



SEMINARIO

Inspecciones Ambientales en Industrias

20 de Enero de 2011

PROFESOR/A
Carolina Flórez de Quiñones
carolina.florez@factumabogados.es



Esta publicación está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento, No comercial, Compartirigual, (by-nc-sa). Usted puede usar, copiar y difundir este documento o parte del mismo siempre y cuando se mencione su origen, no se use de forma comercial y no se modifique su licencia. Más información: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Índice

0. OBJETIVOS DE LA SESIÓN

1. ¿QUÉ ES LA INSPECCIÓN AMBIENTAL? FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA

2. CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS INSPECTORAS

3. EL ESTATUTO DEL PERSONAL INSPECTOR

3.1. CUALIFICACIÓN

3.2. DEBERES DEL INSPECTOR

- El deber de identificarse
- El deber de secreto
- El deber de respeto y consideración
- El deber de comunicación de faltas y delitos
- Incompatibilidades

3.3. POTESTADES DE LA FUNCIÓN INSPECTORA

- Potestades en general
- Facultad de acceso a los lugares sujetos a la función inspectora
- Facultad de obtención de la información

4. EL SUJETO PASIVO DE LA INSPECCIÓN. DEBERES Y DERECHOS DEL INSPECCIONADO

5. EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS

- a. Planificación de la actuación inspectora
- b. Inicio de la actuación inspectora
- c. La discrecionalidad en la apreciación de los hechos
- d. La visita de inspección
 - Autorizaciones y preavisos
 - Colaboración de los sujetos pasivos
 - Actuaciones de comprobación
 - Entrevista in situ
 - Toma de muestras y práctica de otras pruebas

- Toma de imágenes
- e. El impulso del procedimiento sancionador y la adopción de medidas provisionales
- f. La obstrucción de la labor inspectora

6. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN

- a. Contenido
- b. El levantamiento del acta
- c. Firma del acta
- d. Relevancia probatoria
 - Requisitos del Acta para gozar de presunción de veracidad
 - Alcance de la presunción de veracidad de las Actas
 - Las Actas levantadas por Entidades Privadas

7. BIBLIOGRAFÍA

0. OBJETIVOS DE LA SESIÓN

Toda industria, tanto en su fase de proyecto y construcción como también durante el desarrollo de su actividad, debe cumplir una serie de requisitos marcados en la normativa ambiental y en su/s autorización/es de funcionamiento, que asegure que todo lo anterior se produce con el mínimo impacto sobre el medio ambiente.

Para asegurar que todos sus procedimientos se desarrollan con la máxima seguridad y eficacia y sujetos a lo dispuesto en la legislación ambiental, toda empresa está sometida a inspecciones periódicas o puntuales por parte de la Administración Ambiental.

La industria tiene obligación de permitir e incluso colaborar en esta labor inspectora, pero esta inspección supone sin duda una intromisión en los derechos de los inspeccionados (derecho a la inviolabilidad del domicilio, a la intimidad, a no inculparse, etc.) y por ello debe realizarse salvaguardando los derechos y garantías de estos.

Este seminario tiene como objetivo explicar cuáles estos deberes y derechos, dando respuesta a preguntas como ¿debo permitir al entrada al inspector? ¿a qué lugares? ¿a cualquier hora? ¿debo colaborar en la inspección? ¿puede interrogar el inspector a mis empleados? ¿puede tomar todo tipo de muestras e imágenes, incluso de video? ¿debo firmar el acta de inspección aunque no esté conforme? ¿puedo estar asistido de un abogado? ¿qué consecuencias puede tener la obstrucción a la labor inspectora?.....

Asimismo, se explicarán cuáles son los pasos básicos de cualquier procedimiento de inspección ambiental y se realizarán una serie de casos prácticos que serán dirigidos por un técnico municipal que realiza funciones inspectoras en materia de ruidos y vertidos.

1. ¿QUÉ ES LA INSPECCIÓN AMBIENTAL? FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA

Tradicionalmente se ha identificado el concepto de inspección administrativa con el de policía administrativa, o más bien como una modalidad de esta última, definiéndola como un instrumento o técnica a través de la cual el Estado interviene en las relaciones particulares para verificar que, efectivamente, se ajustan a la legalidad¹.

BERMEJO VERA define la Inspección como la actuación prevista en el ordenamiento jurídico que habilita a la Administración pública para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente en su sentido más amplio, es decir, incluyendo las condiciones y requisitos técnicos incluidos en los títulos autorizatorios correspondientes².

Si bien esta potestad pública goza de una larga tradición en nuestro ordenamiento³, en materia ambiental es relativamente reciente⁴, ya que está

¹ GARCÍA MARCOS J. "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental" . Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 12-13, Diciembre 2005.

² BERMEJO VERA J. "La Administración Inspectora" Revista de Administración Pública núm 147. Septiembre-diciembre 1998.

³ En el ámbito fiscal, laboral, sanitario, de consumo, etc.

⁴ La Recomendación del Parlamento Europeo de 4 de abril del 2.001 sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros define la inspección ambiental como *"una actividad, consistente, según convenga en: 1º) comprobar si las instalaciones controladas cumplen los requisitos medioambientales pertinentes establecidos en la legislación comunitaria tal y como han sido transpuestos en las legislaciones nacionales o aplicados en el ordenamiento jurídico nacional (en lo sucesivo, denominados disposiciones legislativas comunitarias) e impulsar dicho cumplimiento. 2º) Vigilar el impacto ambiental de las instalaciones controladas con objeto de determinar si es necesario realizar más inspecciones o aplicar medidas para hacer cumplir la legislación (por ejemplo expedir, modificar, revocar las autorizaciones o permisos) para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legislativas comunitarias. 3º) Realizar las actividades necesarias para esos propósitos, por ejemplo: visitas a las instalaciones, supervisión del cumplimiento de las normas de calidad ambiental, consideración de informes y declaración de ecoauditorías, consideración y verificación de las actividades de autocontrol realizadas por entidades explotadoras de instalaciones controladas o en su nombre, evaluación de las actividades y operaciones realizadas en las instalaciones controladas, control de los locales y los equipos pertinentes (incluidas la adecuación del mantenimiento de los mismos y de la idoneidad de*

supeditada a la existencia de la propia norma⁵ al tener como función el control de su cumplimiento por los sujetos destinatarios de la misma.

