



Bruselas, 15 de noviembre de 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. prec.:	13458/19
Asunto:	Informe final sobre la octava ronda de evaluaciones mutuas sobre la delincuencia medioambiental - Información y debate en el Consejo

De conformidad con el artículo 2 de la Acción Común 97/827/JAI de 5 de diciembre de 1997¹, el Grupo «Cuestiones Generales, incluida la Evaluación» (GENVAL) decidió, el 14 de diciembre de 2016, que la octava ronda de evaluaciones mutuas se dedicaría a la aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental.

¹ Acción Común 97/827/JAI, de 5 de diciembre de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada (DO L 344 de 15.12.1997).

En la reunión conjunta de los Grupos «Aplicación de las Leyes» y «Cooperación en Materia Penal» del 17 de septiembre de 2019, se presentó el proyecto de informe final que figura en el documento 11751/19, elaborado por la Secretaría General del Consejo en nombre de la Presidencia, y que incluye las conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes adoptados anteriormente para cada Estado miembro, y se mantuvo un primer cambio de impresiones.

Se rogó a las delegaciones que presentaran sus observaciones por escrito sobre el proyecto de informe final antes del 4 de octubre de 2019. En su reunión del 12 de noviembre de 2019, el Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS) presentó y refrendó una versión revisada del informe, que figura en el documento 13458/19, con vistas a remitirlo al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 2 y 3 de diciembre de 2019.

La Presidencia tiene intención de presentar el informe final sobre la octava ronda de evaluaciones mutuas, que figura en el anexo del presente documento, en la sesión sobre justicia de dicho Consejo el 3 de diciembre de 2019. Tras una presentación a cargo de la Presidencia, se invitará a las delegaciones a mantener un cambio de impresiones. A este respecto, la Presidencia también tomará nota de su informe sobre el Derecho penal medioambiental de la UE (documento 12801/19). A continuación, se invitará al Consejo a tomar nota del informe final de referencia y de la importancia de intensificar la lucha contra la delincuencia medioambiental.

De conformidad con el artículo 8, apartado 4, de la mencionada Acción Común, el informe final se remitirá también al Parlamento Europeo a título Informativo.

Habida cuenta de lo anterior, se ruega al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) que:

- tome nota de la manera en que la Presidencia tiene intención de abordar el informe final de la octava ronda de evaluaciones mutuas, que figura en el anexo del presente documento, en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 2 y 3 de diciembre de 2019.
- recomiende al Consejo que tome nota del informe de referencia y de la importancia de intensificar la lucha contra la delincuencia medioambiental.

**Informe final sobre la octava ronda de evaluaciones mutuas sobre
«Aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de prevención y
lucha contra la delincuencia medioambiental»**

ÍNDICE

I - INTRODUCCIÓN.....	5
II - SÍNTESIS	8
III - ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL NACIONAL	17
IV - ESTADÍSTICAS.....	21
V - ACCIÓN PREVENTIVA.....	27
VI - ESTRUCTURAS - EL PODER JUDICIAL	32
VII - ESTRUCTURAS - CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD	36
VIII - ESTRUCTURAS - OTRAS AUTORIDADES	40
IX - ESTRUCTURAS	45
— COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN A NIVEL NACIONAL	45
X - FORMACIÓN.....	50
XI - ASPECTOS JURÍDICOS.....	55
XII - CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	60
XIII - COOPERACIÓN INTERNACIONAL	67
XIV - LA COOPERACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO	73
XV - TRÁFICO ILÍCITO DE RESIDUOS	76
XVI - PRODUCCIÓN O TRATAMIENTO ILÍCITO DE MATERIALES PELIGROSOS Y GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS	84

I - INTRODUCCIÓN

A raíz de la adopción de la Acción común 97/827/JAI, de 5 de diciembre de 1997¹, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada, el presente informe trata de resumir las conclusiones y recomendaciones y de establecer conclusiones en lo que respecta a la octava ronda de evaluación mutua.

De conformidad con el artículo 2 de la mencionada Acción Común, el Grupo «Cuestiones Generales, incluida la Evaluación» (GENVAL) decidió, el 14 de diciembre de 2016, que la octava ronda de evaluaciones mutuas debería dedicarse a la aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental.

La elección de la delincuencia medioambiental como tema de la octava ronda de evaluaciones mutuas fue muy bien acogida por los Estados miembros. Sin embargo, en vista de la gran variedad de delitos que abarcan los términos «delincuencia medioambiental», de conformidad con la decisión adoptada por GENVAL se acordó que la evaluación se centraría en los delitos que, según los Estados miembros, requerían especial atención. A tal fin, la octava ronda de evaluación abarcó dos ámbitos específicos –el tráfico ilegal de residuos y la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos–, y excluyó otros tipos de delitos contra el medio ambiente, como el tráfico ilícito de especies silvestres, el comercio ilícito de madera, el comercio ilícito de pescado y la contaminación atmosférica².

¹ Acción Común de 5 de diciembre de 1997 (97/827/JAI), DO L 344 de 15.12.1997, p. 7.

² A los efectos del presente informe final, el término «delincuencia medioambiental» se refiere al ámbito de la evaluación según lo definido por GENVAL.

Este enfoque ofrece un examen exhaustivo de los aspectos jurídicos y prácticos de la lucha contra la delincuencia medioambiental, la cooperación transfronteriza y la cooperación con los correspondientes organismos de la UE.

La Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas³ (fecha de transposición: 12 de diciembre de 2010), la 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 penal⁴ (fecha de transposición: 26 de diciembre de 2010), y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos⁵ (fecha de entrada en vigor: 12 de julio de 2007), resultan especialmente pertinentes en este contexto.

Además, la Directiva 2008/98/CE obliga a los Estados miembros a establecer los planes de gestión de residuos y los programas de prevención de residuos a más tardar el 12 de diciembre de 2013. El objetivo de estos programas es presentar un planteamiento nacional coordinado de la prevención de los residuos y determinar los objetivos y medidas, con vistas a disociar el crecimiento económico del impacto ambiental de la generación de residuos.

La organización de la octava ronda se complementó con la adopción de un cuestionario, de un orden de visitas y de la composición de los equipos de evaluación en relación con los observadores (GENVAL del 5 de mayo de 2017), así como con la designación de los expertos sobre la base de las propuestas de los Estados miembros. La Secretaría General coordinó las misiones y asistió a los expertos de los equipos de evaluación.

La primera misión de evaluación se llevó a cabo en Suecia entre el 26 y el 29 de septiembre de 2017. La última misión de evaluación tuvo lugar en el Reino Unido entre el 25 de febrero y el 1 de marzo de 2019. Las veintiocho misiones de evaluación dieron lugar a informes detallados sobre cada uno de los Estados miembros.

³ DO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

⁴ DO L 328 de 6.12.2008, p. 28.

⁵ DO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

Estos informes de evaluación fueron debatidos y adoptados posteriormente en una reunión conjunta de los Grupos «Aplicación de las Leyes» y «Cooperación en Materia Penal»⁶. La mayoría de estos informes están disponibles en el sitio web del Consejo y son accesibles públicamente.

El presente documento incluye las conclusiones y recomendaciones contenidas en informes específicos elaborados anteriormente respecto de cada Estado miembro⁷. No obstante, cabe señalar que, debido al carácter dilatado de la evaluación, los distintos informes pueden no reflejar íntegramente el estado actual de la situación.

⁶ Suecia (ST 6540/18 REV1 DCL1), Francia (ST 6734/18 DCL1), Irlanda (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finlandia (ST 8430/18 REV1), Países Bajos (ST 8379/18 REV1), Italia (ST 9815/18 REV1), Eslovaquia (ST 9816/18 REV1), Alemania (ST 11430/18 REV1), Bélgica (ST 11402/18 REV1), Dinamarca (ST 11621/18 REV1), Hungría (ST 11585/18), Letonia (ST 11426/18 REV2), Grecia (ST 14588/18 REV1), República Checa (ST 14129/18 REV1), Chipre (ST 14059/18 REV1), Polonia (ST 15079/18 REV1), España (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estonia (ST 6767/19 REV1), Luxemburgo (ST 7947/19 REV1), Eslovenia (ST 8065/19), Rumanía (ST 8783/19 REV1), Croacia (ST 9178/19 REV1), Bulgaria (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Lituania (ST 10080/19), Austria (ST 10079/19) y el Reino Unido (ST 10081/19).

⁷ Los informes individuales se elaboraron inmediatamente después de las visitas a los Estados miembros correspondientes. Con posterioridad a estas visitas pueden haberse producido cambios que no se reflejan en los distintos informes, por ejemplo que se haya completado la aplicación de la legislación. El seguimiento de los informes de evaluación, previsto dieciocho meses después de la adopción, debería reflejar dichos cambios. En el momento de debatir el informe en la reunión conjunta de los Grupos «Aplicación de las Leyes» y «Cooperación en Materia Penal», los Estados miembros anunciaron a menudo (futuros) cambios para atender las recomendaciones formuladas en su informe individual.

II - SÍNTESIS

La delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, es una forma compleja y polifacética de delincuencia que se da, de una forma u otra y en distinta medida, en toda la Unión Europea. En el contexto de la evaluación se ha hecho hincapié reiteradamente a este respecto en que existe el riesgo de que determinados delitos en este ámbito no sean detectados, ya que rara vez son evidentes por sí mismos sino más bien «invisibles» y, por lo tanto, se consideran «delincuencia de control», por lo que como tal deben abordarse de forma proactiva.

Para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, la evaluación ha puesto de relieve que es esencial determinar las prioridades pertinentes y adoptar un planteamiento multiinstitucional con la participación de diferentes autoridades nacionales, así como garantizar una coordinación eficaz de sus respectivos trabajos sobre la base de una política de orientación estratégica.

Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros estas formas de delincuencia adolecen de una falta general de prioridad a nivel político, y la mayor parte de ellos carece de una estrategia nacional global que establezca las prioridades pertinentes y en la que participen todas las autoridades competentes. Por consiguiente, se han dirigido recomendaciones a los Estados miembros correspondientes con vistas a que adopten dicha estrategia, posiblemente en un documento único acompañado de un plan para su aplicación.

En la mayoría de los Estados miembros, las estadísticas en el ámbito de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, son insuficientes, están fragmentadas y se basan en múltiples fuentes estadísticas individuales, ya que son recogidas por separado por cada una de las autoridades que participan en la prevención y lucha contra las formas de delincuencia y no están interrelacionadas ni integradas entre sí.

