo ha de ser respaldado por una notable inversión en capital humano.

4. <https://www.impel.eu/en/tools/risk-criteria-database-iram>

Resulta evidente que no sirve de nada tener un sistema normativo regulador muy bien elaborado si no existe capacidad de ponerlo en práctica. Dada la importancia de la vigilancia *ex ante* que se ha comentado, hay que hacer un esfuerzo para que las infracciones puedan ser detectadas. Ni que decir tiene que las demás fases del procedimiento sancionador también necesitan personal suficiente para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz.

El Premio Nobel Stigler indicó acertadamente que la sociedad no siempre puede tener una aplicación exquisita de las leyes por la sencilla razón de que eso puede ser demasiado costoso. En consecuencia, y teniendo en cuenta los costes de aplicación, la sociedad se ha de esforzar por lograr una aplicación óptima de las leyes (STIGLER, 1970). Dado que hay una capacidad limitada, es esencial utilizar las mejores estrategias para que los escasos recursos se empleen de la manera más efectiva. Es decir, el sistema de aplicación de la legislación medioambiental necesita inversión, ya que de lo contrario tanto el poder de disuasión como su efectivo cumplimiento pueden fracasar. De ahí que los estudios han recomendado a menudo invertir sustancialmente en la aplicación de la normativa medioambiental (FAURE, 2020). A nivel de la UE esto es actualmente un espacio opaco, ya que se carece de información sobre el capital humano disponible para la aplicación de la normativa medioambiental en los Estados miembros, como se viene comentando en diferentes informes⁵. Esta opacidad podría suponer un problema porque puede dar lugar a una competición a la baja (en lo que respecta a la aplicación de la normativa medioambiental) entre los Estados miembros⁶.

3.4. Datos

El otro elemento esencial para una aplicación “inteligente” es la generación y publicación de datos que informen sobre las distintas áreas de la actividad medioambiental. Para poder desarrollar un sistema de vigilancia adecuado sería necesario que las distintas entidades recogieran, ordenaran y publicaran datos sobre su praxis. Asimismo, aumen-

5. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64932236-8cc9-11e9-9369-01aa75ed71a1> Año 2019.

6. Ver entre otros, las conclusiones y recomendaciones de la EFFACE (European Union Action to Fight Environmental Crime). Disponible en: https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2016/2720-efface_conclusions_recommendations_0.pdf.

taría mucho su utilidad si esta información pudiera ser compartida entre las distintas áreas, por ejemplo, que quedara constancia de las instalaciones que han cometido alguna infracción y si han recibido alguna sanción por ello. Es muy usual que cada agencia recoja datos de su actividad, sin embargo, lo que es más difícil es que se vuelquen en sistemas que permitan su posterior análisis y gestión (BLANC y FAURE, 2018).

En la práctica, este suele ser el punto más débil en el cumplimiento normativo, como constatan estudios e informes que revisan las distintas situaciones estatales en Europa que se han mencionado arriba, como los elaborados por la Comisión.

4. Análisis de la información publicada por la Junta de Andalucía

Las escasas investigaciones empíricas que se han realizado sobre la detección, persecución y sanción de las infracciones medioambientales reiteran que es muy deficiente la disposición de datos e información sobre la actividad inspectora y sancionadora que realizan los distintos cuerpos administrativos encargados de estas funciones (GARCÍA URETA, 2016; FUENTES OSORIO, 2017; FUENTES OSORIO y FAJARDO DEL CASTILLO, 2020). Es por ello que para este trabajo se ha realizado un análisis exhaustivo de las distintas fuentes de información existentes en Andalucía en torno al procedimiento administrativo sancionador para poder confirmar o no dicha situación.

La actual Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía azul de la Junta de Andalucía pone a disposición pública una web con una información muy amplia sobre las diversas áreas de trabajo atendidas para la protección del medio ambiente. Dentro de la misma se encuentra la Red de información ambiental de Andalucía (REDIAM)⁷. Se encarga de “integrar y difundir toda la información generada por los diferentes centros productores, tanto públicos como privados” y ofrece información en muy distintas áreas: Agua, suelo, biodiversidad, clima, áreas forestales, atmósfera, entre otras muchas, tal y como promueve la Unión Europea. La información proporcionada no siempre está actualizada y en algunos sectores es muy complejo el acceso a los datos, pues se dividen las temáticas en secciones y subsecciones que no están organizadas de

7. <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/acceso-rediam>

forma intuitiva. No obstante, desde una perspectiva amplia, hay que alabar el esfuerzo realizado por los distintos gobiernos de la región en seguir manteniendo y ampliando la información para la ciudadanía. Hay que esperar que vaya mejorando su calidad.

En el tema que nos ocupa, la información disponible es bastante escasa. Como se ha comentado arriba, las dos actividades que concretan el cumplimiento normativo sancionador son las denuncias y los expedientes sancionadores derivados de las mismas (vigilancia *ex post*) y las inspecciones (vigilancia *ex ante*). Desafortunadamente, la información relativa a este tema no está agrupada, ni se encuentra bajo un epígrafe que indique con claridad el contenido relativo a la detección y sanción de infracciones ambientales⁸ y a las inspecciones⁹.

A continuación, se van a exponer la información pública disponible de estas dos actividades en Andalucía.

4.1. Denuncias y expedientes sancionadores

En el ámbito de la detección de las infracciones contra el medio ambiente, los dos principales actores son la Guardia Civil (principalmente a través del SEPRONA) y los Agentes de medio ambiente (AMA). Como se verá en los datos aportados ellos son los que llevan a cabo la inmensa mayoría de las denuncias por las infracciones. Tras la denuncia, si se cataloga como una infracción administrativa es el Departamento de sanciones de cada Servicio provincial el que se encarga de llevar a cabo el proceso administrativo sancionador que acabará en una sanción o no. Si la infracción tiene naturaleza de delito penal pasa a la Fiscalía de medio ambiente.

8. Para acceder a la información sobre denuncias y expedientes sancionadores hay que ir a las estadísticas oficiales, ingresar en el apartado de “integración del medio ambiente en sectores productivos”, abrir las “estadísticas de prevención ambiental en Andalucía” y ahí ver los “resultados de la actividad” <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/acceso-rediam/estadisticas/estadisticas-oficiales/prevencion-ambiental-andalucia>

9. Algunos de los informes de inspección se encuentran aquí: <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/prevencion-y-calidad-ambiental/inspeccion-ambiental/planificacion-de-inspeccion-en-materia-de-calidad-ambiental> y la actividad de los Agentes de medio ambiente relativa únicamente a sus indicadores de calidad <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/prevencion-y-calidad-ambiental/inspeccion-ambiental/agentes-de-medio-ambiente>

En primer lugar, se van a presentar datos sobre las denuncias conocidas entre 2013 y 2022 que son los años de los que se ofertan datos recogidos con una misma metodología.

La tabla 1 ofrece información sobre las denuncias recibidas atendiendo a la materia a que se refiere la infracción. Respecto a las denuncias más tramitadas parece haber un cambio tras el año 2020. En los primeros años y de manera regular las infracciones en materias de caza y residuos son las más tramitadas. A partir de 2020 las denuncias por cuestiones relativas a la caza descienden y aumentan las relativas a los espacios naturales protegidos y los incendios. Las denuncias relativas a aguas no se reportaron hasta 2017 y su cantidad es muy escasa.