Asimismo, la Inspección ambiental ha de estar en constante evolución, como lo está esta rama del derecho, que se desarrolla, modifica y deroga a una velocidad vertiginosa, supeditado siempre al progreso del conocimiento científico y técnico y al cambio en la conciencia ambiental de la sociedad y de su apreciación del riesgo.

Inspección significa en términos generales y amplios examinar o reconocer una cosa. Una Inspección ambiental es una evaluación objetiva de los elementos de un sistema que determina si son adecuados y efectivos para proteger al ambiente⁶.

Consiste, a grosso modo, en la recopilación de datos e información y en una visita posterior, que permita examinar y constatar que la empresa inspeccionada a tomado todas las medidas necesarias para minimizar o impedir cualquier riesgo de contaminación derivado de su actividad y que estas medidas son adecuadas y efectivas.

Pero además de este control de la legalidad, la actividad inspectora cumple, como señala FERNÁNDEZ RAMOS⁷, las siguientes funciones:

- **Función preventiva:** Una correcta actividad inspectora ejerce sin duda alguna un efecto disuasorio de incumplimiento de la legalidad.

la gestión medioambiental de las instalaciones y control de los registros pertinentes en poder de las entidades explotadoras de las instalaciones controladas”.

⁵ El derecho responde a una demanda social. Esto explica el carácter relativamente reciente del derecho ambiental. Si bien el hombre se ha servido de siempre de los recursos naturales, modificando con esta actividad su entorno de forma constante, la conciencia ambiental no ha surgido hasta épocas recientes, como consecuencia de las catástrofes ecológicas y de los síntomas evidentes de deterioro del planeta.

⁶ HERNÁN AMUSQUIBAR GONZALO, “Inspección Ambiental en el marco de las leyes 24.051 (Residuos Peligrosos) y 26.168 (Cuenca Matanza Riachuelo) en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Monografía.

⁷ FERNÁNDEZ RAMOS S. “La actividad administrativa de inspección el régimen jurídico general de la función inspectora” Ed. Comares, Granada 2002.

- **Función instructiva:** Sin duda la actividad inspectora en general cumple una función de información y asesoramiento, ya que las visitas de inspección deben tener como objeto que los destinatarios de la norma conozcan y comprendan mejor las obligaciones que han de cumplir.
- **Función correctora:** Cuando en el desarrollo de una visita de inspección se detecta el incumplimiento de algunos de los requisitos legales establecidos por la Ley (o norma autonómica) o del condicionado de la autorización, se activa el mecanismo de reacción previsto en el ordenamiento, dirigido a restablecer el orden perturbado. En nuestro caso, la iniciación del procedimiento sancionador e incluso el cierre cautelar, total o parcial de la instalación.

2. CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS INSPECTORAS

La función o potestad inspectora es, en primer lugar, actividad de «ejecución», lo que teniendo en cuenta el principio constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, significa que la función de inspección corresponde a las Comunidades Autónomas⁸.

En este punto merece la pena llamar la atención acerca de que, en determinadas materias, se advierte la existencia de una concurrencia de títulos competenciales de ejecución entre Entidades Locales y Comunidad Autónoma, e incluso, como advierte FERNÁNDEZ RAMOS, de atribución indistinta de competencias inspectoras a ambas Administraciones. De hecho, la normativa autonómica adopta en general el criterio de “concurrencia”, atribuyendo a las Entidades Locales y dentro de su

⁸ BERMEJO VERA J. “La Administración Inspectora” Revista de Administración Pública núm 147. Septiembre-diciembre “1998.

propio ámbito espacial tareas de inspección, aunque en la práctica, sobre todo, los pequeños y medianos municipio, se vean imposibilitados de llevar a cabo esta función y termine siendo la Comunidad Autónoma quien la supla⁹.

Este criterio de concurrencia competencial no es, desde luego, el más adecuado en aras del principio de eficacia del conjunto del sistema administrativo (costes de funcionamiento, delimitación de ámbitos de responsabilidad...) y del principio de proporcionalidad (duplicidad de control).

⁹ GARCÍA MARCOS J. "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental" . Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 12-13, Diciembre 2005.

3. EL ESTATUTO DEL PERSONAL INSPECTOR

3.1. CUALIFICACIÓN

El personal que desarrolle las actuaciones de inspección en una industria debe contar con dos cualidades básicas y fundamentales, sobre las que se apoya una cuestión tan trascendente como la presunción de validez de las actas de inspección: Cualificación e imparcialidad.

- **Cualificación:** Teniendo en cuenta que la inspección tiene un carácter eminentemente técnico, puesto que se trata de comprobar el cumplimiento de una legalidad que podríamos calificar, igualmente, como técnica, el personal inspector debe contar con la cualificación técnica suficiente. Y no sólo eso, debe poder acreditar esa especialización técnica suficiente para investigar y comprobar el cumplimiento de los requisitos legales exigibles a cada industria y, en caso de detectar deficiencias, llegar a una conclusión sobre las medidas que deberían adoptarse, ya que, como veremos más adelante, en esto se basa en gran parte la presunción de veracidad que se atribuye a las actas de inspección.
- **Imparcialidad:** El inspector debe poder asegurar su independencia técnica, objetividad e imparcialidad tanto de los órganos políticos como ante los sujetos pasivos de la inspección. Es por ello que algunas normas sectoriales imponen expresamente la condición funcional al personal inspector dependiente de la Administración¹⁰, como garantía de neutralidad e imparcialidad.

¹⁰ Por ejemplo la Ley 8/2003 de sanidad animal, Artículo 78.1 Personal inspector

1. El personal funcionario al servicio de las Administraciones públicas, en el ejercicio de las funciones inspectoras recogidas en esta Ley, tendrá el carácter de agente de la autoridad, pudiendo recabar de las autoridades competentes y, en general, de quienes ejerzan funciones públicas, incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o cuerpos policiales autonómicos y locales, el concurso, apoyo y protección que le sean precisos. Los centros directivos correspondientes facilitarán al personal inspector aquellos medios de identificación que le acrediten debidamente para el desempeño de sus actuaciones.

Son muchas las normas sectoriales que establecen la cualificación de funcionario del inspector:

Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid

Artículo 66. Servicios de inspección y vigilancia de la Comunidad de Madrid.