La ausencia de cifras consolidadas para los delitos contra el medio ambiente denunciados conduce a una falta de información y análisis de todo el flujo de casos por parte de las autoridades administrativas, la policía, las fiscalías y los tribunales. Por consiguiente, no es posible disponer de una visión general del alcance de estos fenómenos delictivos y adaptar en consecuencia las medidas y acciones nacionales.

En consecuencia, se ha recomendado a los Estados miembros que elaboren un método para recopilar estadísticas sistemáticas, fiables y actualizadas que incluyan el número de notificaciones, investigaciones, enjuiciamientos y condenas en lo referente a los delitos relacionados con los residuos. Esto permitiría que se realizase una evaluación estratégica del sistema nacional de prevención y lucha contra los delitos contra el medio ambiente, se evaluase más fácilmente su eficacia y se diese prioridad a los recursos asignados para abordar estas cuestiones.

En algunos Estados miembros, las bases de datos o las herramientas de seguimiento para la gestión de la información se han considerado buenas prácticas, aunque se ha recomendado que estos sistemas de recogida de información y datos estén vinculados entre sí.

Sin posibilidad de comprobar las cifras globales de delitos contra el medio ambiente, concretamente en el ámbito de los delitos relacionados con los residuos, en la mayoría de los casos los equipos de evaluación no estuvieron en condiciones de llevar a cabo un examen exhaustivo del alcance y gravedad reales de estas formas de delincuencia ni una evaluación de las tendencias generales conexas en los Estados miembros afectados.

El hecho de conceder prioridad a la protección del medio ambiente implica establecer una estructura organizativa de organismos competentes en materia de medio ambiente dotados de las competencias adecuadas para desempeñar sus funciones y de los recursos humanos y presupuestarios adecuados.

En términos generales, todos los Estados miembros cuentan con una estructura institucional para luchar contra la delincuencia medioambiental, que está organizada de manera similar en los Estados miembros; aunque existen algunas diferencias en cuanto a la atribución específica de competencias a las diversas autoridades implicadas y a su distribución entre los niveles central y territorial, así como respecto al sistema de control y sanción de las infracciones a la legislación medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

En el contexto de la evaluación mutua, en varios Estados Miembros se ha observado que dicha organización está bien establecida y es completa, y que las competencias de los servicios pertinentes son claras y están bien distribuidas; en otros Estados Miembros hay margen para mejorar la estructura organizativa con miras a aumentar la capacidad nacional de lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

La evaluación también ha puesto de relieve la importancia de que se permita que todas las autoridades nacionales competentes, incluidas las judiciales, cooperen estrechamente para crear sinergias y reforzar la resistencia del sistema nacional de protección y aplicación de la legislación ambiental en este ámbito.

El grado de institucionalización de la cooperación entre todas las partes interesadas que participan en la lucha contra los delitos contra el medio ambiente varía de un Estado miembro a otro. En algunos de ellos, esta cooperación se lleva a cabo de manera informal y *ad hoc*; sin embargo, este enfoque puede resultar frágil en determinadas circunstancias imprevistas y, en cualquier caso, plantea la cuestión de la transmisión de conocimientos técnicos; en otros Estados miembros existe un marco interinstitucional más formal y estructurado, a menudo basado en protocolos o memorandos de acuerdo y, en algunos casos, con plataformas multidisciplinares para coordinar dicha cooperación, lo que puede considerarse una buena práctica que permite aumentar la eficacia de los sistemas de prevención y de aplicación.

La complejidad de los retos que plantea la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, exige un alto nivel de conocimientos jurídicos y técnicos de todas las autoridades competentes que intervienen en la lucha contra estas formas de delincuencia, tanto a nivel central como local.

Algunas autoridades de los Estados miembros objeto de evaluación señalaron que, teniendo en cuenta la escasa importancia en sus jurisdicciones de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, no consideraban apropiado establecer estructuras especializadas para la prevención y la lucha contra estas formas de delincuencia.

Sin embargo, en el contexto de la evaluación mutua se ha subrayado en numerosas ocasiones la necesidad de que los funcionarios que trabajan en este ámbito dispongan de un grado elevado de especialización. También se necesitan investigadores especializados para tener en cuenta el aspecto financiero y económico de los delitos contra el medio ambiente, en particular de los delitos graves.

En toda la Unión Europea, el nivel de especialización del personal pertinente es más adecuado, con algunas excepciones, en lo que respecta a las autoridades medioambientales y, en cierta medida, a la policía y las aduanas; con cierto margen de mejora en algunos Estados miembros, donde el personal especializado se ocupa de la delincuencia medioambiental además de tener otras responsabilidades, o solo a nivel central y no local.

Por el contrario, esta especialización es a menudo insuficiente en lo que atañe al poder judicial. En la mayoría de los Estados miembros, por una parte no se han establecido estructuras judiciales especializadas para tratar los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos y, por otra, no se ha designado a ningún fiscal o juez especializado para que se ocupe específicamente de las causas penales en este ámbito. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que fiscales y jueces hayan adquirido *de facto* una experiencia específica para tratar casos de delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos. Se han dirigido recomendaciones pertinentes a varios Estados miembros, con vistas a aumentar la especialización del poder judicial en este ámbito.

La formación continua periódica y general, tanto al principio como a lo largo las carreras – incluida la formación conjunta de las autoridades policiales y judiciales– resulta también esencial para adquirir esa especialización y conocimientos técnicos y para garantizar que el personal pertinente se mantenga constantemente actualizado con respecto a la legislación y a los requisitos de procedimiento en este ámbito, que evolucionan continuamente. Esto debería incluir también la participación en las oportunidades de formación disponibles a nivel de la UE, como la CEPOL y las redes pertinentes.

En algunos Estados miembros, los servicios o unidades especializados de policía que se ocupan de los delitos medioambientales pertenecen a los departamentos de delitos económicos y financieros de la policía nacional, y esto ha sido considerado como la mejor práctica, ya que los delitos medioambientales están motivados principalmente por los beneficios económicos y pueden requerir investigaciones financieras.

Otra deficiencia señalada en la evaluación es que el número de inspectores y de inspecciones efectivamente realizadas, en particular de inspecciones físicas, con frecuencia no es suficiente para luchar adecuadamente contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Ambos aspectos están relacionados, ya que la falta de recursos humanos se traduce en un número reducido de controles (especialmente controles *ad hoc* e investigaciones combinadas medioambientales y financieras, etc.) y de investigaciones específicas. En consecuencia, la tasa de detección de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, es bastante baja y, en algunos casos, el enjuiciamiento de los casos de este tipo de delincuencia es estadísticamente irrelevante. Esto puede dar la impresión de que no existe tal delito e impedir que los Estados miembros refuercen sus sistemas de control y ejecución para luchar contra estas formas de delincuencia. Todos estos factores provocan una falta de proactividad en muchos Estados miembros.

Por lo que se refiere, en particular, a la acción preventiva, aunque algunos Estados miembros han manifestado que la legislación, las inspecciones y los requisitos para la concesión de licencias podrían ser suficientes para prevenir estas formas de delincuencia, otros son más activos y participan en programas de prevención, campañas de información, educación y sensibilización, etc.

Todos los Estados miembros han establecido un marco jurídico para hacer frente a la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, que define los delitos y las sanciones correspondientes. Sin embargo, según los resultados de la evaluación, en algunos Estados miembros no se está aprovechando plenamente el potencial de los sistemas policiales y de Derecho penal, en algunos casos muy probablemente porque la aplicación administrativa se considera menos problemática y más eficaz que el seguimiento judicial. Por consiguiente, en el contexto de la evaluación, se ha recomendado a estos Estados miembros que vuelvan a evaluar el equilibrio entre el enfoque administrativo y el penal de estas formas de delincuencia.

Además, la distinción entre los sistemas de sanciones administrativas y penales no siempre es muy clara debido a la ausencia de definiciones jurídicas o la falta de claridad de estas. Por lo tanto, en el contexto de la evaluación, se recomendó a los Estados Miembros correspondientes que aclararan la distinción entre delitos y faltas partiendo de criterios precisos previamente definidos, de modo que no hubiera dudas acerca de la gravedad de la delincuencia medioambiental.

Otro desafío que se ha planteado en la evaluación está relacionado con ciertas dificultades en la interpretación y aplicación de determinados conceptos, como «daño medioambiental», «riesgo de daño» o «alcance del daño», que a menudo los fiscales interpretan caso por caso. Por consiguiente, se recomendó a los Estados miembros correspondientes una nueva revisión de la legislación o la adopción de las directrices pertinentes para facilitar estas tareas.

Los Estados miembros han previsto la responsabilidad de las personas jurídicas por la delincuencia relacionada con los residuos en diferentes formas. Para estos casos, algunos han previsto una responsabilidad penal de las personas jurídicas, y otros una responsabilidad administrativa. En algunos Estados miembros en los que para las empresas solo se han dispuesto multas, estas se han considerado insuficientes.

En algunos Estados miembros no se permite recurrir a técnicas especiales de investigación (como la observación, la infiltración, las escuchas telefónicas, etc.) para investigar la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, a menos que esté vinculada con delitos económicos y financieros. Se ha recomendado a esos Estados miembros que prevean esta posibilidad, en la medida en que ello sea proporcionado al delito de que se trate.

Se han puesto de manifiesto algunas dificultades en relación con las pruebas, entre ellas la admisibilidad de las pruebas obtenidas por las autoridades administrativas, que no están sujetas a las estrictas normas procesales penales y que, por lo tanto, no siempre pueden utilizarse en los procedimientos judiciales.

El sector privado desempeña un papel importante en la protección del medio ambiente y en las actividades de prevención y sensibilización; su cooperación con los cuerpos de seguridad puede constituir una contribución clave, al canalizar los informes de daños al medio ambiente. No obstante, el nivel y las formas de cooperación entre los sectores público y privado varían de un Estado miembro a otro; en algunos de ellos se lleva a cabo de manera informal, mientras que en otros existe un marco formal para las asociaciones público-privadas, a menudo basado en protocolos o memorandos de entendimiento. En el contexto de la evaluación, se ha recomendado el establecimiento de estas formas estructuradas de cooperación a los Estados miembros que aún no lo han hecho.

Por lo que se refiere en particular a las ONG, no en todos los Estados miembros estas pueden participar en los procedimientos penales y constituirse como «parte civil»; en algunos casos, su contribución se limita a la presentación de reclamaciones y a la realización de actividades de sensibilización y educación; en unos cuantos Estados miembros, las ONG no desempeñan un papel significativo en este ámbito.