Un dato que llama la atención es que a lo largo del periodo el número de denuncias tramitadas ha descendido notablemente. Una de las razones de esta situación es la deficiente evolución en la recogida de datos. Las cifras no se refieren a las ocho provincias andaluzas en cada uno de los años. Los últimos datos conocidos de la provincia de Granada fueron de 2017. En 2019 y 2020 no se informa sobre tres provincias y en los dos últimos años, sobre cuatro.

Tabla 1: Denuncias recibidas por materia afectada en la Junta de Andalucía. 2013-2022

Materia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agua	0	0	0	2	202	383	248	211	146	134
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	4,5%	3,5%	2,3%	1,9%	1,6%
Caza	2.735	1.851	1.227	2.320	2.467	1.734	1.383	847	487	406
	21,5%	18,9%	15,8%	23,6%	23,0%	20,2%	19,8%	9,2%	6,5%	5,0%
Costas	236	408	290	229	288	339	146	270	140	234
	1,9%	4,2%	3,7%	2,3%	2,7%	4,0%	2,1%	2,9%	1,9%	2,9%
Espacios naturales protegidos	2.225	1.540	1.503	2.105	1.736	1.166	788	3.243	3.192	2.660
	17,5%	15,7%	19,3%	21,4%	16,2%	13,6%	11,3%	35,4%	42,5%	32,8%
Especies protegidas	907	772	772	1.029	860	545	571	478	221	203
	7,1%	7,9%	9,9%	10,5%	8,0%	6,4%	8,2%	5,2%	2,9%	2,5%
Forestal	910	763	767	794	908	795	880	930	1.021	1.415
	7,2%	7,8%	9,9%	8,1%	8,5%	9,3%	12,6%	10,2%	13,6%	17,5%
Incendios	920	894	661	751	1.008	872	693	764	1.069	1.248
	7,2%	9,1%	8,5%	7,6%	9,4%	10,2%	9,9%	8,3%	14,2%	15,4%
Pesca fluvial	989	827	746	446	733	330	597	350	321	377
	7,8%	8,4%	9,6%	4,5%	6,8%	3,8%	8,5%	3,8%	4,3%	4,6%
Protección ambiental	1.165	940	432	715	993	693	515	397	177	209
	9,2%	9,6%	5,6%	7,3%	9,3%	8,1%	7,4%	4,3%	2,4%	2,6%



Residuos	2.363	1.627	1.206	1.264	1.356	1.521	1.009	1.528	596	1.008
	18,6%	16,6%	15,5%	12,9%	12,6%	17,7%	14,4%	16,7%	7,9%	12,4%
Vías pecuarias	240	185	155	172	179	171	155	130	142	2012
	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,7%	2,0%	2,2%	1,4%	1,9%	24,8%
Sin especificar	2	9	11	1	4	33	10	5	-	-
	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%	0,05%		
TOTAL	12.692	9.816	7.770	9.828	10.734	8.582	6.995	9.153	7.512	8.106

Fuente: elaboración propia a partir de REDIAM

En la tabla 2 se recogen también las denuncias recibidas cada año pero clasificadas de acuerdo al tipo de denunciante. Las cifras totales anuales de ambas tablas no coinciden, pero hay una nota que advierte de esta situación¹⁰. Se puede constatar que aproximadamente en el 75% de los casos provienen de la actividad de la Guardia civil y de los Agentes de medio ambiente, aunque en los años 2021 y 2022 la Policía autonómica incrementa mucho su nivel de denuncias. Hay que recordar que la función principal del SEPRONA es la prevención, vigilancia y denuncia de cualquier agresión al medioambiente, mientras que los AMA tienen un elenco de tareas mucho más amplio. La información de esta tabla parece corroborar que el número de denuncias tramitadas ha descendido considerablemente durante los siete años analizados. Pero estas cifras no constatan toda la realidad, ya que, especialmente desde 2020 faltan muchos datos de distintas provincias. Cádiz no aporta datos desde 2018, y de 2020 a 2022 solo hay datos de tres provincias.

Tabla 2: Denuncias recibidas según origen de la denuncia en la Junta de Andalucía. 2013-2022

Denunciantes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agentes de medio ambiente	2.527	2.171	2.162	2.487	2.822	2.160	1.886	1.001	1.092	1.228
	19,6%	21,7%	27,2%	24,3%	24,8%	24,08%	24,81%	26,01%	26,17%	23,48%
Asociaciones ecologistas	23	14	25	22	21	27	16	15	14	26
	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%	0,30%	0,21%	0,39%	0,34%	0,50%
Guardia Jurado de coto	957	475	369	1.070	903	579	486	189	26	24
	7,4%	4,7%	4,6%	10,5%	7,9%	6,46%	6,39%	4,91%	0,62%	0,46%
Guardia Civil	7.755	5.901	4.208	5.264	5.875	4.479	3.629	1.890	1.917	1.913
	60,2%	58,9%	53 %	51,5%	51,5%	49,94%	47,74%	49,10%	45,94%	36,57%
Otras administraciones	32	36	44	53	88	76	48	37	9	40
	0,2%	0,4%	0,6%	0,5%	0,8%	0,85%	0,63%	0,96%	0,22%	0,76%
Otros	-	-	-	-		150	93	5	-	-
						1,67%	1,22%	0,13%		

10. "El número total de denuncias según tipo de denunciante no tiene porqué coincidir con el número de denuncias según materia, ni con la suma de las denuncias por tipo de denunciantes de las diferentes provincias, pues una denuncia puede estar relacionada con varias materias, varias provincias, varios denunciantes, etc."

Otros funcionarios de la Junta	393	406	357	406	534	589	639	145	61	61
	3,0%	4,0%	4,5%	4,0%	4,7%	6,57%	8,41%	3,77%	1,46%	1,17%
Particulares (persona física o jurídica)	167	211	116	196	185	203	82	94	40	33
	1,3%	2,1%	1,5%	1,9%	1,6%	2,26%	1,08%	2,44%	0,96%	0,63%
Policía Autonómica	796	612	552	516	765	542	652	433	949	1.728
	6,2%	6,1%	6,9%	5,0%	6,7%	6,04%	8,58%	11,25%	22,74%	33,03%
Policía Local	177	114	81	111	168	47	47	40	65	178
	1,4%	1,1%	1,0%	1,1%	1,5%	0,52%	0,62%	1,04%	1,56%	3,40%
Policía Nacional	57	77	14	69	29	19	3	-	-	-
	0,4%	0,8%	0,2%	0,7%	0,3%	0,21%	0,04%			
Vigilancia de costas	4	7	15	26	10	98	21	-	-	-
	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	1,09%	0,28%			
TOTAL	12.888	10.024	7.943	10.220	11.400	8.969	7.602	3.849	4.173	5.231

Fuente: elaboración propia a partir de REDIAM

Hay una tercera fuente de información relativa a la cantidad de infracciones conocidas en Andalucía que se ofrece en REDIAM. Son las que gestiona la Guardia Civil, la mayoría a través de SEPRONA, pero también por el resto de guardias del cuerpo. En la tabla 3 se puede ver como la inmensa mayoría de las infracciones detectadas se refieren al Derecho Administrativo. A lo largo del periodo analizado se observa como las infracciones de entidad penal van ascendiendo, pero siempre a mucha distancia de las administrativas.

Tabla 3: Infracciones penales y administrativas en materia de medio ambiente conocidas por la Guardia Civil en Andalucía.