*"1. Las funciones de vigilancia e inspección ambiental de la Comunidad de Madrid de las actividades sujetas a esta Ley se llevarán a cabo por los **AGENTES AMBIENTALES, LOS AGENTES FORESTALES** en los términos previstos en la Ley 1/2002, de 27 de marzo, de creación del Cuerpo de Agentes Forestales, **Y DEMÁS PERSONAL OFICIAL** designado para realizar labores de vigilancia e inspección medioambientales.*

*2. Este personal, en el ejercicio de sus funciones, gozará de la consideración de **AGENTES DE LA AUTORIDAD**, estando facultados para acceder a aquellos lugares e instalaciones donde se desarrollen las actividades mencionadas en esta Ley, previa identificación y sin necesidad de aviso previo."*

*3. El titular del órgano ambiental **podrá designar**, en situaciones especiales y para el ejercicio de alguna de las funciones de vigilancia e inspección, **A OTRAS PERSONAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO AGENTES DE LA AUTORIDAD.***

*4. Los agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones y para el desempeño de las mismas, **podrán ir acompañados de asesores técnicos** debidamente identificados y autorizados por el titular del Centro directivo del que dependan los servicios de vigilancia e inspección. Estos asesores, que en ningún caso tendrán la consideración de agentes de la autoridad ni gozarán de las potestades de los mismos, estarán obligados a guardar secreto respecto de los datos e informaciones que conocieran en el ejercicio de estas funciones."*

LEY 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (estatal)

Artículo 27. Inspección.

*"1. **LOS FUNCIONARIOS** que realicen labores de inspección en materia de contaminación acústica tendrán el carácter de **agentes de la autoridad**, a*

los efectos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y podrán acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada. En el supuesto de entradas domiciliarias se requerirá el previo consentimiento del titular o resolución judicial."

A este respecto no existe acuerdo en la doctrina acerca de si el artículo 103.3. CE¹¹ reserva o no el ejercicio de las funciones públicas al personal sujeto al Estatuto funcional y tampoco existe una clara postura al respecto del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, y pese a que no existe una opinión pacífica sobre este extremo, FERNÁNDEZ RAMOS señala como parte de la doctrina considera inequívoca la reserva general al estatuto funcional en relación con los empleos públicos que comportan el ejercicio de autoridad pública frente a los ciudadanos, como es justamente el caso de la función inspectora.

Lo que es claro es que si el personal inspector no tiene el estatus de funcionario con el carácter de autoridad, sus actas no gozarán de presunción veracidad.

3.2. DEBERES DE LA INSPECCIÓN

a. El deber de identificarse

El hecho de que una parte fundamental de la actividad inspectora, la visita de inspección, se desarrolle fuera de las oficinas de la Administración y de que los

¹¹ Artículo 103. CE

3. La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

inspectores en general carecen de un uniforme que los identifique (como el de las Fuerzas de Seguridad), obliga a que los inspectores cuenten con algún tipo de documento que acredite su condición ante el titular del establecimiento.

De esta forma, constituye un deber del inspector identificarse antes del inicio de la inspección y, en cualquier caso, cuando les sea solicitado. Así se infiere de multitud de artículos de normas sectoriales:

Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid

Artículo 66. Servicios de inspección y vigilancia de la Comunidad de Madrid.

2. *“Este personal, en el ejercicio de sus funciones, gozará de la consideración de agentes de la autoridad, estando facultados para acceder a aquellos lugares e instalaciones donde se desarrollen las actividades mencionadas en esta Ley, **PREVIA IDENTIFICACIÓN** y sin necesidad de aviso previo.*
4. *Los agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones y para el desempeño de las mismas, **podrán ir acompañados de ASESORES TÉCNICOS DEBIDAMENTE IDENTIFICADOS** y autorizados por el titular del Centro directivo del que dependan los servicios de vigilancia e inspección. Estos asesores, que en ningún caso tendrán la consideración de agentes de la autoridad ni gozarán de las potestades de los mismos, estarán obligados a guardar secreto respecto de los datos e informaciones que conocieran en el ejercicio de estas funciones.”*

Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento

Artículo 32. ACCESO A LAS INSTALACIONES.

*“Para el desempeño de estas funciones de inspección y vigilancia **el usuario facilitará a los inspectores** que las ejerzan,*

DEBIDAMENTE ACREDITADOS por la Administración correspondiente, el acceso a las instalaciones que generen efluentes industriales. No será necesaria la notificación previa de la inspección cuando se efectúe en horas de actividad industrial.”

Ley 8/2003 de sanidad animal,

Artículo 78.1 personal inspector

“**El personal funcionario** al servicio de las Administraciones públicas, en el ejercicio de las funciones inspectoras recogidas en esta Ley, tendrá el carácter de **agente de la autoridad**, pudiendo recabar de las autoridades competentes y, en general, de quienes ejerzan funciones públicas, incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o cuerpos policiales autonómicos y locales, el concurso, apoyo y protección que le sean precisos. Los centros directivos correspondientes facilitarán al personal inspector aquellos **medios de identificación que le ACREDITEN debidamente para el desempeño de sus actuaciones.**”

En cualquier caso, este constituye un deber general del administrado establecido en el **artículo 35 b)** de la LRJPAC:

“Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

B) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.”

b. El deber de secreto

En virtud de sus actividades de vigilancia, los inspectores conocen informaciones que la empresa puede tener interés en mantener confidenciales. A este respecto, recordar la obligación de cualquier funcionario público¹² de no revelar datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.

c. El deber de respeto y consideración

Los inspectores deben comportarse en todo momento con la debida corrección, prudencia y discreción. Este deber, aun cuando no se explicita en la Ley 31/2003, constituye un deber general de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas recogido en el artículo 35 i) de la LRJPAC.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

i) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

¹² Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

Artículo 53

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

d. El deber de comunicación de faltas y delitos

El artículo 262 de la LEC obliga a los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, a denunciarlo al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial. En cumplimiento de esta disposición (así como por el deber de colaboración que debe presidir las relaciones interadministrativas), cualquier inspector que, en el desarrollo de su labor inspectora tuviera conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delito, falta o infracción administrativa de otros ámbitos competenciales, debe comunicarlo a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o al órgano administrativo competente.

e. Incompatibilidades

Los inspectores, como el resto de los funcionarios públicos, están sujetos al régimen general de incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas¹³. A este respecto, el artículo

¹³ Recogidos en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992.