Con el fin de fomentar la denuncia de las infracciones medioambientales por parte de los ciudadanos, las autoridades competentes de algunos Estados miembros han adoptado medidas (como líneas directas, aplicaciones para teléfonos inteligentes o herramientas en línea) para facilitar la denuncia anónima.

Existen diversos grados de familiaridad por parte de la policía, las autoridades aduaneras y las autoridades judiciales, así como distintos grados de participación de estas en las actividades de los organismos y redes de la UE y de los foros internacionales activos en el ámbito de la delincuencia medioambiental; en algunos casos hay margen para una cooperación internacional más estrecha y formalizada.

Los Estados miembros han apreciado de manera general el apoyo y la coordinación proporcionados por Europol, Eurojust y la RJE: no obstante, en algunos casos podría reforzarse la cooperación con estos órganos, ya que algunos Estados miembros no siempre utilizan plenamente los servicios y productos que pueden facilitar en relación con los delitos medioambientales.

La capacidad de los sistemas de los Estados miembros para prevenir o detectar los traslados ilegales de residuos depende sobre todo del nivel de atención o prioridad, y está influenciada por diversos factores, como la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, el grado de especialización, el número de inspecciones realizadas, la eficacia de la cooperación entre todas las autoridades implicadas a nivel nacional y de la cooperación internacional con los Estados de origen y destino de los residuos para facilitar la devolución y la gestión adecuada de los residuos por parte de estos países. En términos generales, la evaluación ha puesto de manifiesto que en muchos Estados miembros puede haber margen para mejorar algunos de estos puntos a fin de aumentar la capacidad de su sistema para hacer frente a estas formas de delincuencia de manera más eficaz.

En algunos Estados miembros, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y los vehículos al final de su vida útil (VFU) se consideran flujos de residuos prioritarios y están sujetos a actividades de inspección y análisis específicos, que incluyen no solo controles documentales sino también físicos; pero estas medidas no están previstas en todos los Estados miembros.

Se ha alentado a los Estados miembros a que consideren los delitos medioambientales, y más concretamente el traslado ilícito de residuos, desde una perspectiva más amplia, como parte de los delitos económicos cometidos con frecuencia por grupos de delincuencia organizada, y a que tengan en cuenta sus aspectos económicos y sus consecuencias financieras para el medio natural y la sociedad.

Por lo que se refiere a la producción y manipulación de sustancias peligrosas, en relación con las cuales las actividades ilegales pueden tener un impacto significativo no solo en el medio ambiente sino también en la salud pública, la evaluación ha puesto de relieve que es de la mayor importancia garantizar una respuesta coordinada adecuada a las amenazas planteadas por los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. Con este fin, la evaluación ha puesto de relieve la importancia de unos controles adecuados, y el uso de inteligencia y de la evaluación de riesgos, así como de formas estructuradas de cooperación, con vistas a reforzar los sistemas de detección y ejecución de los Estados miembros en este ámbito.

A la luz de lo anterior, la capacidad para llevar a cabo la compleja y multiinstitucional tarea de prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, que requiere recursos humanos y financieros adecuados, varía según los Estados miembros. En términos generales, se recomienda establecer las prioridades a un nivel político y estratégico más elevado, con el fin de garantizar la existencia de un sistema eficaz de seguimiento y aplicación en este ámbito.

Desde una perspectiva más amplia, los esfuerzos adicionales de los Estados miembros para aprovechar plenamente el potencial de los sistemas policiales y de Derecho penal nacionales, implicando a todas las partes interesadas al mismo nivel, utilizando eficazmente todos los instrumentos disponibles y fomentando la cooperación internacional, podrían contribuir a lograr una mejor gestión de las cuestiones medioambientales en toda la UE y en un contexto transfronterizo.

III - ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL NACIONAL

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En el momento de la evaluación, la mayoría de los Estados miembros carecía de un enfoque estratégico para la lucha contra la delincuencia medioambiental, y además en la mayor parte de ellos no existía un único documento estratégico en el que se definiera de forma exhaustiva la política nacional en materia de lucha contra esta forma de delincuencia.

Tan solo un número reducido de Estados miembros había fijado una estrategia medioambiental nacional global en la que se definiese la política nacional a nivel central y cuya adopción se pudiera considerar un ejemplo de mejores prácticas que deberían seguir el resto de los Estados miembros.

Por consiguiente, los expertos subrayaron en muchos de sus informes de evaluación la necesidad de volver a evaluar el nivel de prioridad para este tipo de delincuencia.

En algunos Estados miembros los elementos con orientación estratégica están fijados dentro de un marco más amplio de lucha contra cuestiones relacionadas con la delincuencia medioambiental o en diversos documentos concretos, tales como planes de actuación, programas o proyectos nacionales, en los que se determinan los objetivos que se han de alcanzar a escala nacional y las tareas que han de completar las autoridades nacionales pertinentes. En cierta medida, estos documentos pueden jugar un papel estratégico en la lucha contra la delincuencia medioambiental; no obstante, en algunos casos se limitan a contemplar actuaciones a cargo solamente de las autoridades medioambientales, y no de los restantes cuerpos y fuerzas de seguridad.

Existen otros documentos adoptados por los Estados miembros con arreglo a la legislación de la UE en materia de residuos, tales como el plan nacional de gestión de residuos, que constituye un requisito legal establecido con arreglo al artículo 28 de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y contiene una serie de medidas relacionadas con la lucha contra la delincuencia en materia de residuos, o el plan de inspección medioambiental nacional, que constituye un requisito legal con arreglo al artículo 50 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, modificado por el Reglamento (UE) n.º 660/2014 (Reglamento relativo a los traslados de residuos) y regula las inspecciones y comprobaciones de los traslados transfronterizos de residuos.

No obstante, estos documentos reflejan políticas de actuación concretas de cada sector y no constituyen una estrategia global nacional de lucha contra la delincuencia medioambiental, a pesar de que definan, respectivamente, determinados aspectos del cumplimiento de los requisitos para el seguimiento de los residuos y del control de los traslados de residuos en relación con objetivos concretos, y las medidas y actuaciones que se han de emprender para dichos fines y las tareas conexas de las autoridades competentes en este contexto.

En algunos Estados miembros, el enfoque estratégico contra la delincuencia medioambiental se apoya en el establecimiento de organismos o entidades con funciones de coordinación de la ejecución de la estrategia medioambiental nacional, para así garantizar la coherencia global en la política nacional de lucha contra esta forma de delincuencia; esta se considera una buena práctica que deben seguir los demás Estados miembros.

En términos generales, la ausencia de un enfoque estratégico puede entrañar un riesgo de falta de uniformidad en la lucha contra esta forma de delincuencia, algo que resulta especialmente evidente en aquellos Estados miembros en los que las competencias en materia medioambiental se encuentran altamente fragmentadas y un enfoque estratégico en el que se involucren todas las autoridades a escala política reviste mayor importancia.

Por consiguiente, en el contexto de la evaluación se ha subrayado en numerosas ocasiones la necesidad de contar con un enfoque global con orientación estratégica para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental – incluida la relacionada con los residuos. Dicho enfoque comprende actividades de seguimiento y policiales.

Para ello, se ha indicado que los documentos y planes de prevención o gestión deben contar con el respaldo de una estrategia nacional que fije prioridades nacionales a escala política o administrativa en este ámbito, a partir de un análisis general de la delincuencia medioambiental a escala nacional, para contar con un marco coherente en el que luchar contra toda forma de este fenómeno criminal.

Una estrategia nacional coordinada posibilitaría la creación de un marco más formal para la política nacional y la cooperación a escala estratégica, y mejoraría por tanto la prevención, detección y lucha contra la delincuencia medioambiental a escala nacional y en toda la UE.

Un enfoque estratégico también permitiría identificar las prioridades nacionales en materia de investigación, instrucción y acción penal en este ámbito, para así definir las respectivas funciones y responsabilidades de todos los agentes pertinentes y garantizar que todos cuenten con una especialización y formación y que cooperen de manera eficaz. De esta manera se ayudaría a perseguir los delitos y el incumplimiento de los requisitos de la legislación pertinente mediante una aplicación más efectiva de la legislación medioambiental.

En el momento de la evaluación no existía ningún presupuesto específico asignado en ninguno de los Estados miembros evaluados para prevenir o combatir la delincuencia medioambiental. A pesar de ello no parece haber ninguna repercusión negativa, puesto que los Estados miembros consiguen emplear el presupuesto general para la policía o la financiación procedente de la UE para llevar a cabo sus tareas en este ámbito.

RECOMENDACIONES

- *Se anima a los Estados miembros que no hayan adoptado aún una estrategia medioambiental nacional en materia de delincuencia medioambiental a que lo hagan con la mayor celeridad posible, y a que contemplen la posibilidad de adoptar un plan de actuación para la ejecución de dicha estrategia con vistas a mejorar la coherencia general entre las acciones pertinentes en este ámbito.*
- *Dicha estrategia debe presentar los objetivos y prioridades de la política nacional en relación con este aspecto de la delincuencia y debe fijar claramente las funciones y responsabilidades de todas las autoridades competentes involucradas en la lucha contra este tipo de actividad criminal, así como las formas de cooperación entre ellas, los recursos necesarios y los procedimientos y mecanismos para el seguimiento periódico de los resultados obtenidos.*
- *También se recomienda a los Estados miembros que asignen las funciones de coordinación para la ejecución de dicha estrategia a un único organismo o entidad o a una única estructura cooperativa, y que se aseguren de su actualización y revisión de manera periódica mediante un enfoque basado en el análisis del riesgo, para de esa manera tener en consideración la evolución y las tendencias pertinentes y las amenazas en materia de delincuencia medioambiental.*

IV - ESTADÍSTICAS

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Una de las principales carencias identificadas en la mayoría de los Estados miembros en el transcurso de la octava ronda de evaluaciones mutuas fue la recogida por parte de las autoridades administrativas, policiales y judiciales de estadísticas completas, fiables y actualizadas en materia de delincuencia medioambiental – incluida la relacionada con los residuos – que abarquen el control, la investigación y el seguimiento de casos de infracciones medioambientales.