	Infracciones relacionadas con el medio ambiente conocidas por la Guardia Civil en Andalucía.		
	2014	2018	2022
Infracciones administrativas	42.249	23.872	24.111
Infracciones penales	499	1.123	2.392

Fuente: elaboración propia a partir de REDIAM

La información sobre las infracciones detectadas en materia de medio ambiente deja ver la gran discrepancia que hay entre los datos recogidos por la Junta y por la Guardia Civil. En 2022 el cuerpo policial conoció más de 24.000 infracciones, pero al conocimiento de la Junta llegaron escasamente 2.000. Si en el año 2022 la Junta hubiese contado con la las cifras de las ocho provincias, quizá su número hubiese ascendido a unas 6.000, cifra todavía muy distante de la reseñada por la Guardia Civil. Sin duda, esta discrepancia tiene que ver con el modo de contabilizar las actuaciones, pero la diferencia es tan alta que sería aconsejable que se dieran más detalles respecto

a la información ofrecida. Es imposible no cuestionarse sobre cuál es el destino final de miles de infracciones administrativas contra el medio ambiente conocidas por la Guardia Civil en nuestro territorio.

La gran diferencia existente entre infracciones de naturaleza penal y administrativa que dejan ver los datos de la Guardia Civil en Andalucía, no es algo particular de esta región. En el Anuario del Ministerio del Interior correspondiente al año 2022 se dice que la Guardia Civil puso en conocimiento de las distintas autoridades 104.486 infracciones administrativas frente a 6.326 delitos contra el medio ambiente conocidos por este cuerpo policial.

Otra de las informaciones ofrecidas públicamente se refiere a los expedientes tramitados. Una vez que es conocida la denuncia por el departamento provincial de sanciones correspondiente, se inicia (o no) el procedimiento administrativo sancionador. Las cifras de la siguiente tabla 4 reflejan los expedientes gestionados atendiendo a la materia a la que se refieren entre 2013 y 2022¹¹. Quedan fuera de esta información las denuncias que se han pasado a la Fiscalía provincial de medioambiente por constituir un ilícito penal. Tampoco se puede conocer cómo han terminado los procedimientos, si se ha puesto una sanción o no, y cuál ha sido su naturaleza. Otro de los resultados que se observa es que la materia que da lugar a más expedientes sancionadores es la relacionada con los espacios naturales protegidos, cuyo ascenso es constante en el periodo estudiado. En inversa dirección cambian los expedientes relacionados con la caza.

Tabla 4: Expedientes tramitados por materia en la Junta de Andalucía 2013-2022

Materia	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020	2021	2022
Aguas	0	0	0	1	384	258	94	146	134
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%	6,0%	2,3%	2,8%	2,9%
Caza	1.066	911	931	1.070	795	701	493	313	301
	20,2%	16,3%	21,0%	15,4%	14,7%	16,3%	11,8%	6,1%	6,5%
Costas	128	275	130	160	238	92	39	90	126
	2,4%	4,9%	2,9%	2,3%	4,4%	2,1%	0,9%	1,7%	2,7%
Espacios naturales protegidos	782	1.012	630	1.897	942	725	1.208	2.767	1.734
	14,8%	18,1%	14,2%	27,3%	17,4%	16,8%	29,0%	53,5%	37,4%

11. Los datos correspondientes a 2017 no aparecen.

Especies protegidas	589	569	600	840	448	439	438	170	163
	11,2%	10,2%	13,5%	12,1%	8,3%	10,2%	10,5%	3,3%	3,5%
Forestal	644	593	459	647	630	514	541	523	744
	12,2%	10,6%	10,3%	9,3%	11,6%	11,9%	13,0%	10,1%	16,0%
Incendios	435	618	409	530	495	382	410	526	680
	8,2%	11,0%	9,2%	7,6%	9,2%	8,9%	9,8%	10,2%	14,7%
Pesca fluvial	421	414	424	303	257	326	200	111	121
	8,0%	7,4%	9,6%	4,4%	4,8%	7,6%	4,8%	2,1%	2,6%
Protección ambiental	505	622	430	563	365	294	106	141	148
	9,6%	11,1%	9,7%	8,1%	6,7%	6,8%	2,5%	2,7%	3,2%
Residuos	611	468	350	812	750	501	572	285	361
	11,6%	8,4%	7,9%	11,7%	13,9%	11,6%	13,7%	5,5%	7,8%
Vías pecuarias	99	111	70	130	104	76	69	95	127
	1,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,8%	2,7%
Total	5.280	5.593	4.433	6.953	5.408	4.308	4.170	5.167	4.639

Fuente: elaboración propia a partir de REDIAM

En principio, la última fila de datos ofrece una evolución de la cantidad total de expedientes tramitados en Andalucía, que podría definirse de modo general como tendente a la baja. Sin embargo, los datos aportados por cada delegación territorial son deficientes. Sólo Córdoba y Huelva aportan datos durante todo el periodo y en los últimos años cada vez son más provincias las ausentes, llegando a ser cuatro en 2021 y 2022. Teniendo esto en cuenta, se podría hipotetizar que la cantidad de expedientes tramitados tiene una tendencia al alza, dado que la cantidad de datos provinciales ausentes va en aumento.

4.2. Inspecciones

Como consecuencia del desarrollo de la normativa europea referente a diversas cuestiones ambientales y al énfasis sobre los criterios mínimos de las inspecciones medioambientales, la Junta de Andalucía publicó un Plan integral de inspección en materia de calidad ambiental para el periodo 2020-2025. En él se explican los puntos básicos de los distintos programas de inspecciones y el modo de llevarlos a cabo, entre otras cuestiones¹². Un elemento sobre el que hay que llamar la atención, es el hecho de

12. <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/prevencion-y-calidad-ambiental/inspeccion-ambiental/planificacion-de-inspeccion-en-materia-de-calidad-ambiental/pidia-2020-2025>

que la metodología de evaluación está basada en el método IRAM (Integrated Risk Assessment Method) desarrollado por IMPEL¹³ y adaptado por el grupo de trabajo creado en REDIA¹⁴ para ofertar una base común a todas las comunidades autónomas.

Cada año, en el mes de marzo, se publica en el Boletín oficial de la Junta de Andalucía el programa de inspecciones para ese periodo. Estos programas anuales son la herramienta concreta con la que se pretende garantizar el cumplimiento de las condiciones ambientales establecidas por la legislación y recogidas en el Plan quinquenal. Contienen un informe detallado del modo de llevar a cabo los distintos tipos de inspecciones. Todos los programas anuales tienen el mismo formato que se ajusta a los objetivos y líneas de actuación propuestas en el Plan integral. Se analiza a continuación el publicado para el año 2024.¹⁵

Se establecen tres programas de inspección:

- Programa de inspección a instalaciones AAI (estas son instalaciones de actividad industrial que necesitan una autorización ambiental integrada. Mediante este permiso se pretende hacer efectiva la prevención y el control integrado de la contaminación y por ello ha de ser revisado y actualizado).
- Programa de inspección de traslado transfronterizo de residuos.
- Programa sectorial de inspección en materia de calidad ambiental.

El personal destinado a estas inspecciones son doce personas funcionarias distribuidas en las ocho delegaciones provinciales¹⁶.