Artículo 28. Abstención.

1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

2. Son motivos de abstención los siguientes:

A) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

B) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

C) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

D) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

E) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

11 de la Ley 53/1984 de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas establece que los empleados públicos no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el departamento, organismo o entidad donde estuviera destinado.

3.3. POTESTADES DE LA FUNCIÓN INSPECTORA

a. Potestades en general

En general los inspectores, para el cumplimiento de sus funciones, cuentan con las siguientes potestades:

- Entrar y reconocer las instalaciones y edificios de la instalación industrial.
- Formular requerimientos de información, ya sea documentada o verbal.
- Realizar mediciones, toma de muestras e imágenes.
- Realizar entrevistas.
- Recabar el dictamen de peritos.
- Practicar cualquier diligencia de comprobación, investigación, examen o prueba que necesarios para comprobar que la instalación cumple con la normativa y con las condiciones de autorización correspondientes.

4. Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

5. La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 29. Recusación.

1. En los casos previstos en el artículo anterior podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

3. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, el superior podrá acordar su sustitución acto seguido.

4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que termine el procedimiento.

Vamos ver con más detenimiento algunas de estas potestades:

b. Facultad de acceso a los lugares sujetos a la función inspectora

La facultad de acceso es, sin duda alguna, imprescindible para el desarrollo de la actuación inspectora en su modalidad más característica, la visita de inspección, permitiendo la observación directa e inmediata de la actividad. Como señala FERNÁNDEZ RAMOS S., es esta inmediatez la que fundamenta una de las propiedades fundamentales de la función inspectora, como es el valor probatorio de las actas de inspección.

Sin embargo, esta facultad de acceso tiene su límite en el derecho a la inviolabilidad del domicilio, del que gozan también las personas jurídicas (al contrario del derecho a la intimidad, que solo es predicable de las personas físicas).

Artículo 18 Constitución Española

“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”

Este derecho fundamental a la protección constitucional del domicilio se extiende por tanto a los espacios físicos que son indispensables para que las sociedades mercantiles puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma, o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros.

Esto no significa que todo recinto cerrado merezca la condición de domicilio a efectos constitucionales, y así el concepto y su correlativa garantía constitucional «no es extensible a aquellos lugares cerrados que, por su afectación, -como ocurre con los almacenes, las fábricas, las oficinas y los locales comerciales (ATC 171/1989,

F. 2)-, tengan un destino o sirvan a cometidos incompatibles con la idea de privacidad»¹⁴.

De esta forma, si el titular o responsable de la instalación no autoriza la entrada en la misma, los inspectores deberán pedir una autorización judicial¹⁵.

La autorización de entrada debe darla el titular o un responsable de la instalación (no un empleado) y debe constar en el acta (no basta con que no conste la negativa). En caso de duda, el inspector debe pedir autorización judicial.

Tampoco hay que olvidar que la autorización de entrada por parte del titular o responsable puede revocarse en cualquier momento.

c. Facultad de obtención de la información

Como ya se ha dicho, el deber de proporcionar información por parte de los administrados, debe estar recogido en una norma con rango de Ley (artículo 39 de la LRJPAC). Esto no plantea ningún problema en la mayoría de los casos, ya que esta obligación se recoge en multitud de normas sectoriales.

Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid **Artículo 68. Deber de colaboración.**

“Los titulares, responsables o encargados de las actividades que sean objeto de vigilancia o inspección, están obligados a permitir el acceso de los funcionarios debidamente acreditados y a los asesores técnicos, mencionados en el artículo 66 de esta Ley, para el ejercicio de sus funciones, así como a prestarles la colaboración necesaria para la realización de exámenes, controles, tomas de muestras y cualquier

¹⁴ Sentencia 48/2000 de 21 enero del TSJ del País Vasco.

¹⁵ Es esencial ofrecer al particular la facultad de prestar su consentimiento y, en caso de negativa, hacer constar esta circunstancia en el acta antes de solicitar autorización judicial (Sentencia 48/2000 de 21 enero del TSJ del País Vasco).

*otra operación que sea necesaria para su desarrollo, **FACILITANDO CUANTA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN LES SEA REQUERIDA A TAL EFECTO***"

Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento

Art. 26. Información de la Administración

1. Las determinaciones y los resultados de los análisis de autocontrol podrán ser requeridos por la Administración. **ESTA INFORMACIÓN ESTARÁ SIEMPRE A DISPOSICIÓN DEL PERSONAL ENCARGADO DE LA INSPECCIÓN Y CONTROL DE VERTIDOS EN EL MOMENTO DE SU ACTUACIÓN.**
2. La Administración competente podrá requerir al usuario para que presente periódicamente un informe sobre el efluente.

LEY 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (estatal)

Artículo 27. Inspección.

2. Los titulares de los emisores acústicos regulados por esta ley están **obligados a prestar a las autoridades competentes toda la colaboración que sea necesaria**, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, mediciones y labores de recogida de información que sean pertinentes para el desempeño de sus funciones.

Esto quiere decir que los inspectores cuentan, por tanto, con la facultad para exigir la presentación de los libros, registros y documentos cuya teneduría está prescrita por la Ley, a fin de verificar la conformidad de los mismos con las disposiciones legales.

El inspector que desee recabar, por ejemplo, esta documentación o cualquier otra información adicional, deberá especificar en su requerimiento de qué información se trata, qué documentos se deben entregar, qué preguntas deben responder, etc.

y fijar un plazo adecuado para su cumplimiento. También debe informarse al titular en el requerimiento de las consecuencias sancionadoras que tendría no atenderlo (art. 40.2 LRJPAC por analogía), así como las vías de recurso que el titular de la instalación tiene a su disposición (art. 58. 2 LRJPAC).

Por último, no podemos olvidar que toda la actuación inspectora está sujeta al principio de proporcionalidad y también, por tanto, los requerimientos de información, que se adecuarán a este principio siempre que sean indispensables para verificar la adecuación de la actividad a la ley y a las condiciones de la autorización. Es por ello que los inspectores deberán motivar cada requerimiento, lo que permitirá comprobar su adecuación al principio de proporcionalidad.