En muchos casos las estadísticas facilitadas por los Estados miembros en el contexto de la evaluación mutua son incompletas: en ocasiones no enumeran todas las formas de delincuencia relacionada con los residuos y no proporcionan suficientes detalles al respecto, y a menudo no desglosan las formas concretas de delitos medioambientales, de manera que no se muestra qué proporción de delitos medioambientales está relacionada con los residuos, o el número de infractores. En algunos Estados miembros existen sistemas en los que todos los organismos pertinentes recogen estadísticas en materia de medio ambiente, pero esta información no se procesa de manera centralizada; en otros casos no todas las autoridades involucradas en la lucha contra la delincuencia medioambiental elaboran estadísticas pertinentes.

Además, a menudo las estadísticas proporcionadas no abarcan todas las etapas de los procesos administrativos y penales, con lo que resulta imposible extraer conclusiones en relación con el avance y los resultados de casos y procesos concretos. En algunos casos, las estadísticas indican el número de acciones judiciales pero no facilitan información acerca del número de investigaciones que se han sobreseído o acerca de la cantidad de condenas, con lo que resulta imposible comparar el número de casos investigados con el número de personas enjuiciadas o condenadas.

Cabe destacar que unas estadísticas exhaustivas han de abarcar todos los delitos medioambientales, tanto los penales como los delitos menores, en todas las fases del proceso (inspecciones administrativas, investigaciones criminales, enjuiciamiento, juicio oral).

Pueden incluir, entre otros elementos, el tipo de infracción penal y la medida de investigación concreta, el número de infracciones denunciadas, el número de investigaciones completadas y las decisiones de no investigar determinados tipos de delito medioambiental, el número de enjuiciamientos y condenas, sanciones, infracciones administrativas y multas emitidas, el número de víctimas y de reclamaciones de víctimas, el número de casos transfronterizos, el resultado de las solicitudes de asistencia judicial u órdenes europeas de investigación y la duración del procedimiento.

En ninguno de los Estados miembros existe una autoridad única para la gestión y coordinación centralizada de las estadísticas, y en la mayor parte de ellos no se centraliza la recogida de estadísticas sobre delincuencia relacionada con los residuos. En lugar de ello, estas estadísticas se encuentran disponibles, pero almacenadas por separado en el sistema propio de cada autoridad nacional, y ni se produce su intercambio ni se emplean para cuantificar el trabajo realizado o completar análisis en profundidad. Además, los sistemas estadísticos son independientes entre sí y a menudo difieren considerablemente entre autoridades al emplearse diferentes criterios o diferentes bases de datos.

En algunos Estados miembros existen herramientas bien desarrolladas para la gestión de la información y la recogida de datos. Estas herramientas se emplean para el registro y la transmisión de toda la información pertinente en relación con aspectos medioambientales, son accesibles a todas las autoridades competentes implicadas en la lucha contra la delincuencia medioambiental y permiten un acceso limitado del público, algo que los equipos evaluadores estimaron que constituyen buenas prácticas. No obstante, incluso en estos casos, las distintas instituciones cuentan con sus propios sistemas de recogida de datos, sin interoperabilidad entre ellas, de modo que existe margen para mejorar los vínculos entre los sistemas existentes y la comparativa y el análisis de la información entre instituciones.

Tan solo un número limitado de Estados miembros cuenta con iniciativas o planes en curso en relación con la posibilidad de establecer plataformas comunes para cotejar las estadísticas de delincuencia medioambiental entre distintas autoridades o para introducir un requisito de transmisión de dicha información a una autoridad nacional única.

Al existir diversas fuentes de estadísticas pero ninguna base de datos centralizada en materia de delincuencia medioambiental, o al menos de estadísticas vinculadas e integradas, no existen ni cifras consolidadas de delitos denunciados en este ámbito ni un análisis de los datos completos.

Por consiguiente, la falta de información acerca del flujo completo de casos de las autoridades administrativas, la policía, las fiscalías y los tribunales implica que no se puede realizar un seguimiento de la delincuencia medioambiental en un único sistema estadístico para mostrar un panorama general de este fenómeno criminal.

La falta de estadísticas coherentes amenaza con socavar la evaluación global de la labor realizada por todos los agentes implicados en la lucha contra la delincuencia medioambiental, y podría dificultar los procesos de toma de decisiones de los gobiernos en esta materia.

Resulta fundamental aplicar un enfoque centralizado e integrado para la recogida exhaustiva, sistemática y fiable de todos los datos estadísticos en materia medioambiental, posiblemente mediante la creación de una base de datos centralizada o de una autoridad central que se responsabilice de la gestión de la información pertinente, para así permitir el acceso a la información así como la comparativa y el análisis de la información recogida por las diversas instituciones.

Por una parte, esto posibilitaría un análisis y un estudio detallado del alcance de nuevas tendencias emergentes y de la evolución en este ámbito y, por tanto, una imagen global realista de este fenómeno delictivo emergente.

Por otra parte, facilitaría el intercambio de inteligencia y de evaluaciones y análisis de riesgos, así como la evaluación de la efectividad de los sistemas nacionales judiciales y policiales en el ámbito del medioambiente, con vistas a la adopción –o, cuando proceda, la adaptación– de las actuaciones preventivas y de seguimiento pertinentes para combatir adecuadamente las actividades delictivas en este ámbito.

RECOMENDACIONES

- *Se invita a los Estados miembros a desarrollar un enfoque centralizado e integrado para la recogida por parte de cada autoridad competente de estadísticas sistemáticas, fiables y actualizadas en materia de delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, con el fin de hacer posible la realización de comparativas y análisis interinstitucionales congruentes y coherentes de la información pertinente⁸.*
- *Las estadísticas indicadas anteriormente deben abarcar todos los delitos medioambientales denunciados y todas las fases de los procesos penales y administrativos conexos, deben proporcionar un desglose de los datos sobre delincuencia relacionada con los residuos y permitir la agrupación y el análisis de los metadatos y deben estar a disposición de todas las partes pertinentes.*
- *Los Estados miembros deben emplear todos los datos estadísticos disponibles sobre delincuencia medioambiental para desarrollar exhaustivas evaluaciones medioambientales basadas en el riesgo, con el fin de valorar la efectividad de sus sistemas nacionales y de adaptarlos, en su caso, para luchar de manera más efectiva contra esta forma de delincuencia.*

⁸ Varios Estados miembros han expresado su inquietud con respecto a esta recomendación, subrayando, entre otras cosas, que su aplicación requeriría recursos considerables o que la interconexión de las estadísticas podría resultar difícil.

- *Se invita a los Estados miembros a mejorar los canales de información entre autoridades competentes en materia de datos sobre delincuencia medioambiental mediante la posible creación una base de datos centralizada o asegurando la interconexión e interoperabilidad entre las bases de datos existentes, así como mediante el establecimiento de una autoridad central que se responsabilice de la gestión de los datos pertinentes.*

V - ACCIÓN PREVENTIVA

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La mejor manera de evitar las infracciones en materia medioambiental consiste en reforzar las medidas preventivas en este ámbito. No obstante, una actuación de prevención efectiva es un componente de la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, que resulta complejo e involucra a diversas agencias.

En términos generales, estas formas de delincuencia se evitan con una estructura reglamentaria y una supervisión constante: la función preventiva general en este ámbito se asegura mediante la aplicación de la legislación y de penalizaciones, mediante la realización de comprobaciones periódicas *in situ* con y sin anuncio previo, así como con los requisitos impuestos para la concesión de permisos y licencias.

Concretamente, las autorizaciones para la operación de instalaciones y para la recogida o el transporte de residuos, así como las obligaciones en torno a las declaraciones de flujos de residuos y la entrega de otra información medioambiental, imponen claras condiciones de operación para proteger el medio ambiente y reducir el riesgo de fraude.

Asimismo, la legislación nacional por la que se transpone la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y en concreto el principio de «quien contamina paga» en el que esta se sustenta, también contribuye a prevenir la delincuencia medioambiental.

Los reglamentos y directivas nacionales en materia de requisitos del seguimiento de residuos para garantizar la correcta y segura eliminación de residuos también pueden contribuir de manera indirecta a la prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Aparte de estas consideraciones, existen enormes diferencias entre los enfoques de los Estados miembros en materia de prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos: en algunos Estados miembros prima la consideración de que los principios y disposiciones del Derecho penal y administrativo, con sus sanciones conexas por delitos medioambientales, en combinación con el sistema de licencias e inspecciones medioambientales (que también se considera un mecanismo de prevención de la delincuencia), son suficientes para crear un efecto disuasorio y evitar la delincuencia en este ámbito. Por consiguiente, estos Estados miembros adolecen de una falta o insuficiencia de programas o proyectos nacionales, legislación o iniciativas de concienciación pública concretos para la prevención que luchen concretamente contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Algunos Estados miembros emplean sus planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos, que constituyen un requisito legal con arreglo a la Directiva 2008/98/CE, para establecer medidas preventivas dirigidas a la ciudadanía o a los operadores en el ámbito del medioambiente.

Sin embargo, el objetivo principal de estos programas consiste en mostrar un enfoque coordinado a escala nacional en materia de prevención de residuos y generación de residuos, y no están centrados concretamente en la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos. En el contexto de las evaluaciones, se subrayó que resultaría de utilidad que dichos planes se pudiesen respaldar con un plan de actividades de seguimiento y policiales cuyo objetivo fuese todo aquel que incumpliere las medidas de prevención y gestión.

En otros Estados miembros se aplica un enfoque más activo en el ámbito de la prevención de la delincuencia medioambiental –incluida la relacionada con los residuos– y ya se cuenta con iniciativas en este ámbito, como por ejemplo programas de prevención y campañas de información, educación y concienciación destinados a escuelas, comunidades locales, grupos específicos y al sector privado, en particular a los operadores de gestión de residuos.

No obstante, cabe destacar que dichas actividades de prevención normalmente se organizan en un contexto más amplio de protección y educación medioambiental. A pesar de que las repercusiones positivas de estas acciones son evidentes, puesto que promueven conductas legales y la protección del medioambiente, también cabe destacar que no están concebidas específicamente para la prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Además, en este ámbito el grado de compromiso de las autoridades públicas, ya sean las autoridades medioambientales o los cuerpos y fuerzas de seguridad, varía de un Estado miembro a otro. En algunos Estados miembros, el amplio repertorio de actividades de prevención que se organizan para distintos sectores sociales se consideró un ejemplo de buenas prácticas; algunos Estados miembros han ido incluso más allá y han añadido disposiciones legislativas concretas para luchar contra este tipo de delincuencia, como por ejemplo la prohibición de realizar pagos en metálico en el comercio de residuos o la creación de un registro obligatorio de productores de residuos y operadores de gestión de residuos. En otros Estados miembros sigue habiendo margen de mejora para una mayor promoción de estas actividades y medidas.