Programa de instalaciones AAI

El programa de instalaciones AAI se realiza con visitas *in situ* de los inspectores. Estas visitas son programadas. En 2024 son 627 las instalaciones susceptibles de ser inspec-

13. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

14. Red de inspección Ambiental que reúne a todos los responsables de las inspecciones ambientales de las Administraciones públicas. Es dependiente del Ministerio para la Transición ecológica y Reto demográfico <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sostenibilidad-industrial/inspeccion-ambiental.html>

15. https://www.juntadeandalucia.es/boja/2024/57/BOJA24-057-00037-42055-01_00298862.pdf

16. El número de nuevas inspecciones programadas para ese año según el BOJA es de 466. A estas se añaden las que no han finalizado de programas anteriores.



cionadas. Más de la mitad son industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas; un centenar se dedican a la gestión de residuos y también hay industrias químicas y minerales. La metodología de evaluación del riesgo diseñada considera que el riesgo ambiental de una instalación viene dado por el impacto de la instalación¹⁷ y el comportamiento del operador¹⁸. A partir de los resultados de estos parámetros se obtiene el riesgo medioambiental del establecimiento (alto, medio o bajo). El último paso es determinar la frecuencia de las inspecciones que corresponde aplicar, que puede ser anual, bianual o trienal.

Tras la aplicación de los criterios se seleccionan 375 instalaciones en las ocho provincias.

Las fases de la inspección son las siguientes:

- Revisión de todos los informes documentales de la instalación.
- Elaboración de listas de chequeo y/o mediciones.
- Vista *in situ* y verificación de informes y registros.
- Redacción y firma del acta de inspección.
- Redacción del informe previo de inspección y envío al titular.
- Realización de alegaciones por el titular.
- Redacción de informe definitivo, notificación al titular.
- Publicación del resumen del informe definitivo en la web.
- Seguimiento de que el titular toma las medidas necesarias indicadas en el informe ante los incumplimientos detectados. No hay un periodo estricto para este cumplimiento, se dice “en un periodo razonable”.

Se podrán realizar visitas no programadas a estas instalaciones AAI derivadas de denuncias, accidentes graves o incumplimiento de las normas.

17. Los criterios de instalación considerados son: tipo de instalación, emisiones de aire y agua, transferencia de residuos, depósitos de lixiviados, sensibilidad del medio ambiente local y riesgo de accidente. Punto 10.1.3.2 del Plan integral

18. Se tienen en cuenta el cumplimiento del operador de las condiciones de la autorización ambiental integrada, la actitud del operador y la participación del titular en el sistema de gestión y auditoría ambiental (EMAS). Punto 10.1.3.2 del Plan integral.

Programa de inspección de traslados transfronterizos

El programa de inspección de traslados transfronterizos se realiza a empresas, negociantes, agentes o transportistas que participen en esos traslados dentro de Andalucía. Estas actuaciones son programadas, aunque también se pueden realizar sin programación en caso de denuncia, accidente o motivo justificado. En 2024 son 100 los establecimientos u operadores que han importado o exportado residuos a países de la UE. Tras la aplicación de los criterios de impacto (peligrosidad, cantidad, grado de incidencia y otros) se obtiene un índice de riesgo: un operador obtuvo una categoría de riesgo alto, 24 de riesgo medio y el resto de bajo. También se evalúan carreteras, puertos y estaciones de ferrocarril para determinar el riesgo de residuos en tránsito. Tras la aplicación de los criterios se han evaluado con riesgo alto 4 carreteras y 2 puertos, y con riesgo medio 15 carreteras. En el resto el riesgo es bajo. Tras esta valoración y teniendo en cuenta otras circunstancias como la capacidad inspectora disponible, se decide inspeccionar de modo programado un operador valorado con riesgo alto y 7 con riesgo medio. A esto se suman 4 inspecciones programadas de carreteras y dos de puertos.

En este programa no se alude al modo de ejecución de las inspecciones ni a la publicación de los informes.

Programa sectorial de inspección en materia de calidad ambiental

El tercer programa es el sectorial en materia de calidad ambiental que se aplica a todas las instalaciones, actuaciones y actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental competencia del gobierno regional. Se eligen las instalaciones a inspeccionar de acuerdo a si ha habido denuncias o accidentes ambientales, si se han realizado incumplimientos o si se han modificado las instalaciones, entre otros criterios. No se aporta el número total de instalaciones susceptibles de ser inspeccionadas. Se divide la actividad en subprogramas atendiendo a diversas materias.

En el subprograma de inspecciones en materia de residuos y suelos contaminados se prevén 28 inspecciones programadas en 2024: a productores y gestores de residuos y vertederos. En el subprograma de inspecciones en materia de contaminación atmosférica y cambio climático se prevén 11 inspecciones programadas. En el subprograma de inspecciones de actividades e instalaciones con otros instrumentos de prevención

distintos a los anteriores se incluyen 19 inspecciones programadas. La ejecución de estas inspecciones sigue los mismos pasos que el primer programa relativo a las instalaciones AAI, con la diferencia de que el titular no podrá realizar alegaciones. En caso de detectarse incumplimientos se realizará un seguimiento para ver si se han adoptado medidas correctoras. No se establece ningún plazo temporal. Aunque se especifica que los informes son documentos públicos no se determina su publicación para consulta. Este tipo de inspecciones también se pueden realizar de modo exclusivamente documental.

Inspecciones de aguas

La actividad descrita no cubre la totalidad de instalaciones que han de ser inspeccionadas. La Consejería de Agricultura, pesca, agua y desarrollo rural tiene a su cargo la labor inspectora de las aguas interiores y marítimas, por lo que la Dirección general de recursos hídricos aprueba de manera anual un Programa de inspección de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario y al dominio público marítimo terrestre andaluz¹⁹. Una particularidad de estas inspecciones es que devengan tasas a la instalación inspeccionada, sea este público o privado. Las inspecciones también pueden tener naturaleza programada o puntual por denuncia o previas al otorgamiento de la autorización. Estas inspecciones son llevadas a cabo por los Agentes de medio ambiente en colaboración con otro personal de esta Consejería.

Se dividen en dos grandes grupos: vertidos urbanos e industriales. El programa de inspecciones de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario alcanza a 670 instalaciones en 2024. Y el de inspecciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre 463. La valoración de riesgos es llevada a cabo por la Dirección general en materia de aguas. Para estas inspecciones se recaba con anterioridad toda la documentación pertinente, durante la visita se levanta un acta de inspección que se entrega al titular y se realiza un informe con las conclusiones acerca del cumplimiento de la normativa y las posibles medidas correctoras a adoptar. En estos casos tampoco se alude a la publicación de estos informes.

19. https://www.juntadeandalucia.es/boja/2024/52/BOJA24-052-00011-41776-01_00298490.pdf



Como se aprecia, la actividad inspectora que tiene a su cargo el gobierno regional es muy amplio y en actividades e instalaciones de muy diversa naturaleza. Es muy positivo comprobar que hay un interés por plasmar en actuaciones concretas las propuestas de la UE para este sector de la protección ambiental, aunque todavía estas sean susceptibles de ser mejoradas.

Informes de inspección publicados

Atendiendo a la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre acceso público a la información ambiental algunos de los informes de inspección son puestos a disposición pública. Lamentablemente, no lo son todos los que se realizan. Se han analizado los informes de inspección publicados en la web del año 2023 que corresponden únicamente a las instalaciones con AAI. En ese año, el programa de inspección señaló que eran 601 las instalaciones que tenían la autorización ambiental integrada (AAI) otorgada. Tras la aplicación de los criterios de selección se incluyeron 328 instalaciones para la aplicación del programa de inspección anual.