4. EL SUJETO PASIVO DE LA INSPECCIÓN

Frente a la actuación de las Administraciones públicas titulares de la potestad inspectora (como sujeto activo), se encuentran, como sujetos pasivos de la misma, los titulares de estos establecimientos, que son los responsables del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa ambiental y en la autorización correspondiente y que tienen el deber de colaborar durante la inspección.

En cualquier caso, como ya se ha dicho, esta obligación solo existe cuando esté recogido en una norma con rango de Ley. Así se establece en el artículo 39 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo cual, deberemos remitirnos a la normativa sectorial correspondiente.

Artículo 39.1 LRJPAC

“1. Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley.”

5. EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES INSPECTORAS

No contamos en España con ninguna norma de carácter general que discipline un verdadero procedimiento inspector en materia ambiental. Acudimos por tanto, para describir el desarrollo de las actuaciones inspectoras a la legislación administrativa, a la jurisprudencia y a la práctica general. En cualquier caso, habrá que remitirse a la legislación sectorial correspondiente para conocer cómo se desarrollará la visita inspectora en cada caso.

a. Planificación de la actuación inspectora

Las inspecciones podrían clasificarse en rutinarias y no rutinarias en función de si son realizadas como parte de una planificación o programación o por el contrario son promovidas como consecuencia de una reclamación o denuncia, expedición, renovación o modificación de una autorización, para investigar accidentes o incidentes, etc.¹⁶.

Una buena planificación permitiría alcanzar el imprescindible efecto de prevención general de la función inspectora, de modo que los titulares de los centros industriales perciban que su actividad está sujeta a una efectiva fiscalización, así como hacer un uso eficaz de los casi siempre escasos recursos humanos y técnicos al servicio de

¹⁶ Recomendación del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los EM de 4 abril 2001 (2001/331/CE), DOCE L 118, 27-04-2001.

esta actividad. Además, la planificación garantiza la seguridad jurídica de los sujetos pasivos¹⁷.

El plan de inspección deberá contener al menos, la siguiente información:

- ✓ El área geográfica cubierta por el programa.
- ✓ El periodo de tiempo cubierto por el programa.
- ✓ Identificación de todos los centros industriales dentro del área geográfica contemplada por el programa.
- ✓ Lista planificada con las inspecciones para cada centro industrial.
- ✓ Alcance de dichas inspecciones para cada centro industrial.
- ✓ Detalles de previsiones y procedimientos para la revisión del programa.

b. Inicio de la actuación inspectora

El artículo 69 de la LRJPAC dispone que los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

FERNÁNDEZ RAMOS S., plantea la cuestión de si en la modalidad de impulso de la actuación por denuncia, la Administración cuenta con discrecionalidad para decidir si inicia o no la actuación inspectora¹⁸. A este respecto, si bien la Inspección no está obligada a tramitar indiscriminadamente todas las denuncias que se formulen, debe entenderse que el Servicio de Inspección tiene el deber de

¹⁷ FERNÁNDEZ RAMOS S. *Op. Cit.*

¹⁸ BETANCOR RODRÍGUEZ considera excesivo considerar que la denuncia desencadena de manera automática la inspección si existen razones fundadas para considerar que carece de fundamento, bien porque lo denunciado es, en sí mismo, irrazonable, o bien porque la Administración tiene datos suficientes para considerar que no es procedente, por ejemplo, cuando acaba de concluir muy recientemente una inspección sobre las actividades o instalaciones. "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid 2001.

examinar toda denuncia formulada a la luz de la normativa aplicable y si ofrece indicios racionales de la comisión de una infracción o irregularidad, debe verificar este extremo mediante la correspondiente actividad de investigación y comprobación.

c. La discrecionalidad en la apreciación de los hechos

En este punto, cabe preguntarnos hasta dónde puede llegar el inspector en su valoración del control de la legalidad.

POZO CHAMORRO¹⁹ señala a este respecto cómo la arbitrariedad y la discrecionalidad constituyen conceptos jurídicos totalmente diferentes y opuestos. Por un lado, la discrecionalidad constituye el ejercicio de potestades previstas en la ley, pero con cierta libertad de acción, escogiendo la opción que más convenga a la administración. Por tanto, el inspector debe valorar cada caso aplicando el criterio que crea más justo a la situación concreta, observando los criterios generales que establece la Ley y, sobre todo, teniendo en cuenta que su decisión debe necesariamente cumplir la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso la finalidad pública, de la utilidad o interés general.

Por el contrario, la arbitrariedad se caracteriza por patentizar el capricho de quien ostenta el poder y vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica..

Pero aunque el acto discrecional no sea extra legal, eso no significa que no sea susceptible de control jurisdiccional²⁰.

Se puede ejercer control jurisdiccional sobre los siguientes elementos del acto discrecional:

¹⁹ POZO CHARMORRO J. "La discrecionalidad administrativa", Revista Judicial DLH.

²⁰ Sentencia 132/2006 de 14 de julio del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

- a) La motivación: Constituye el elemento que permite diferenciar la potestad discrecional de la arbitrariedad.
- b) La competencia de la autoridad u órgano que ejerce la potestad discrecional, pues, la potestad discrecional está conferida a un órgano determinado con exclusión de los demás;
- c) La extensión de la facultad conferida por la ley;
- d) El fin: La facultad discrecional ha sido otorgada para una finalidad específica -el interés público- y cualquier otro fin diferente, configura el llamado "vicio de desviación de poder".
- e) Los hechos determinados, es decir, aquellos que constituyen el presupuesto fáctico para que actué la administración en ejercicio de su facultad discrecional.

d. La visita de inspección

Se trata sin duda del acto más característico de la actividad inspectora y hay que recordar que ha de llevarse a cabo en la forma que resulte más cómoda para el titular del centro industrial y procurando que sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales. Asimismo, el titular podrá estar asistido por un asesor cuando lo considere conveniente en defensa de sus intereses.

Así lo recoge el artículo 85 de la LRJPAC, que si bien se refiere a la instrucción del procedimiento, podría entenderse aplicable aquí.

Artículo 85. Actuación de los interesados.

"1. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

2. Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

3. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento."

- Autorizaciones y preavisos

La facultad de acceso a la instalación en la visita de inspección no requiere previo aviso o notificación alguna al titular de la instalación. Sin embargo, podría ser necesaria esta notificación si se desea que el titular esté presente, que tenga preparada una serie de documentación o cuando la inspección se vaya a realizar fuera del horario de apertura del centro industrial. En este último caso, la visita fuera del horario de apertura debe estar plenamente justificada por el tipo de control que vaya a realizarse.