Los grados de implicación del sector privado en la lucha contra la delincuencia medioambiental también varían, puesto que en algunos Estados miembros dicha cooperación es inexistente o insuficiente mientras que en otros el sector privado tiene una implicación activa, como por ejemplo mediante la realización de acciones de concienciación o mediante formas de cooperación, aunque a menudo haya un margen de mejora.

El grado de sensibilización medioambiental de la ciudadanía también varía de un Estado miembro a otro. En algunos, principalmente en aquellos en los que existe una tradición de protección medioambiental, la ciudadanía normalmente denuncia posibles delitos medioambientales de los que pueda ser consciente. Con el fin de promover estas denuncias, algunos Estados miembros cuentan con líneas telefónicas directas, aplicaciones para teléfonos inteligentes o un punto de denuncia en la página web de las autoridades competentes. No existe el requisito de revelar la identidad del denunciante, para así promover la denuncia de presuntos delitos por parte de la población.

Las ONG también juegan un papel crucial en materia de prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, mediante, entre otras cosas, el envío de información y datos a los cuerpos y fuerzas de seguridad, pero también en este aspecto la situación varía de un Estado miembro a otro. En algunos Estados miembros, las autoridades públicas cooperan o proporcionan apoyo o financiación para las actividades de las ONG en este ámbito, mientras que en otros Estados miembros la cooperación o el apoyo a las ONG es inexistente o insuficiente.

En el contexto de la evaluación se subrayó que la realización de una serie de campañas de concienciación pública relacionadas con la delincuencia medioambiental puede reportar beneficios en términos de promoción de comportamientos respetuosos con la ley, un mejor cumplimiento por parte de los operadores regulados o la denuncia de posibles delitos por parte de la población; dichas campañas pueden contribuir a mejorar la lucha contra la delincuencia relacionada con los residuos.

También parece de utilidad realizar campañas de concienciación dirigidas a determinados grupos de riesgo, comportamientos de riesgo y flujos de residuos de alto riesgo; en este contexto, resulta de especial importancia poner el acento en la educación de la infancia.

Asimismo, se subrayó que la publicidad acerca de los daños provocados por los delitos medioambientales y acerca de los casos de éxito podría ayudar a mejorar la confianza de la población en las autoridades públicas y animar a la ciudadanía a jugar un papel más activo en la denuncia de delitos, puesto que sería así consciente de que las autoridades reaccionan de forma correcta a las denuncias.

RECOMENDACIONES

- *Se invita a los Estados miembros a otorgar prioridad a la prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, y para ello emplear o continuar desarrollando gran variedad de actividades y programas dirigidos tanto al sector público como al sector privado.*
- *Concretamente, se anima a los Estados miembros a realizar campañas periódicas de información pública, educativas y de concienciación para prevenir la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, también dirigidas a grupos de riesgo –en particular la infancia –, comportamientos de riesgo y flujos de residuos de alto riesgo concretos.*
- *También se invita a los Estados miembros a que estudien la creación de puntos de denuncia específicos para la delincuencia medioambiental, con el fin de animar a la ciudadanía a informar a las autoridades competentes acerca de posibles delitos medioambientales.*
- *Se anima a los Estados miembros a fomentar la cooperación con el sector privado, en particular con las ONG, en relación con la prevención de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.*

VI - ESTRUCTURAS - EL PODER JUDICIAL

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La estructura y la organización del poder judicial varían de un Estado miembro a otro, en particular en lo que respecta a qué organismos son competentes en materia de delitos contra el medio ambiente, incluidos los delitos relacionados con los residuos.

Debido a la especificidad del Derecho medioambiental y a la complejidad que entraña la detección de incumplimientos en materia medioambiental, el éxito de las investigaciones, los enjuiciamientos y las condenas en casos de delitos contra el medio ambiente depende en gran medida de la habilidad y la experiencia de las autoridades encargadas de la investigación y el juicio. Por ello es de la máxima importancia que el poder judicial tenga un grado elevado de comprensión y de conocimientos especializados en este ámbito.

Sin embargo, según las conclusiones de la evaluación mutua, el grado de especialización y los conocimientos específicos del poder judicial en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente a menudo no son satisfactorios. Un número significativo de Estados miembros carecen de estructuras formales especializadas o de fiscales especializados en delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos, de los que a menudo se encargan las fiscalías generales. No obstante, algunos Estados miembros sí cuentan con fiscales especializados o servicios especializados en las fiscalías encargados de los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos.

En algunos Estados miembros, se encargan de estos delitos habitualmente *de facto* fiscales y jueces que han recibido formación o que han adquirido conocimientos especializados únicamente mediante el trabajo diario y el compromiso personal. Sin embargo, esta solución es bastante limitada en muchos casos debido al reducido número de delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos, con lo que no permite garantizar la continuidad ni se puede considerar una solución a largo plazo adecuada.

En algunos Estados miembros existen redes nacionales de fiscales especializados en delitos medioambientales, algo que puede ser considerado una buena práctica, ya que permiten intercambiar conocimientos y experiencias y facilitan la difusión de mejores prácticas entre los profesionales, contribuyendo así a sensibilizar sobre las cuestiones relacionadas con la delincuencia medioambiental dentro del poder judicial.

En el contexto de la evaluación se ha subrayado, por lo tanto, que los fiscales especializados en delitos contra el medio ambiente son esenciales para el éxito de las investigaciones y los procedimientos judiciales, teniendo en cuenta que su evaluación de los hechos al iniciarse un asunto puede ser decisiva. También deben saber cómo plantear el caso, ya que tienen que orientar a la policía y coordinar la actuación de otras autoridades en la investigación preliminar y supervisar la recogida de pruebas.

La falta de especialización es aún más importante en lo que respecta a los jueces. En casi ningún Estado miembro existen salas o jueces específicos en la jurisdicción penal encargados de examinar y juzgar delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos. Solo en aquellos países donde los órganos jurisdiccionales se encargan de un gran número de delitos medioambientales los jueces tienen la oportunidad de adquirir experiencia en este ámbito. No obstante, en muchos Estados miembros los órganos jurisdiccionales no siempre pueden gestionar extensos procedimientos medioambientales y de residuos, por la falta de especialización de los jueces y la escasez de personal.

Sin un conocimiento específico de la delincuencia medioambiental, es probable que los jueces que se encarguen de los casos más importantes de delincuencia medioambiental infravaloren la posible complejidad de las pruebas y el tiempo necesario para las vistas judiciales frente a los casos de delincuencia común.

Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que fiscales y jueces hayan adquirido *de facto* conocimientos especializados por haber tratado casos de delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos.

Se considera necesaria una mayor especialización de los jueces del ámbito penal en delincuencia medioambiental en general y en delincuencia en materia de residuos en particular, ya que ello reforzaría la resiliencia de los sistemas nacionales para encargarse de delitos contra el medio ambiente. También cabe recordar que la necesidad de contar con jueces especializados en el ámbito de los delitos contra el medio ambiente ya se puso de relieve en las Conclusiones del Consejo de 8 de diciembre de 2016 sobre la lucha contra los delitos que atentan contra el medio ambiente.

Esto podría lograrse aplicando diversas medidas como, por ejemplo, ofrecer más formación sobre delitos contra el medio ambiente o crear estructuras específicas, y con la participación de los jueces en foros internacionales.

RECOMENDACIONES

- *Los Estados miembros deben adoptar las medidas pertinentes para garantizar o aumentar el grado de especialización de sus fiscales y jueces, con vistas a enjuiciar y sancionar eficazmente los delitos contra el medio ambiente.*
- *Con este fin, deben estudiar la posibilidad de crear estructuras o unidades especializadas o de nombrar fiscales y jueces especializados con un grado elevado de comprensión y de conocimiento de este complejo ámbito delictivo, y proporcionarles formación especializada continua en materia de delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, legislación en este ámbito y delitos conexos.*
- *Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de crear redes de fiscales y jueces especializados en delitos contra el medio ambiente a escala nacional, a fin de ayudarlos a intercambiar experiencias y a brindarse asistencia mutua, como medida para mejorar la eficacia de la lucha contra este tipo de delitos.*

VII - ESTRUCTURAS - CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Una organización eficaz, la integración internacional y la competencia profesional, incluido un grado elevado de conocimiento y de especialización de las fuerzas y cuerpos de seguridad que se ocupan de los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos, así como unas investigaciones eficientes, son elementos clave para hacer frente con eficacia a este tipo de delincuencia compleja y sofisticada.

Las autoridades policiales de los Estados miembros desempeñan una función importante en la investigación de estas formas de delincuencia, salvo en algunos Estados miembros en los que la policía no parece estar suficientemente activa o solo investiga delitos relacionados con los residuos cuando así lo solicitan las autoridades medioambientales o con su apoyo.

La estructura y la organización de las fuerzas y cuerpos de seguridad varían significativamente de un Estado miembro a otro, tanto en lo que respecta a qué organismos son competentes para tratar los delitos medioambientales, incluidos los relacionados con los residuos, como en lo tocante al grado de especialización en asuntos medioambientales.

Para combatir eficazmente esta forma de delincuencia compleja y sofisticada, también es esencial un grado elevado de conocimientos y de especialización de los cuerpos y fuerzas de seguridad, por los mismos motivos que se indicaron en relación con el poder judicial. En general, la evaluación puso de manifiesto que el grado de especialización de los cuerpos y fuerzas de seguridad es superior al del poder judicial.

Algunos Estados miembros han establecido servicios centrales con un alto grado de especialización dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad encargados de los delitos contra el medio ambiente que, en algunos casos, ayudan a las autoridades locales o se ocupan de la coordinación de las investigaciones de los delitos medioambientales en todo el país y de las sinergias entre los distintos niveles de intervención. Ello facilita también la comunicación entre la policía y los fiscales. En algunos Estados miembros existen también, a escala local o regional, unidades especializadas descentralizadas que se ocupan específicamente de las investigaciones en materia de delitos contra el medio ambiente.

La existencia de tales servicios o unidades de investigación especializados y de investigadores y equipos policiales para tratar casos de delitos contra el medio ambiente ha sido considerada una buena práctica. En otros Estados miembros no existen tales servicios o unidades policiales especializados, o bien la policía nacional adolece de una falta de especialización en los delitos contra el medio ambiente o tiene solo una especialización parcial, es decir, que la delincuencia medioambiental es solo una de las responsabilidades del personal especializado, o dicha especialización solo existe a nivel central, y no local.