En el apartado correspondiente²⁰ a 2023 se pueden consultar²¹ 130 informes definitivos de inspección ambiental realizados en las ocho provincias andaluzas, algo más de un tercio del total de instalaciones incluidas en el programa. Los informes no se finalizan en el mismo año del programa, pues tras las visitas programadas a lo largo de todo el año se abre un tiempo para alegaciones antes de finalizar el informe. Si se consultan los informes publicados de 2021, están disponibles en abril de 2024, 214 del total de 343 que fueron programadas²².

El análisis de los 130 informes publicados del programa de inspección de 2023²³ hasta la fecha permite dibujar el panorama del modo de realizar esta tarea inspectora. Todos los informes se refieren a visitas *in situ* y programadas. El alcance de la actuación inspectora es integral en todos los casos menos en trece instalaciones, donde se

20. https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/informes-de-inspecci-c3-b3n-ambiental-a-instalaciones-ippc-4/20151

21. A 22 de abril de 2024.

22. https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/58/BOJA21-058-00026-5138-01_00189038.pdf

23. Se opta por analizar el año 2023 por tener una mayor cantidad de expedientes finalizados.



señalan varios aspectos como las emisiones al aire y al agua, los ruidos, la calidad del suelo, la producción y gestión de residuos, entre otros. En el 48% de los informes los inspectores detectaron incumplimientos en distintas materias, como las condiciones generales, la protección del agua y de la calidad del aire o la contaminación. Se advierte que el titular debe adoptar inmediatamente medidas de corrección para evitar la afección a las personas y al medio ambiente de los aspectos no conformes informados. En el 66% de los informes se señala que el titular ha realizado alegaciones. Puede extrañar que la presentación de alegaciones por los titulares supere los casos señalados de incumplimiento, pero hay que recordar que estos son informes finales, por lo que el inspector, tras la aceptación parcial o total de las alegaciones señala que no hay incumplimiento en el informe final. Este porcentaje es un indicador más fidedigno de la situación en que se encuentran los inspectores el funcionamiento de las instalaciones y de la eficiencia de la labor inspectora. El informe finaliza con un apartado en el que “se establecen las acciones ejecutadas por la autoridad competente a fecha de finalización del plazo de presentación de alegaciones por el titular de la instalación y tras el estudio de éstas”. En el 43% de los informes se señala la notificación del informe al titular de la actividad y la solicitud de actuación como “requerimiento al titular de la actividad para la adopción de medidas provisionales para evitar riesgos para el medio ambiente o la salud” o “para que presente documentación acreditativa de que se han corregido las desviaciones señaladas o, en su defecto, se han implantado acciones para su pronta corrección”. Solo en seis informes se señaló el envío del expediente al departamento de sanciones de la Delegación provincial (y todos en la misma provincia) y en un caso se propone que se revisen las condiciones de la autorización ambiental integrada a la instalación.

Inspecciones de los Agentes de medio ambiente

Otra fuente de información de esta materia son las inspecciones llevadas a cabo por los Agentes de medio ambiente. Como se comentó, su cartera de servicios es muy amplia y también incluye esta tarea inspectora. Desde hace algunos años se publica en la web de la Junta de Andalucía un informe esquemático de los indicadores de calidad de los servicios de los AMAs.²⁴ En ellos se dan cifras de los informes, actas de denuncia, actas

24. <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/prevencion-y-calidad-ambiental/inspeccion-ambiental/agentes-de-medio-ambiente>

de inspección, autorizaciones directas y fichas de datos que han realizado estos agentes en las doce materias diferenciadas²⁵. Las actas de inspección representan entre el 6 y el 12% de las actuaciones realizadas. De todas las inspecciones llevadas a cabo (tabla 5), las únicas que se derivan en los programas anuales de inspección son las relativas a costas y aguas, que son programadas por la Dirección general de recursos hídricos como se señaló más arriba. Suponen aproximadamente a un 20% del total de inspecciones que realizan los agentes. Como es lógico, las cifras no corresponden exactamente con las publicadas en el programa anual, pero sí se observa que, como en la programación, las inspecciones de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario siempre son más numerosas que las inspecciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre. Para intentar obtener información sobre estos informes de inspección programada, se preguntó a la Dirección general de recursos hídricos sobre la publicidad de los mismos y se indicó que estaban publicados los resultados de las inspecciones a instalaciones sometidas a IPPC²⁶. Desafortunadamente, la información a la que se accede no corresponde a la solicitud y está muy desactualizada.

El resto de las inspecciones realizadas no se programan. Surgen de la actividad diaria de los agentes o por la solicitud de un Departamento concreto a los AMAs.

Tabla 5: Informes de inspección realizados por los AMAs

AREAS DE TRABAJO	2019		2020		2021		2023	
Gestión y desarrollo forestal	1.651	25,7%	1.091	14,9%	990	12,5%	889	12%
Incendios forestales	320	5,0%	266	3,6%	516	6,5%	190	3%
Caza	849	13,2%	826	11,3%	917	11,5%	978	14%
Pesca continental	319	5,0%	230	3,1%	313	3,9%	260	4%
Flora y fauna (biodiversidad)	987	15,4%	1.527	20,9%	1.749	22,0%	1.995	28%
Áreas naturales protegidas (urbanismo)	259	4,0%	395	5,4%	399	5,0%	466	6%
Vías pecuarias	365	5,7%	265	3,6%	227	2,9%	140	2%
Prevención y protección ambiental	877	13,7%	695	9,5%	1.079	13,6%	811	11%
Costas (DPMT-ZSP)	226	3,5%	486	6,6%	461	5,8%	428	6%
Aguas (DPH + vertidos)	694	10,8%	1.091	14,9%	1.292	16,3%	1.026	14%
TOTAL	6.421		7.291		7.943		7.183	

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de indicadores de calidad de los AMAs

25. En la tabla 5 no se han incluido de “uso público y educación ambiental” y de “seguridad y emergencias” por no ser objeto de actividad inspectora

26. El enlace facilitado a 30/05/24. https://portalrediam.cica.es/descargas?path=%2F05_CALIDAD_AMBIENTAL%2F02_AGUAS

Hay que hacer notar que la realización de inspecciones no suele llevar aparejada una denuncia ni tampoco una apertura de expediente sancionador.

5. Encuestas a Agentes de medio ambiente

Más allá de la información pública disponible, se ha querido conocer la opinión de uno de los principales actores en materia de protección ambiental: Los Agentes de medio ambiente. En 2021 se inició la realización de un trabajo de investigación conducente a conocer la actividad de los Agentes de medio ambiente en la Comunidad autonómica de Andalucía. Dos de los temas objeto de estudio fueron la actividad sancionadora y el funcionamiento del servicio provincial en este aspecto. Una de las técnicas de estudio empleadas fue la encuesta. Se elaboraron veinte preguntas a cuya redacción contribuyeron dos AMA pertenecientes a la Asociación profesional de Agentes de medio ambiente de Andalucía (AAMAA)²⁷. Se realizó un pase piloto a varios agentes de distintas provincias con el cuestionario resultante. El cuestionario definitivo se distribuyó utilizando la plataforma *Google Forms* para fomentar la mayor participación de una manera ágil y anónima entre los agentes de toda la región. Se realizaron dos pases de encuestas, noviembre y diciembre de 2021 y de 2022. El número de respuestas fue de 143.

En la muestra obtenida, el 85,3% de los encuestados es varón, el 49,6% lleva 20 o más años de servicio como agente y desarrollan su trabajo en las ocho provincias andaluzas.

La primera parte del cuestionario nos aporta información sobre su actividad sancionadora.