Una vez en la instalación, el inspector debe comunicar su presencia al titular de la misma o, en su ausencia, al responsable del mismo, invitándole a que presencie y participe en la inspección. Algunas normas permiten que esta comunicación se realice al finalizar la visita inspectora cuando el inspector considere que dicha comunicación puede perjudicar el éxito de la misma. Esta medida debe estar plenamente justificada y motivada en el Acta de inspección.

- Colaboración de los sujetos pasivos

Sin lugar a dudas, en la visita de inspección los inspectores necesitarán la colaboración del titular o, en su defecto, de los empleados de la misma. El artículo 39 de la LRJPAC establece que los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley.

Este deber de colaboración abarca el que se le facilite la identidad, carácter y facultades de la persona o personas con cuyo concurso y asistencia vaya a contar el inspector durante la visita.

- Actuaciones de comprobación

Las actuaciones de comprobación pueden consistir en un control documental (comprobar que todos los documentos y registros exigidos por la Ley existen, son veraces, están bien cumplimentados, se llevan al día, etc.) y en un control mediante inspección visual para verificar la concordancia entre la documentación y lo que realmente existe o se realiza en la instalación.

- Entrevista in situ

Durante las visitas de inspección a los centros industriales los inspectores tienen la facultad de pedir información, aclaraciones e incluso realizar entrevistas in situ al personal de la instalación, siempre sobre cualquier extremo que necesiten verificar respecto al cumplimiento de la Ley (y condiciones de la autorización).

Esto puede ser especialmente importante en el caso de comprobación de exigencias que obligan a determinadas actividades a disponer de personal necesario especializado, sin concretar más requisitos sobre dicha especialización, o verificar, como dispone este mismo artículo, que tanto el personal como los medios deben ser acordes con las necesidades derivadas de dicha actividad.

- Toma de muestras y práctica de otras pruebas

La toma de muestras también es una actividad usual durante las visitas de inspección y debe realizarse en presencia del titular o responsable de la instalación o de algún empleado. Si estos rehusaran, debe hacerse constar así en el Acta. De esta forma se evitan situaciones de indefensión que pueden acabar con una resolución administrativa o judicial que declare la nulidad de actuaciones²¹.

²¹ GARCÍA MARCOS J. "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental" . Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 12-13, Diciembre 2005.

En contrapartida, el sujeto pasivo de la inspección debe facilitar y colaborar en esta tarea, ya que en ocasiones esta colaboración será indispensable para el desarrollo de la actividad del inspector.

Por último, es fundamental (por que de ello dependerá su validez) que la toma de muestras o cualquier otra práctica de pruebas se realice por personal debidamente titulado y autorizado por el órgano competente, que los instrumentos reúnan los requisitos legales exigidos y que se siga el protocolo establecido, si existe (respetar formas y métodos para la extracción, conservación y envío de las muestras, cadena de vigilancia, etiquetado, etc.). De todo ello dependerá la validez de las mismas.

- Toma de imágenes

Durante la inspección, puede ser necesario tomar fotografías, vídeos o grabar imágenes, así como levantar croquis y planos de la instalación, en cuyo caso será necesario tener en cuenta que:

- Hay que informar al titular o responsable de la instalación (para respetar el principio de contradicción).
- Hay que tomar las fotos o toma de imágenes estrictamente necesarias para la inspección (para respetar el principio de contradicción)
- Tener en cuenta lo dispuesto en la LO 1/1982 de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen²².

²² Artículo Séptimo LO 1/1982 de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Tendrán la consideración de intromisiones ilegítimas en el ámbito de protección delimitado por el art. 2 de esta ley

Uno. El emplazamiento en cualquier lugar de aparatos de escucha, de filmación, de dispositivos ópticos o de cualquier otro medio apto para grabar o reproducir la vida íntima de las personas.

Dos. La utilización de aparatos de escucha, dispositivos ópticos, o de cualquier otro medio para el conocimiento de la vida íntima de las personas o de manifestaciones o cartas

e. El impulso del procedimiento sancionador y la adopción de medidas provisionales

El artículo 11.1 del Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, establece que *“los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia”*.

Por propia iniciativa se entiende *“la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las conductas o hechos susceptibles de constituir infracción por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación, bien ocasionalmente o por tener la condición de autoridad pública o atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación”*.

De acuerdo con lo anterior, la inspección supone el ejercicio de una función pública que puede conllevar no sólo la imposición de medidas correctoras, sino que también puede acabar con la iniciación de un procedimiento sancionador. El acta

privadas no destinadas a quien haga uso de tales medios, así como su grabación, registro o reproducción.

Tres. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona o familia que afecten a su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo.

Cuatro. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela.

Cinco. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme, o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el art.8.2.

Seis. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga.

Siete. La imputación de hechos o la manifestación de juicios de valor a través de acciones o expresiones que de cualquier modo lesionen la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación.

de inspección en sí misma no supone el inicio propiamente dicho del expediente sancionador, pero este podrá ser incoado por el órgano competente si de la misma se desprende la existencia de indicios de posible infracción administrativa.

Asimismo, junto con la propuesta de inicio de un procedimiento sancionador, el inspector puede proponer la adopción de medidas provisionales. Así se recoge en el artículo 72.2 de la LRJPAC:

Artículo 72. Medidas provisionales.

“2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.”

El artículo 72.2 LRJPAC exige que estas medidas se encuentren expresamente previstas en una norma con rango de Ley y sólo podrán adoptarse si existe un riesgo grave e inminente que las legitime. Por tanto, la adopción de estas medidas está condicionada por la concurrencia de la urgencia que las legitima²³.

²³ FERNÁNDEZ RAMOS (Op. Cit.) apunta que esta urgencia debe entenderse en el sentido de la probabilidad de que se produzca un perjuicio grave e irreparable antes del inicio del procedimiento, presupuesto este que puede ser fiscalizado por los tribunales. Así una jurisprudencia abundante exige la justificación de la existencia de una situación de peligro,

La cobertura legal para adoptar este tipo de medidas debemos buscarlo, por tanto, en la normativa sectorial correspondiente.

Por ejemplo, en la Ley 5/2003 de 20 de marzo, de Residuos, de la Comunidad de Madrid.

Artículo 85. Medidas cautelares.