En el contexto de la evaluación se subrayó que la creación de unidades competentes especializadas dentro de las fuerzas policiales podría aumentar la capacidad de investigar con mayor eficacia los delitos en materia de residuos, en particular la delincuencia organizada grave. La importancia de este punto se destacó también en las Conclusiones del Consejo de 8 de diciembre de 2016 sobre la lucha contra los delitos que atentan contra el medio ambiente.

En algunos Estados miembros, los servicios centrales especializados en delitos contra el medio ambiente pertenecen a los departamentos de delincuencia económica y financiera de la policía nacional, que también incluyen los servicios encargados de la lucha contra los delitos financieros, o bien las investigaciones sobre delitos contra el medio ambiente se asignan a los servicios policiales encargados de los delitos económicos.

Dado que los delitos contra el medio ambiente están motivados principalmente por el afán de lucro, desde el punto de vista de la organización estas estructuras y medidas organizativas están capacitadas para tratar adecuadamente los aspectos financieros de las investigaciones de delitos contra el medio ambiente y dichos planteamientos pueden considerarse mejores prácticas.

En algunos Estados miembros, el personal policial asignado a la lucha contra los delitos contra el medio ambiente —incluidos los relacionados con los residuos— es insuficiente, lo que impide a la policía perseguir de manera proactiva estas formas a menudo ocultas de delincuencia.

Los servicios aduaneros también participan en la lucha contra los delitos medioambientales —incluidos los relacionados con los residuos— en el desempeño de sus funciones de control del tráfico transfronterizo de mercancías, en particular en lo que se refiere a los traslados transfronterizos de residuos. En términos generales, en la mayoría de los Estados miembros las aduanas parecen estar bien implantadas y organizadas, y realizar satisfactoriamente estas tareas y los análisis de riesgos; sin embargo, en algunos casos parecen no contar con los conocimientos especializados necesarios para hacer frente a los traslados ilícitos de residuos y a cuestiones específicas relacionadas con los residuos (su ámbito de especialización es sobre todo la fiscalidad), o no disponer de recursos humanos suficientes.

RECOMENDACIONES

- *Se anima a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que, en el marco de sus servicios de policía nacionales, establezcan, con la mayor celeridad posible, unidades especializadas, tanto a nivel central como local, para la investigación de delitos contra el medio ambiente —incluidos los relacionados con los residuos— con el fin de luchar contra tales delitos de manera más eficaz.*
- *Los Estados miembros deben mantener o, en su caso, elevar, el grado de especialización del personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad encargado de las investigaciones de delitos contra el medio ambiente —incluidos los relacionados con los residuos— con el fin de garantizar que cuenten con los conocimientos especializados adecuados para hacer frente a estas formas complejas de delincuencia.*
- *Se anima a los Estados miembros a que doten a las unidades o servicios pertinentes de sus cuerpos y fuerzas de seguridad con los recursos humanos adecuados, o aumenten esta dotación, para mejorar su capacidad de inspección y ejecución en la lucha contra los delitos medioambientales, incluidos los relacionados con los residuos.*

VIII - ESTRUCTURAS - OTRAS AUTORIDADES

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En la mayoría de los Estados miembros, la organización administrativa en el ámbito del medio ambiente está, por lo general, bien establecida, y las autoridades medioambientales suelen ser los principales agentes de la lucha contra los delitos medioambientales, incluidos los delitos e infracciones relacionados con los residuos, gracias a su nivel generalmente bueno de conocimientos especializados y experiencia, y porque a menudo son los primeros en detectar incumplimientos en este ámbito.

El Ministerio encargado del medio ambiente es la autoridad administrativa central en este ámbito. En la mayoría de los Estados miembros, se encargan habitualmente a otros organismos administrativos gubernamentales, como las inspecciones medioambientales o las agencias especializadas, la realización de controles e inspecciones en el ámbito medioambiental y la imposición de sanciones administrativas en caso de infracciones administrativas. Sin embargo, estos organismos han sido diseñados de manera diferente y sus atribuciones o su número de agentes difiere significativamente de un Estado miembro a otro.

En la mayoría de los Estados miembros, las autoridades administrativas locales también desempeñan un papel activo en la prevención de los delitos contra el medio ambiente y en el control del cumplimiento de la legislación medioambiental y, por lo general, también tienen la facultad de sancionar las infracciones medioambientales que sean de su competencia.

En la mayoría de los Estados miembros, el grado de especialización y conocimiento de las cuestiones medioambientales de las autoridades administrativas encargadas del medio ambiente es, aunque en diferente medida, generalmente satisfactorio o suficiente.

En un Estado miembro existe una unidad especializada conformada no solo por fiscales sino también por agentes de policía y técnicos que cuenta con una red que cubre todo el territorio para ayudar a todas las partes implicadas en la lucha contra los delitos medioambientales, incluidos los delitos relacionados con los residuos; esto puede considerarse una buena práctica.

En unos pocos Estados miembros puede haber margen de mejora por lo que se refiere a la especialización en el sector administrativo en este ámbito delictivo, a fin de que los profesionales pertinentes dispongan de las capacidades necesarias para llevar a cabo las inspecciones de manera más eficaz.

Además, dado que la investigación de delitos contra el medio ambiente —incluidos los relacionados con los residuos— es una tarea compleja desde el punto de vista jurídico y del procedimiento, así como debido a sus aspectos fácticos o científicos, es esencial disponer de conocimientos técnicos específicos para el control del cumplimiento de la legislación medioambiental.

Sin embargo, como han señalado las autoridades nacionales competentes, en algunos Estados miembros faltan personas con conocimientos técnicos cualificadas e independientes. Puede considerarse que la creación en algunos Estados miembros de organismos o agencias especializados para proporcionar estos conocimientos técnicos a las autoridades encargadas del cumplimiento es una buena práctica.

Algunos Estados miembros han decidido otorgar a los órganos administrativos competencias penales comparables a las de los investigadores policiales para la detección e investigación de los delitos contra el medio ambiente. Pueden realizar inspecciones, utilizar la fuerza, entrar en instalaciones y tomar muestras. Esta solución permite un grado elevado de especialización de las unidades encargadas de la investigación, lo que evita lagunas en la cooperación entre los organismos administrativos y las fuerzas y cuerpos de seguridad y simplifica la transmisión de información dentro de los servicios de investigación.

En otros Estados miembros, los inspectores administrativos solo tienen competencias administrativas, y no competencias ejecutivas penales. Por lo tanto, en los casos de delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos, tienen que recurrir a la policía, la policía de fronteras o las aduanas.

En la evaluación se destacaron algunas de las consecuencias de no dotar a las autoridades medioambientales de poderes de investigación, lo que impide que se lleven a cabo de manera efectiva las investigaciones en la lucha contra los delitos medioambientales, incluidos los relacionados con los residuos.

En primer lugar, las capacidades profesionales y los conocimientos del personal administrativo encargado del medio ambiente no se utilizan de la mejor manera posible. Además, con este sistema se corre el riesgo de duplicación en los casos en que las autoridades medioambientales investigan además delitos relacionados con estos delitos (como el fraude y la evasión fiscal) y la policía también investiga los mismos delitos.

Por lo tanto se recomendó, especialmente a aquellos Estados miembros en los que los principales agentes son las autoridades medioambientales, conferir a los inspectores administrativos competencias (limitadas) de investigación penal. Si tal solución no fuera posible en determinados Estados miembros, se les recomienda garantizar una cooperación eficaz en las investigaciones entre cuerpos y fuerzas de seguridad y fiscalías, por una parte, y autoridades administrativas, por otra.

En la mayoría de los casos los inspectores medioambientales cuentan, en sus actividades de control del cumplimiento, con la asistencia de la policía y las aduanas, que desempeñan un papel de apoyo: la policía parando y controlando vehículos por carretera y embarcaciones en los ríos, y las autoridades aduaneras supervisando y controlando los traslados transfronterizos de residuos, en particular comprobando los flujos de residuos en los pasos fronterizos de entrada o salida. La policía de fronteras y los servicios de guardacostas también pueden desempeñar un papel en este ámbito. En algunos Estados miembros, las citadas autoridades también llevan a cabo investigaciones en este ámbito por iniciativa propia, incluidas investigaciones conjuntas.

Teniendo en cuenta la importancia de las agencias administrativas en la lucha contra los delitos medioambientales, incluidos los relacionados con los residuos, el número de inspectores designados para hacer frente a las infracciones en este ámbito y sus condiciones de empleo deben ser suficientes para garantizar que no dimitan tras recibir la formación adecuada.

Sin embargo, en algunos Estados miembros los servicios competentes de las administraciones medioambientales carecen actualmente de personal suficiente, y la falta de recursos humanos adecuados en general reduce la capacidad de llevar a cabo actividades de control de la manera más efectiva.

En estos casos, los evaluadores recomendaron la asignación de más personal a los servicios de gestión e inspección con el fin de aumentar las posibilidades de intervención, en particular con un mayor número de inspecciones, lo que a su vez puede llevar a la elaboración de medidas proactivas con respecto a los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos.

RECOMENDACIONES

- *Los Estados miembros deben mantener o, en su caso, seguir elevando, el grado de especialización y las capacidades del personal de sus autoridades administrativas encargadas de las infracciones medioambientales —incluidas las relacionadas con los residuos— a fin de garantizar unos conocimientos especializados adecuados en este ámbito complejo y técnico.*
- *Se anima a los Estados miembros a garantizar que sus autoridades administrativas encargadas del medio ambiente cuenten con personal suficiente para llevar a cabo actividades de control de forma eficiente y proactiva, en particular mediante un número suficiente de inspecciones encaminadas a supervisar el cumplimiento de la legislación medioambiental y a detectar las infracciones conexas.*
- *Se anima a los Estados miembros a considerar, de conformidad con su legislación nacional, la posibilidad de otorgar a los inspectores administrativos medioambientales competencias (limitadas) de investigación penal, con el fin de aumentar su capacidad de detectar e investigar los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos.*

IX - ESTRUCTURAS

— COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN A NIVEL NACIONAL

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Dado que la delincuencia medioambiental tiene un carácter transversal que implica a varias autoridades a escala nacional, es fundamental un enfoque multidisciplinar para prevenirla y combatirla eficazmente.