Las denuncias que tramitan los agentes tienen tres orígenes: el aviso de un particular, una inspección programada o actuación de oficio en el transcurso de su actividad laboral. Los avisos de particulares y las inspecciones son causas muy poco frecuentes de las denuncias; lo más habitual es que los agentes detecten las posibles infracciones durante la ejecución de sus distintas tareas: tres de cada cuatro denuncias que tramitan se inician de oficio.

27. <http://www.aamaa.info/>

La pregunta sobre la cantidad de denuncias tanto penales como administrativas que los agentes hacen llegar a la Delegación territorial para su tramitación en un año deja ver lo comentado arriba respecto a la diversidad y amplitud de funciones que tienen asignadas los AMA, no siendo la actividad sancionadora su tarea principal como sucede con otros agentes de la autoridad dedicados también a la protección del medio ambiente. Sólo en un 15,4% de casos se tramitan más de 30 denuncias anuales por un profesional (tabla 6).

Tabla 6. Denuncias tramitadas anualmente

31 y más	15,4%
De 11 a 30	44,1%
Hasta 10	40,6%

En la mitad de los casos, los agentes desconocen si la denuncia que hace llegar a la Delegación provincial para su tramitación corresponde al ámbito penal o al administrativo sancionador. Estos profesionales tienen la facultad legal de hacer llegar las denuncias penales ante la autoridad judicial, sin embargo, solo el 9,8% de los encuestados afirma gestionarlo así. El resto sólo la hace llegar la denuncia a la Delegación provincial. Se les pidió que dieran una o dos razones por las que no realizaban este trámite: las más asiduas fueron la orden interna de no dirigirse a la autoridad judicial o la costumbre de que lo realice la Delegación provincial.

Atendiendo a las distintas áreas de actividad que abarcan los AMA, se pidió que señalaran dos en las que suelen informar de más infracciones, resultando ser las actividades relacionadas con la ley forestal y los incendios (tabla 7).

Tabla 7. En qué áreas se suele informar de más infracciones

Ley forestal	53%
Vehículos a motor dentro de ENP	35%
Ocupación de vías pecuarias y de dominio público	33,6%
Protección de la fauna y flora	39,9%
Incendio	46,2%
Protección ambiental	37,1%
Urbanismo	28,7%
Caza y pesca	31,5%

La naturaleza de las sanciones impuestas por este tipo de ilícitos puede ser de naturaleza pecuniaria o no pecuniaria, siendo la primera opción la más a menudo prevista en las distintas leyes de protección ambiental. En estos casos, la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos europeos de la administración autonómica es la que gestiona el cobro de estas multas como parte de su competencia sancionadora. En los casos de sanciones no pecuniarias se suele necesitar un control para su efectivo cumplimiento, siendo otra de las funciones asignadas a los AMA. El 62,9% considera que la Administración no realiza un control de este tipo de sanciones. Las razones más señaladas para esta situación son que no hay recursos personales suficientes para hacer este seguimiento; que la ley no obliga a que los agentes tengan acceso a la resolución del expediente sancionador; o no hay interés por parte de la Administración.

Pasando a las preguntas planteadas respecto al servicio provincial en la temática que nos ocupa, se pregunta a los agentes cuáles son las infracciones más perseguidas y/o en las que se invierte más recursos personales y/o materiales en su provincia, pudiendo señalar dos de ellas (tabla 8). El 68% considera que la temática de incendios es de las más atendidas.

Tabla 8. Infracciones más perseguidas

Ley forestal	54%
Protección de la fauna y flora	47%
Incendio	68%
Protección ambiental	43,8%
Urbanismo	33,6%
Caza	36,6%

Otro aspecto por el que se pregunta es la colaboración con los agentes del SEPRONA u otros cuerpos de policía durante la actuación relativa a un daño ambiental, solicitando la valoración entre 1 y 5 si se considera que se apropian del trabajo realizado y hay que subordinarse a ellos o no ocurre esto (tabla 9). Se observa que en la experiencia de los AMA son más tendentes a considerar que la relación con otros cuerpos policiales se inclina más a la subordinación que a la completa colaboración.

Tabla 9. Opinión de colaboración (1) o subordinación (5) con otros cuerpos policiales

1	2	3	4	5
9,8%	11,9%	28	34,3%	16,1%

El 85,3% de los encuestados está a favor de protocolos de colaboración con otros cuerpos policiales para la investigación de las infracciones contra el medioambiente.

Por último, se pregunta a los agentes de medio ambiente sobre la eficacia percibida del procedimiento sancionador administrativo, el 86,7% considera que no funciona correctamente y no hace que el infractor desista de reiterar su actividad. A los que dieron esta respuesta se les pidió que señalaran los dos motivos principales que sustentaban su opinión (tabla 10). Destaca la percepción de que los expedientes prescriben, seguida de la excesiva dilatación temporal de la resolución del procedimiento sancionador.

Tabla 10. Motivos principales de la ausencia de efecto de disuasión del procedimiento administrativo

Los expedientes prescriben	61,3%
Tardan mucho en resolverse	47,9%
No se controla el cumplimiento de la sanción no pecuniaria	40,3%
Las multas que se imponen son bajas	11,8%
Falta de imposición de medidas cautelares	21,8%
Negligencia de la Administración	13,4%

El 93% de los agentes cree que la organización actual del servicio provincial no tiene capacidad de detección eficaz y suficiente de los daños ambientales que se producen en la provincia. En la indicación de las tres razones principales resalta de forma muy notable la falta de personal suficiente y en menor medida la falta de material y medios. Otros motivos aludidos también fueron la percepción de la tolerancia de la Administración con las agresiones ambientales y la preferencia por el mantenimiento de la actividad económica²⁸ (tabla 11).

Tabla 11. Motivos principales de la insuficiente capacidad de detección eficaz

Falta de personal suficiente	86,6%
Falta de material y medios adecuados	35,3%
Falta de facilidades para la actividad instructora	18%
Falta de colaboración con otros cuerpos policiales	14,3%
Falta de colaboración de la Fiscalía	15%
Tolerancia de la Administración con las agresiones ambientales	27,8%
La normativa se aplica de forma muy indulgente	10,5%
Falta de precisión de la normativa aplicable	6%
Falta de actualización de la normativa	1,5%
Falta de planes de prevención	15,7%

28. El listado de motivos se ha realizado a partir del trabajo de Fuentes Osorio y Fajardo del Castillo (2020)



El mantenimiento de la actividad económica es preferente	22,4%
Falta de colaboración por parte de la sociedad	2,3%
Falta de claridad en los criterios de distinción entre delito e infracción administrativa	3%
No cumplimiento efectivo de las sanciones impuestas	15,8%
Sanciones poco severas	10,5%
Dificultad de condenar a la Administración	7,4%

6. Reflexiones finales

El objetivo principal de este trabajo ha sido explorar si la aplicación del Derecho administrativo sancionador en materia medioambiental en Andalucía se puede catalogar como un sistema debidamente articulado para conseguir sus fines. Las propuestas normativas de la Unión persiguen la concreción de este propósito en todo el territorio europeo. Entre las acciones prioritarias recomendadas a nuestro país por la UE se encuentran mejorar la garantía de cumplimiento, la capacidad administrativa y su ejecución para una mayor eficacia en la protección del medio ambiente.

Teniendo como marco la propuesta de una aplicación “inteligente” de la normativa medioambiental y tras analizar todas las fuentes de información pública disponibles y recabar la opinión de un sector de profesionales, surge un panorama sobre el que es necesario reflexionar.