1. Iniciado el procedimiento sancionador, en cualquier momento del mismo, el titular del órgano ambiental competente, por propia iniciativa o a propuesta del instructor, podrá adoptar las medidas cautelares que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de los daños ambientales.

2. Las medidas cautelares deberán ser proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas. Estas medidas podrán consistir en:

a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño.

b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.

c) Clausura temporal, parcial o total, del establecimiento.

d) Suspensión temporal de la autorización o la inscripción para el ejercicio de la actividad por la empresa. e) Cualquier otra medida cautelar tendente a evitar

la continuidad o la extensión del daño ambiental.

3. Estas medidas cautelares se adoptarán previa audiencia del interesado por un plazo de quince días.

f. La obstrucción de la labor inspectora

El incumplimiento del deber de colaboración con la autoridad inspectora se califica como falta en la normativa sectorial.

Por ejemplo, en la Ley 5/2003 de 20 de marzo, de Residuos, de la Comunidad de Madrid.

Artículo 72. Infracciones graves

pues en caso contrario se considera que se debe otorgar al sujeto pasivo la oportunidad de legalizar la situación.

k) *La obstrucción a la actividad inspectora o de control de las Administraciones Públicas.*

También la Ley 10/1993

Artículo 42. Infracciones graves

“h) La obstrucción a la labor inspectora de la Administración en el acceso a las instalaciones o la negativa a facilitar la información requerida”.

La obstrucción a la labor inspectora puede darse de diferentes formas, por ejemplo, negando el acceso a las instalaciones o a determinados recintos. Para que exista obstrucción, es necesario que el inspector se haya identificado previamente y que esté haciendo un uso legítimo de sus facultades.

Es conveniente, como señala FERNÁNDEZ RAMOS, que en caso de que se deniegue la entrada en el local o lugar objeto de inspección, sin que este tenga la condición legal de domicilio, el inspector formule advertencia de que tal actitud constituye una obstrucción sancionable, debiendo anotarse en el acta la formulación de la advertencia.

También constituye una obstrucción a la labor inspectora la negativa a facilitar información sobre la actividad desarrollada y en general, ofrecer resistencia activa o pasiva al examen de los documentos de llevanza y conservación obligatoria según la Ley, así como ocultar datos e impedir que el personal al servicio del empresario facilite datos o dificultar su declaración, no presentar la documentación requerida, o bien la constancia en dichos documentos de datos inexactos o incompletos así como remitir datos o documentos no veraces.

6. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN

El acta es un documento público en el sentido previsto en el artículo 1216 del Código Civil, que dispone que *“son documentos públicos los autorizados por un*

notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la Ley".

Se trata de la forma más característica de documentar la actividad inspectora. En ella se recoge el resultado de las actuaciones de comprobación o investigación y se declara la adecuación o no de la instalación se adecúa a la legislación y a las condiciones impuestas en la autorización. Asimismo, es en el acta donde el inspector propondrá o acordará las medidas necesarias para corregir los incumplimientos detectados, si los hubiere, o propondrá la apertura del expediente sancionador.

a. Contenido

Las actas pueden ser de diferentes tipos, pero en general suelen tener un contenido común:

- Identificación de los sujetos: Debe hacerse constar el nombre, apellidos e identificación del inspector o inspectores actuantes, así como de la persona física o jurídica titular del establecimiento inspeccionado y de la persona ante cuya presencia se efectúa la inspección (nombre y apellidos de la persona con la que se extiende y el carácter o representación con que comparece)
- Circunstancias de tiempo y lugar: Se hará constar el lugar, fecha, y si fuera relevante, la hora del levantamiento o formulación del acta, o bien la hora de inicio y finalización de la actuación inspectora. La consignación de estos datos permite a los tribunales controlar un eventual desfase temporal excesivo entre la fecha de los hechos.
- Hechos y circunstancias observadas. Constituyen el contenido esencial del acta y deben consignarse con claridad y precisión. Asimismo, deben anotarse todas aquellas circunstancias concurrentes que pudieran ser

relevantes por contribuir a su mejor determinación y valoración por el órgano competente²⁴.

- Valoración de los hechos: Además de la descripción de los hechos, las actas suelen incluir una valoración preliminar del inspector respecto su conformidad o no a la legalidad y, en su caso, una propuesta de medidas a adoptar. Esta valoración no tiene valor probatorio, de forma que es conveniente que se refleje en el acta de forma claramente separada.
- Medios de prueba empleados: El acta debe reflejar una auténtica actividad probatoria, por lo que deben describirse con el mayor detalle todas las diligencias practicadas (examen de documentos, toma y retirada de muestras, mediciones, verificaciones u otro tipo de control efectuado sobre las instalaciones o los animales, etc.), con información de las características técnicas de los aparatos o equipos empleados, así como la indicación de las requisitorias de documentación o comparecencia, indicando plazos o fechas para su relación.
- Alegaciones: En el acta se consignarán las manifestaciones, observaciones o alegaciones que deseen hacer constar los comparecientes o interesados y, en su caso, su conformidad o disconformidad respecto del contenido del acta.
- Medidas adoptadas como consecuencia de las comprobaciones efectuadas, ya sean advertencias, requerimientos de adopción de medidas correctoras, provisionales, advertencias de obstrucción inspectora, etc.

b. El levantamiento del acta

Siempre que sea posible, el inspector levantará el acta en presencia del titular de la instalación o, si no fuera posible, de su representante legal, empleado responsable de la instalación o ante cualquier empleado (por este orden), haciendo constar la

²⁴ La inclusión de hechos no veraces en el acta puede ser constitutiva de delito de falsificación en documento público (art. 390 CP).

identidad de esta persona en el acta. Por último, recordar que el sujeto pasivo de la inspección siempre tiene derecho a realizar alegaciones, ya que se trata de un derecho general del administrado (arts. 35 e) y 79.1 LRJPAC).

Artículo 35 e) LRJPAC

“A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”.

Artículo 79. Alegaciones.

“1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria”.

c. Firma del acta:

El Acta debe firmarse por el inspector actuante y por el titular de la instalación o su representante legal. Esta firma supone la notificación del acta, es decir que acredita su conocimiento y el de su contenido, aunque no su conformidad. En cualquier caso, si el titular o su representante no están de acuerdo con el contenido del Acta, es aconsejable que haga constar expresamente esta disconformidad.