En este contexto, una coordinación y cooperación interinstitucional estrecha y eficaz entre los distintos agentes públicos en el plano operativo y estratégico, así como entre las autoridades centrales y las autoridades locales y regionales, con el fin de coordinar iniciativas y reforzar el intercambio de datos, el apoyo técnico y las técnicas de investigación, resulta por consiguiente fundamental para el buen funcionamiento del sistema nacional de medio ambiente y de las medidas coercitivas en este ámbito.

Esto podría lograrse mejor designando un órgano compuesto por representantes de ministerios, organismos gubernamentales y otras partes interesadas encargadas de la lucha contra la delincuencia medioambiental y la protección del medio ambiente. Deberían convocarse reuniones de coordinación de forma periódica, con la participación de agentes no permanentes, en particular empresas y ONG, si fuera necesario.

Sin embargo, solo en unos pocos Estados miembros se han creado estos órganos centrales o grupos de trabajo o formas de cooperación interministerial que garantizan la coordinación. Aparte de estas excepciones, en la mayoría de los Estados miembros no se ha designado una única autoridad a nivel central que se encargue de asumir el liderazgo en lo relativo al control del cumplimiento y la administración de las cuestiones medioambientales y de residuos, y la responsabilidad en este ámbito a menudo se dispersa entre distintos agentes.

La evaluación ha puesto de relieve en este contexto que, si bien es importante contar con la participación del mayor número posible de organismos en la lucha contra la delincuencia medioambiental y la relacionada con los residuos, cuando no existe una autoridad central general encargada de establecer políticas y prioridades la cooperación está fragmentada y, en consecuencia, puede resultar difícil garantizar un enfoque coordinado y estructurado de esta responsabilidad nacional.

Por consiguiente, se ha destacado la utilidad de crear un órgano central o una plataforma o estructura permanente a nivel central para la cooperación y la coordinación del trabajo de las autoridades competentes, incluidos los fiscales y los jueces, con vistas a garantizar la coherencia entre todos los que participan en la lucha contra la delincuencia medioambiental y a reforzar la resiliencia del sistema de control del cumplimiento de la normativa medioambiental.

Según los resultados de las evaluaciones, las formas, modalidades y niveles de cooperación y coordinación entre las partes interesadas pertinentes que participan en la lucha contra la delincuencia medioambiental varían de un Estado miembro a otro.

En la actualidad, en muchos Estados miembros no existe un marco jurídico para la cooperación entre las diversas autoridades en los casos relacionados con la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, y la cooperación interinstitucional suele llevarse a cabo de manera *ad hoc* e informal, a través de contactos personales, sin que exista un acuerdo formal entre las distintas autoridades.

Aunque esto no parece dar lugar a problemas en la práctica, un sistema que dependa de las relaciones interpersonales y de las cualidades personales y la buena voluntad de las partes interesadas no es la mejor manera de garantizar el buen funcionamiento de la cooperación, ya que puede resultar frágil en determinadas circunstancias inesperadas; además, puede plantear la cuestión de la transmisión de los conocimientos técnicos, ya que, a menudo, estos desaparecen cuando cambia el personal y no existe un procedimiento de traspaso de conocimientos para sus sucesores.

Otros Estados miembros han instaurado formas de interacción más avanzadas y eficaces, que en los distintos informes han sido consideradas buenas prácticas. En algunos de ellos se han celebrado protocolos o memorandos de entendimiento entre todas las autoridades competentes para aclarar las funciones y responsabilidades respectivas y facilitar una acción coordinada en el plano operativo y estratégico.

Las redes formales establecidas a nivel nacional con representantes de todos los cuerpos y fuerzas de seguridad, que ya existen en algunos Estados miembros, también pueden considerarse un buen paso en esta dirección.

Debido a la complejidad de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, en la que intervienen múltiples agentes, en el contexto de la evaluación mutua se destacó en repetidas ocasiones que un marco interinstitucional formal y estructurado contribuiría a mejorar la cooperación interinstitucional en este ámbito; dicha mejora debería incluir también el establecimiento de un intercambio más sistemático de información y la creación de bases de datos compartidas.

Una coordinación estructurada de los esfuerzos podría fácilmente, y casi sin costes, crear sinergias a fin de reforzar la capacidad del sistema nacional para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Se recuerda asimismo, por lo que se refiere en particular a los traslados de residuos, que, de conformidad con el artículo 50 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, modificado por el Reglamento (UE) n.º 660/2014, como parte de la aplicación de un plan de inspección, los Estados miembros deben adoptar dispositivos de cooperación entre las autoridades que participen en las inspecciones.

También es esencial una cooperación fluida entre las entidades administrativas y el poder judicial, en particular en lo relativo a la denuncia de las infracciones medioambientales a los fiscales, que deciden si los elementos del expediente cumplen los criterios para una acción penal y para la imposición de una sanción penal.

RECOMENDACIONES

- *Se anima a los Estados miembros a que establezcan un marco interinstitucional formal y estructurado para la cooperación a nivel estratégico y operativo entre todas las partes interesadas pertinentes que participan en la prevención y la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, sobre la base de un enfoque multidisciplinar, posiblemente mediante protocolos o memorandos de entendimiento.*
- *Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de designar un órgano o entidad central o una plataforma a nivel nacional para coordinar los esfuerzos realizados por todas las autoridades que participan en la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, con el fin de crear sinergias y maximizar la preparación y la capacidad de reacción.*
- *Se alienta a los Estados miembros a que garanticen un intercambio sistemático de información y el establecimiento de bases de datos compartidas con datos sobre la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, entre todas las autoridades competentes que participan en la lucha contra estas actividades delictivas.*

X - FORMACIÓN

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La legislación medioambiental de la UE y nacional es significativamente compleja y técnica y está en constante evolución y, por lo tanto, requiere un alto grado de comprensión por parte de las agencias administrativas, las fuerzas y cuerpos de seguridad, los fiscales y los jueces.

En consecuencia, es un reto importante para todos los agentes involucrados alimentar su experiencia, mantenerse siempre al día sobre los requisitos legales y de procedimiento relativos a las implicaciones prácticas resultantes de la aplicación de dicha legislación (por ejemplo, los interrogatorios en las diferentes etapas del procedimiento administrativo o penal; saber tomar muestras de manera admisible para que constituyan pruebas) y las peculiaridades de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

Por lo que se refiere a la clasificación errónea de los residuos o a las declaraciones incorrectas de cargas, también es importante que los operadores de gestión de residuos que recogen o transportan residuos con carácter profesional reciban una formación adecuada, ya que constituyen la primera línea de defensa del sistema de gestión de residuos.

En algunos de los informes de evaluación se ha señalado que las autoridades competentes para el control del traslado de residuos necesitan un nivel básico de formación para poder identificar con mayor facilidad los traslados ilegales de residuos y, una vez detectado un traslado sospechoso, compararlo con la carga declarada en la documentación. Con este fin, la formación especializada de estos agentes debería incluir la recogida, el análisis y el peritaje de muestras.

Por lo tanto, también debido a los requisitos específicos de la detección e investigación de las infracciones y delitos contra el medio ambiente, es de crucial importancia que los profesionales mencionados reciban, desde el principio de su carrera y a todos los niveles, una formación básica, regular y continua en el marco de su trabajo. Esto puede contribuir a aumentar sus capacidades y conocimientos y a sensibilizarlos sobre estos tipos de actividades delictivas con el fin de que las investigaciones y los enjuiciamientos de estos tipos de delitos sean fructíferos.

En algunos Estados miembros se están realizando importantes esfuerzos, en recursos y personal, para impartir una amplia formación especializada en el ámbito de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, a los agentes pertinentes que participan en la prevención y la lucha contra estas actividades delictivas y que cuentan con un grado elevado de conocimientos técnicos y jurídicos, acorde con los retos que plantean estas formas de delincuencia.

En otros Estados miembros existe margen de mejora, ya que la formación impartida al personal de algunas de las autoridades competentes se ha considerado inadecuada e insuficiente, por no ser regular, no haberse impartido a lo largo de la carrera profesional o no ser obligatoria pese a estar disponible.

Además, los Estados miembros no suelen ofrecer el mismo nivel de formación a todo el personal de todas las autoridades competentes. En general, la formación impartida a las autoridades medioambientales es más satisfactoria.

Por lo que se refiere a la policía, la formación es en general suficiente, aunque con excepciones en algunos Estados miembros en los que existe margen de mejora. Esta formación debe incluir el uso de fuentes de inteligencia, el análisis de datos y técnicas de detección e investigación para obtener pruebas adecuadas en casos medioambientales específicos, en particular en aquellos Estados miembros en los que las competencias de investigación se asignan únicamente a la policía.

También se ha destacado como posible beneficio la utilidad de mejorar la formación de los agentes de policía, cuando proceda, mediante programas de formación de formadores y la difusión de conocimientos sobre la legislación medioambiental.

Por lo que se refiere a las aduanas, en varios Estados miembros se ha considerado insuficiente la formación en este ámbito, ya que no se han incluido todavía de forma regular en la formación específica, o no se han incluido suficientemente, las cuestiones medioambientales. Para estas autoridades la formación debe abarcar, en particular, la clasificación de los residuos y la diferenciación entre residuos y subproductos.

La situación es generalmente insatisfactoria en lo que respecta al poder judicial, ya que los fiscales y, especialmente, los jueces no reciben ninguna formación especializada en este ámbito, o la formación que reciben es insuficiente. Únicamente en unos pocos Estados miembros participan ocasionalmente en actividades de formación organizadas en el extranjero por organismos de la UE u otros países.

La evaluación ha puesto de relieve a este respecto que los fiscales y jueces, al menos aquellos que se ocupan de asuntos de delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, deben estar bien formados para gestionar cuestiones jurídicas especialmente complejas en el proceso de toma de decisiones, con vistas a decidir, respectivamente, si procede incoar un procedimiento o asignar un asunto (en particular, definiendo la gravedad de los daños medioambientales); por lo tanto, necesitan una formación especializada.

En un Estado miembro, la formación conjunta de los fiscales y la policía, así como la formación especializada impartida por los fiscales a los funcionarios de policía y de aduanas, se consideraron ejemplos de buenas prácticas.

En algunos Estados miembros, la responsabilidad de coordinar y llevar a cabo dichas actividades de formación, no solo para los funcionarios que trabajan en la misma institución que imparte la formación sino también para el personal de otras instituciones, está asignada a un único órgano, en la mayoría de los casos a las administraciones medioambientales, que imparte formación a los agentes de policía, a la policía de aduanas y a la policía de fronteras, mientras que en algunos casos esta tarea la realiza la policía. En otros Estados miembros, cada autoridad imparte formación a su personal dentro de su propio ámbito de competencia.