La labor de protección medioambiental que recae sobre las autoridades gubernamentales y administrativas se refiere a materias muy numerosas y dispares. Sin duda, esta circunstancia añade un elemento notable de dificultad para un cumplimiento óptimo de su labor preventiva y sancionadora, pero que no es óbice para que los mecanismos puedan estar adecuadamente propuestos y articulados (FAURE y SVATIKOVA, 2012).

En Andalucía se llevan a cabo los dos sistemas de vigilancia básicos para la prevención de la delincuencia y el daño medioambiental: proactivo y reactivo. Los Agentes de medio ambiente, la Policía autonómica y la Guardia Civil son los actores principales en la detección de infracciones. Las denuncias se refieren a muy distintas materias, como se corrobora por los Agentes de medio ambiente encuestados. Desafortunadamente,



la transparencia pública de esta actividad es muy deficitaria: En los últimos años falta información de la mitad de las provincias andaluzas.

Tan importante como la detección del ilícito es la incoación del procedimiento sancionador que determine si efectivamente la infracción ha tenido o no lugar y se imponga la sanción correspondiente. En este apartado también la Junta de Andalucía ofrece información. Sorprende el bajo número de expedientes sancionadores tramitados respecto a la gran cantidad de infracciones conocidas, lo que lleva a cuestionar si los Departamentos de sanciones de cada Delegación provincial están suficientemente dotados de personal para que se puedan gestionar todas las denuncias que son conocidas. Los Agentes de medio ambiente consideran que actualmente el procedimiento sancionador no provoca que el infractor desista de reiterar su actividad, sobre todo porque se tarda mucho en resolver el procedimiento o los expedientes prescriben. Del resultado de los procedimientos de sanción no se publica ningún resultado: cuántos expedientes terminan en sanción, qué tipo de sanción se impone y si hay expedientes archivados.

Una conclusión clara que se alcanza es que los ilícitos administrativos son mucho más cuantiosos que los de naturaleza penal, lo que confirma la necesidad de una actuación eficaz de reacción que fomente la disuasión en la población. No basta con que las infracciones de naturaleza penal sean dirigidas a Fiscalía y se produzca una reacción de mayor envergadura. Es imprescindible actuar diligentemente contra las acciones que de manera mayoritaria dañan el medio ambiente.

El sistema de vigilancia proactivo también está bien organizado en Andalucía. La propuesta europea para la actividad inspectora se recoge en el Plan integral de inspección en materia de calidad ambiental y se completa con los programas de inspección de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario y al dominio público marítimo terrestre andaluz. Como se ha analizado, los programas anuales se basan para su puesta en práctica en el análisis de la valoración del riesgo a partir del cual se seleccionan las instalaciones y operadores que han de ser inspeccionados anualmente. Solo una pequeña parte de los informes de inspección realizados son publicados, por lo que muchos de los resultados de estas intervenciones no pueden ser conocidos. A partir de los que sí se ha podido acceder (los de instalaciones AAI) se observa que la inspección genera alegaciones de



los titulares de las instalaciones en más de la mitad de las ocasiones. Es muy usual que el informe finalice con el requerimiento de que se adopten medidas provisionales para evitar riesgos o para que se presente documentación que acredite que se han corregido las desviaciones encontradas. Es decir, la acción inspectora a instalaciones AAI, hasta donde se puede conocer, cumple su labor y requiere a los operadores la mejora de sus instalaciones y actividades dejando patente que esta vigilancia proactiva es imprescindible. Se desconoce cuál es el final concreto de los procedimientos, si efectivamente los cambios se realizan o no en un periodo determinado o si las instalaciones hacen caso omiso. Sí se puede derivar del análisis realizado que estas actuaciones son muy dilatadas en el tiempo y que los parámetros temporales no son exhaustivos ni en la normativa ni en la práctica. Por otra parte, respecto a las inspecciones realizadas al dominio público hidráulico por los Agentes de medio ambiente se conoce exclusivamente la cantidad realizada, pero no se tiene ninguna información más acerca de sus resultados, si son positivos o no. En toda la información analizada no se ha recogido ningún caso de inspección no programada.

Otra materia a la que hay que referirse es al capital humano destinado a los distintos ámbitos de este cumplimiento normativo. Destaca la información ofrecida por los Agentes de medio ambiente que achacan la falta de capacidad de detección y seguimiento de los daños ambientales a la escasez de personal. De nada sirve la alta detección de infracciones que se produce si los mecanismos procedimentales para su sanción no cuentan con suficiente personal para que se lleve a cabo. Esto también ocurre en la labor inspectora a instalaciones y operadores dependiente de la Junta de Andalucía.

7. Conclusiones

A partir del marco propuesto de aplicación “inteligente” de la normativa medioambiental se derivan las siguientes conclusiones.

1. Los sistemas de vigilancia proactivos y reactivos están adecuadamente recogidos por las normas en Andalucía.

2. Se proponen modelos de valoración del riesgo para organizar los planes y programas de inspección a instalaciones y establecimientos.



3. La información en torno al cumplimiento del procedimiento administrativo sancionador es escasa, parcial y de difícil acceso. A partir de los datos proporcionados por la Junta de Andalucía no se puede obtener una información de calidad acerca de la labor inspectora y sancionadora que se lleva a cabo. El derecho a la información pública ambiental en este sector del cumplimiento normativo se encuentra con tantos escollos y limitaciones que se podría adjetivar como una transparencia bastante opaca (Riaza Martínez y Olmos Fernández-Corugedo, 2023).

4. No es suficiente el personal destinado a incoar y tramitar las denuncias por infracciones administrativas. Es escaso el número de inspectores destinados al seguimiento de los requisitos de los establecimientos y operadores que requieren una autorización de carácter ambiental para su puesta en marcha y desarrollo de su actividad.

5. En ambos sistemas de vigilancia queda muy debilitado el efecto de disuasión: no hay una respuesta rápida ante las infracciones y defectos de cumplimiento de la normativa.

6. Sólo se cumple parcialmente el deber jurídico de actuar impuesto a la Administración como garante de la salud de la ciudadanía y del medio ambiente, acarreando efectos negativos en ambos bienes jurídicos.

7. En suma, se confirma en Andalucía el análisis realizado por la Unión Europea relativo a la existencia de una normativa apropiada, pero con ausencia de un sistema de ejecución eficaz que garantice el cumplimiento de la legislación destinada a la prevención y persecución del daño medioambiental. Hay que apostar de manera decidida por mejorar la gobernanza medioambiental (Comisión europea, 2019).

8. Referencias bibliográficas

AGNEW, R. (2020): "The ordinary acts that contribute to ecocide" en BRISMAN, Avi y SOUTH, Neil (eds.): *Routledge International Handbook of Green Criminology*. Routledge.