En el caso de que no quiera firmar, el inspector deberá hacerlo constar en el acta anotando los motivos, en su caso.

d. Relevancia probatoria

- Requisitos del Acta para gozar de presunción de veracidad

El artículo 137.2 LRJPAC dispone que *“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”*.

Según esto, el acta tiene valor probatorio siempre que cumpla unos requisitos subjetivos y materiales.

En cuanto a los requisitos subjetivos, es necesario que sea levantada por un funcionario (del que se presume que actúa en el ejercicio de sus funciones de inspección de modo imparcial y objetivo, en su calidad de empleado público al servicio de la Administración) que tenga reconocida la condición de autoridad y que actúe dentro de su ámbito competencial (dentro del cual se presume que ostenta la especialización y cualificación suficientes).

En lo que se refiere a los requisitos materiales, es necesario que documenten una verdadera actividad probatoria que vaya desde la simple inspección ocular a la práctica de otros tipos de prueba admitidas en derecho²⁵ y tomadas observando los requisitos legales, como toma de muestras, obtención de documentos, testimonios de terceros, admisión de los hechos por el propio interesado, etc. Es decir que, como señala FERNÁNDEZ RAMOS S., para que el acta disfrute de eficacia probatoria debe reflejar una verdadera actividad probatoria desplegada por parte

²⁵ La actividad probatoria podrá consistir en cualquiera de los medios de prueba previstos en el ordenamiento (art. 1215 CC y 578 LEC): inspección ocular, confesión, pericial, de testigos o la de presunciones.

del inspector para determinar los hechos que conduzcan al levantamiento del acta, pues lo importante no es tanto afirmar unos hechos como sobre todo indicar a través de qué medios se ha llegado a ellos.

- Alcance de la presunción de veracidad de las Actas

Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, la intervención de funcionario público no significa que las actas gocen de una absoluta preferencia probatoria. La presunción de veracidad de las actas de inspección es una presunción *iuris tantum* y no *iuris et de iure*, por lo que debe ceder cuando frente a ella se alce suficiente prueba en contrario. Es por ello que la presunción de veracidad de las actas de la inspección no conculca el principio de presunción de inocencia.

De hecho, en vía judicial, las actas no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, no prevalecen frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas. No son, sin embargo, simples denuncias, sino que son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso-administrativa, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en dicha vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo²⁶.

Esta presunción de certeza sólo puede referirse a los hechos que hayan sido directamente percibidos por el inspector o son inmediatamente deducibles de aquellos y acreditados por medios de prueba consignados en el acta²⁷, y no alcanza, como tiene declarado el Tribunal Constitucional²⁸, ni calificaciones jurídicas ni juicios de valor o simples opiniones que el Inspector pueda consignar en el Acta.

²⁶ Sentencia 76/1990 de 26 abril del Tribunal Constitucional. "También STC 23/1995 y 169/1998.

²⁷ Sentencia de 12 de octubre de 1995 del Tribunal Supremo.

²⁸ La presunción que deriva de las Actas de Inspección no se caracteriza como una presunción *iuris et de iure*, ya que expresamente admite la prueba en contrario, sino en la consideración de la existencia de un medio probatorio válido en derecho, que ni es

Por último, señalar que la presunción de veracidad se reserva a aquellos hechos que no se pueden documentar de otro modo (fotografías, videos, documentación, etc.).

- Las Actas levantadas por las Entidades Privadas

De acuerdo con lo anterior, las Actas levantadas por personal adscrito a una empresa de inspección privada y que por tanto no es funcionario público, no pueden gozar de presunción de certeza y sólo puede atribuírseles el valor de simples denuncias.

Esto, como apunta GARCÍA MARCOS²⁹, supone en la práctica que mientras las actas levantadas por funcionario son susceptibles de valorarse como prueba tanto en vía administrativa como judicial, pudiendo servir para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de que el inspector se ratifique en su contenido, las levantadas por la inspección privada equivaldrían a una simple denuncia cuyo único propósito sería poner en conocimiento bien de la Administración bien de los Tribunales hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa o penal y en consecuencia para ser valorada como prueba sería inexcusable la ratificación por el autor o autores de la misma tanto en sede administrativa como judicial.

indiscutible, ni es excluyente de otros medios de prueba, ni es preferente en su valoración, constituyendo un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en el Acta la presunción no alcanza a calificaciones jurídicas ni juicios de valor o simples opiniones y puede ceder frente a otras pruebas, por lo que no supone una inversión del onus probandi, un desplazamiento de la carga de probar, permitiendo al ciudadano actuar, a través de las alegaciones y medios probatorios que interesa, contra el acto de prueba aportado por la Administración (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 28 de abril).

²⁹ GARCÍA MARCOS J. "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental" . Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 12-13, Diciembre 2005.

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DOCUMENTACIÓN

- FERNÁNDEZ RAMOS S. "La actividad administrativa de inspección el régimen jurídico general de la función inspectora" Ed. Comares, Granada 2002.
- GARCÍA MARCOS J. "Algunas consideraciones sobre la inspección ambiental" . Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 12-13, Diciembre 2005
- BERMEJO VERA J. "La Administración Inspectora" Revista de Administración Pública núm 147. Septiembre-diciembre 1998.
- BETANCOR RODRÍGUEZ A. "Instituciones de Derecho Ambiental", Ed. La Ley, Madrid 2001.
- MORA RUIZ M "La gestión ambiental compartida: función pública y mercado". Ed. Lex Nova, Marzo 2007.
- POZO CHARMORRO J. "La discrecionalidad administrativa", Revista Judicial DLH
- ALTAVA LAVALL M "LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE" Revista Galega de Administración Pública, núm. 31, maio-agosto 2002, págs. 157 a 175
- LARRAURI J. Y PERERO E. "Inspección y vigilancia ambiental" VII CONGRESO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE.
- AGUALLO AVILÉS A. "Algunas cuestiones polémicas del procedimiento inspector: un análisis jurisprudencial". Ponencia inédita presentada en las "III Jornadas de Gestión, Inspección y Recaudación de los Tributos Locales", Torremolinos, 21 octubre 1994. Quincena Fiscal Aranzadi num. 21/1994. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 1994.
- Recomendación del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los EM de 4 abril 2001 (2001/331/CE), DOCE L 118, 27-04-2001.