ARENAS GARCÍA, L. (2023): "El vertido ilegal de residuos sólidos: Un estudio de caso" en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 21 (2). Disponible en <https://doi.org/10.46381/reic.v21i2.820>

- ARROYO ALFONSO, M. S. (2018). “Apuntes sobre la *administrativización* del Derecho penal del medio ambiente” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, (83), 1-33.
- BLANC, F. y FAURE, M. (2018): “Smart enforcement: Theory and Practice” en *European Journal of Law Reform*, 20 (4). Disponible en http://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ejlr/2018/4/EJLR_1387-2370_2018_020_004_004 [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- BLANC, F. y FAURE, M. (2020): “Smart enforcement in the EU” en *Journal of Risk Research*, 23(11). Disponible en <https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1673800> [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- COMISIÓN EUROPEA (2016): *Delivering the benefits of EU environmental policies through a regular Environmental Implementation Review (EIR)*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0316&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA (2018): *EU actions to improve environmental compliance and governance*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ececa4f2-fc34-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States*. No.07.0203/2017/764990/SER/ENVE.4. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64932236-8cc9-11e9-9369-01aa75ed71a1>
- COMISIÓN EUROPEA (2022): *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2022 Informe sobre España. Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2022: cambiar de rumbo mediante el cumplimiento de la normativa medioambiental*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat%3ASWD_2022_0256_FIN
- CONSEJERÍA DE MEDIOAMBIENTE (2005): *Carta de servicios de los Agentes de medio ambiente del cuerpo de Ayudantes técnicos de la Junta de Andalucía*. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2005/246/d22.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019): *Informe final sobre la octava ronda de evaluaciones mutuas sobre la delincuencia medioambiental*. Doc. 14065/19.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021): *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7ae8de7f-5f1b-11ec-9c6c-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF>
- COLÁS TURÉGANO, A. y MORELLE HUNGRÍA, E. (2021): “El Derecho ambiental frente a los delitos ecológicos: la eficacia y eficiencia penal a debate” en



- Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología*, 23-13, 1-34. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/23/recpc23-13.pdf>
- FAURE, M. (2009): “Environmental Crimes” en GAROUPA, N. (ed.), *Criminal Law and Economics*. Editorial Edward Elgar.
- FAURE, M. (2012): “Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell us?” en *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 36 (2), 293-336.
- FAURE, M. (2017): “The revolution in environmental criminal law in Europe and its member States” en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, 26 (2), 139-146. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12204>
- FAURE, M., OGUS, A. y PHILIPSEN, N. (2009): “Curbing Consumer Financial Losses: The Economics of Regulatory Enforcement”, *Law & Policy*, 2009, 31 (2), 161-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2009.00299.x>
- FAURE, M. y Svatikova, K. (2012): “Criminal or administrative law to protect the environment? Evidence from Western Europe” en *Journal of Environmental Law*, 24 (2), 253-286. <https://doi.org/10.1093/jel/eqs005>
- FUENTES OSORIO, J. L. (2017): “Environmental Criminal Law in Spain” en FARMER, A., FAURE, M. y VAGLIANSINDI, G. (eds.) en *Environmental Crime in Europe*. Hart.
- FUENTES OSORIO, J.L. (2019): “El retorno de Sísifo: Las cláusulas de significación y su indeterminación en los delitos medioambientales. El caso de Alemania” en *Revista electrónica de Ciencia penal y Criminología*, 21-23, 1-29. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/21/recpc21-23.pdf>
- FUENTES OSORIO, J.L. (2021): *Delitos contra el medio ambiente*. Editorial ADHOC.
- FUENTES OSORIO, J.L. y FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2020): “Estudio sobre el carácter disuasorio, efectivo y proporcional de las sanciones penales impuestas en España y Portugal en delitos contra el medio ambiente y su adecuación a la Directiva 2008/99/EC sobre protección del medio ambiente a través del Derecho penal” en DE LA BODEGA Z. (Coord.). LIFE Guardianes de la Naturaleza.
- GARCIA ROCASALVA, C. (2018): “La primera década de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental: algunas cuestiones de interés” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 40, 103-147.
- GARCÍA URETA, A. (2016): “Potestad inspectora y medio ambiente: Derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades autónomas” en *Actualidad jurídica ambiental*, 54. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>



- GUNNINGHAM, N. (2011): “Enforcing Environmental Regulation” en *Journal of Environmental Law*, 23 (2). Disponible en: <https://academic.oup.com/jel/article/23/2/169/426247> [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- GUNNINGHAM, N. y HOLLEY, C. (2026): “Next Generation Environmental Regulation: Law, Regulation and Governance” en *Annual Review of Law and Social Science*, 12, 273-293. Disponible en <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-084651> [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- HAMPTON, P. (2005): *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. HM Stationery Office.
- HERVÉ ESPEJO, D. (2024): “Mas allá del cumplimiento: la justicia como objetivo de la fiscalización y sanción ambiental” en *Revista Derecho del Estado*, 58, 361-388.
- LOZANO CUTANDA, B. (2020): “Sanción administrativa y restauración de daños ambientales” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102 (2), 279-309. Disponible en https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_06_Suplemento-102-2-Junio.pdf [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- MACRORY, R. (2006): *Regulatory justice: making sanctions effective. Final report*. Londres. Better Regulation Executive.
- MARINA JALVO, M. B. (2022): “La reducción obligada de la cuantía de las sanciones ambientales. Falta de adecuación y reducción de la efectividad” en Tolivar Alas, L., Huergo Lora, A., Cano Campos, T. (Dirs.) *El patrimonio natural en la era del cambio climático: actas del XVI Congreso de la Asociación española de profesores de Derecho Administrativo*. Disponible en file:///Users/fa/Downloads/Actas%20del%2016%20Congreso%20AEPDA_BAJA-2.pdf [Fecha de consulta: 1/06/2024]
- OGUS, A. (2004): “Enforcing regulation: do we need the criminal law?” en SJÖGREN, H. y SKOGH, G. (eds.): *New perspectives on economic crime*. Edward Elgar.
- OGUS, A. y ABBOT, C. (2002): “Sanctions for pollution: do we have the right regime?” en *Journal of Environmental Law*, 14 (3), 283-298. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/14.3.283>
- SCHÄFER, H. (2000): “The bundling of similar interests on litigation. The incentives for class actions and legal actions taken by associations” en *European Journal of Law and Economics*, 9 (3), 183-213.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2024): *Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80609>



- PÉREZ JIMÉNEZ, F. (2023): “La actividad sancionadora medioambiental en perspectiva sancionadora” en MUÑOZ SÁNCHEZ, J., GARCÍA PÉREZ, O.; CERESO DOMÍNGUEZ, A. I. y GARCÍA ESPAÑA, E. *Diálogos sobre cuestiones problemáticas de las Ciencias Penales*. Tirant lo Blanch.
- PONS HERNANDEZ, M. (2023): “Tráfico de Especies Silvestres en España: una exploración desde la criminología verde crítica no-especista” en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 21 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.46381/reic.v21i2.81>
- PUENTE GUERRERO, P. (2023): “Acciones cotidianas que contribuyen al ecocidio. Una aproximación exploratoria a la propuesta de Robert Agnew desde la teoría general de la frustración” en *Revista Española de Investigación Criminológica*, 21 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.46381/reic.v21i2.827>
- RIAZA MARTÍNEZ, J. y OLMOS FERNÁNDEZ-CORUGEDO, G. (2023): “El retroceso en transparencia ambiental en España y la separación del criterio europeo” en *Revista Jurídica de Asturias*, 46, 203-222. Disponible en: <https://reunido.uniovi.es/index.php/RJA/article/view/20279/15905> [Fecha de consulta: 12/06/2024]
- STIGLER, G. (1970): “The optimum enforcement of laws”, en *Journal of Political Economy*, 78 (3), 526-536.
- WYATT, T. (2021): “Construcciones verdes de las categorías de víctima y daño” en MOL, H., Rodríguez Goyes, D., SOUTH, N. y BRISMAN, A. (eds.): *Introducción a la criminología verde. Conceptos para nuevos horizontes y diálogos socioambientales*. Temis.