En un Estado miembro, la formación se imparte también en forma de sesiones de aprendizaje a distancia (aprendizaje electrónico), lo que puede considerarse una buena práctica y un método de formación eficaz con aspectos económicos positivos, dado el coste relativamente bajo de las herramientas informáticas.

En el contexto de la evaluación se destacó que las formaciones conjuntas periódicas de jueces, fiscales, policías y unidades administrativas para el intercambio de experiencias son sumamente útiles, ya que no solo permiten el intercambio de experiencias, sino que también suponen una oportunidad de centrarse en los problemas y las posibles soluciones desde diferentes perspectivas.

Además de la formación impartida a nivel nacional, también los organismos pertinentes de la UE, como la CEPOL, y las redes de la UE como EnviCrimeNet, la Red Europea de Fiscales para el Medio Ambiente y el Foro de Jueces para el Medio Ambiente de la Unión Europea, imparten formación especializada en el ámbito de la delincuencia medioambiental, o contribuyen a esta; sin embargo, los Estados miembros no suelen utilizar todo el potencial de esta opción.

RECOMENDACIONES

- *Teniendo en cuenta la naturaleza compleja y polifacética de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, se recomienda a los Estados miembros que mantengan o refuercen la formación exhaustiva, periódica y continua en este ámbito de todos los profesionales que participan en la lucha contra estas formas de delincuencia, incluidos los fiscales y los jueces.*
- *Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de proponer o establecer una planificación interinstitucional de la formación con vistas a ofrecer una formación conjunta que reúna a todas las partes interesadas pertinentes en la lucha contra los delitos medioambientales y facilite una mayor cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y la fiscalía.*
- *Los Estados miembros deben aprovechar al máximo las oportunidades de formación disponibles a escala de la UE, como la CEPOL y las redes pertinentes, así como a escala internacional, garantizando la participación regular en estas actividades de formación de las partes interesadas pertinentes implicadas en la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.*
- *Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de utilizar métodos de aprendizaje electrónico en la formación medioambiental para todas las entidades implicadas en la lucha contra la delincuencia medioambiental.*

XI - ASPECTOS JURÍDICOS

RECOMENDACIONES CLAVE Y CONCLUSIONES

Todos los Estados miembros disponen de legislación específica para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia medioambiental. Sin embargo, la exactitud de las definiciones jurídicas, el nivel de las sanciones y la gama de instrumentos de investigación varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

Todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, y la mayoría ha establecido un marco jurídico adecuado para salvaguardar el medio ambiente. Algunos Estados miembros solo han retomado las normas mínimas de la citada Directiva, mientras que otros han adoptado una normativa más detallada y exhaustiva. En algunos Estados miembros, la protección del medio ambiente está consagrada en la Constitución.

En casi ningún Estado miembro existe un texto jurídico único que abarque todos los delitos contra el medio ambiente. Estos delitos suelen estar tipificados en el Código Penal o en actos legislativos especiales relativos al medioambiente. La fragmentación del marco jurídico en varios actos legislativos que regulan todos los tipos de actos que pueden resultar perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana puede dar lugar a complejidades y posibles solapamientos. Por lo tanto, se ha animado a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de revisar su legislación nacional en este ámbito y de recogerla en un único texto jurídico.

Las definiciones jurídicas de los delitos contra el medio ambiente y los criterios para la evaluación de la gravedad de los delitos conexos varían de un Estado miembro a otro y suelen basarse en conceptos como el peligro que suponen o el daño que causan a la vida o la salud humanas o al medio ambiente.

Sin embargo, en muchos Estados miembros no existen criterios predefinidos claros para evaluar la magnitud del daño medioambiental y a menudo hay poca jurisprudencia sobre la forma en que los tribunales definen estos términos. Con mayor frecuencia, en la práctica, las autoridades judiciales evalúan caso por caso el daño medioambiental, el riesgo de daño y su alcance, junto con otros factores pertinentes.

A este respecto, la evaluación ha puesto de relieve que las distintas percepciones de la gravedad de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, pueden afectar a la eficacia de las medidas adoptadas para hacer frente a estas formas de delincuencia y que, por lo tanto, es importante que todas las autoridades nacionales adopten un enfoque similar y apliquen los mismos procedimientos a los delitos graves en este ámbito, incluido el seguimiento judicial cuando sea necesario.

Algunos de los conceptos que figuran en el artículo 3 de la Directiva 2008/99/UE, como «daños sustanciales», daños medioambientales, vehículos al final de su vida útil, etc., son demasiado vagos y no suficientemente claros, ya que en muchos casos no figuran criterios, directrices o instrucciones para definirlos o estos no son suficientes.

Otro problema señalado con frecuencia en las evaluaciones es la inexistencia de una distinción clara entre delitos y faltas o entre el régimen de sanciones administrativas y penales, en ausencia de criterios claros para determinar qué régimen debe aplicarse. Además, en algunos casos la ley no parece estipular clara e inequívocamente cuándo deben denunciarse a la policía o al fiscal las infracciones menores. En consecuencia, la fiscalía puede no investigar el caso y dejar que las autoridades administrativas competentes tomen las medidas apropiadas.

Por consiguiente, con el fin de lograr una mayor claridad y uniformidad en la determinación de la legislación y el régimen de sanciones aplicables y de diferenciar, sobre la base de criterios precisos predefinidos, entre los delitos penales y las infracciones administrativas, se han dirigido recomendaciones a los Estados miembros interesados. Esto debería permitir que cada infracción medioambiental se trate de la manera más adecuada y garantizar el seguimiento judicial cuando una infracción al Derecho medioambiental dé lugar a una responsabilidad penal.

En algunos Estados miembros las medidas de Derecho penal son el último recurso y las cuestiones medioambientales son tratadas casi en su totalidad por las entidades administrativas. Los argumentos presentados por las autoridades nacionales a este respecto tienen que ver con los elementos constitutivos del delito y las normas en materia de pruebas que deben cumplirse, o con la consideración de que la vía administrativa es menos problemática y más eficaz que el seguimiento judicial, teniendo en cuenta que una acción penal suele ser difícil desde el punto de vista procesal y requiere mucho tiempo. La evaluación ha incluido recomendaciones a dichos Estados miembros con vistas a reevaluar el equilibrio entre el enfoque administrativo y el penal frente a la delincuencia medioambiental.

Además de las normas de la legislación, los acuerdos o protocolos formales entre las autoridades competentes que se ocupan de las infracciones medioambientales o las directrices dirigidas a las mismas, que aclaran los criterios para determinar cuándo dichas infracciones deben ser objeto de seguimiento administrativo y cuándo deben ser objeto de seguimiento judicial, pueden ser útiles para aplicar criterios normalizados y evitar interpretaciones erróneas.

De conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, los Estados miembros deben garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de los delitos contemplados en el artículo 3. Para estos casos, algunos Estados miembros han previsto una responsabilidad penal de las personas jurídicas, y otros una responsabilidad administrativa.

El nivel de las sanciones aplicables a la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, varía de un Estado miembro a otro y suele oscilar entre un máximo y un mínimo; se ha considerado que, en algunos Estados miembros, este mínimo es demasiado bajo, insuficiente para que el Derecho penal pueda desempeñar su papel represor y disuasorio.

Se ha señalado en algunos informes que no se utilizan suficientemente las multas para las personas jurídicas o que estas son demasiado bajas con respecto al beneficio potencial que puede derivarse de los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos. Varios informes han indicado que la cuantía de las multas podría revisarse. Por lo tanto, se han dirigido recomendaciones a los Estados miembros correspondientes, con el fin de que recurran en mayor medida a las multas impuestas a empresas por infracciones medioambientales y que aumenten su cuantía.

En algunos Estados miembros no se prevé el uso de técnicas especiales de investigación (como la observación, la infiltración, las escuchas telefónicas, etc.) para investigar la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos. Para que los cuerpos y fuerzas de seguridad puedan valerse de esas técnicas, dichos Estados miembros pueden utilizar los delitos económicos y financieros que generalmente están vinculados a los delitos contra el medio ambiente, ya que los autores tratan de maximizar sus beneficios.

Sin embargo, esta solución no siempre es aplicable y, por ello, la evaluación ha puesto de relieve que las técnicas especiales de investigación son esenciales para combatir eficazmente la delincuencia medioambiental y ha recomendado a los Estados miembros correspondientes que prevean en su legislación la posibilidad de utilizarlas en la investigación de estas formas de delincuencia.

RECOMENDACIONES

- *Se alienta a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de revisar su legislación nacional relativa a la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, que, en la medida de lo posible, podría recogerse en un único texto jurídico, a fin de facilitar su plena comprensión y aplicación por todas las autoridades competentes.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que velen por que se determine claramente la distinción entre los sistemas de sanciones administrativas y penales en el ámbito medioambiental, adoptando y poniendo a disposición de todos los agentes pertinentes criterios específicos y uniformes para esta diferenciación.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que establezcan directrices para garantizar que los conceptos problemáticos, como «daños sustanciales» y «daños medioambientales», se definan claramente, con el fin de facilitar la labor de las autoridades competentes en este ámbito.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que garanticen que el nivel de las sanciones aplicables a los delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos, y en particular el de las multas impuestas a las empresas, sea adecuado, y que dichas multas se impongan efectivamente cuando se cumplan los criterios pertinentes.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que velen por que su legislación nacional permita el uso de instrumentos especiales de investigación para investigar la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, en la medida en que ello sea proporcionado al delito de que se trate, a fin de combatir eficazmente estos fenómenos delictivos.*

XII - CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En todos los Estados miembros existen requisitos que se deben respetar para la recogida de pruebas y para asegurar la validez de estas y su admisibilidad ante un tribunal o en procesos administrativos relacionados con delitos contra el medio ambiente. En algunos Estados miembros las autoridades competentes indicaron que no eran conscientes de ninguna dificultad concreta en relación con la recogida o admisibilidad de las pruebas en este ámbito, y que los impedimentos que han encontrado no difieren de los que se dan en otros tipos de causas penales.

No obstante, algunos Estados miembros destacaron algunos problemas en este sentido. Una de las dificultades más habituales guarda relación con la falta de cumplimiento de las garantías procesales durante la fase de recogida y análisis de las muestras, y con la posible repercusión sobre los procesos al quedar dichas muestras invalidadas como pruebas, especialmente en el caso de pruebas recogidas por las autoridades administrativas, que no pueden por tanto emplearse en procesos judiciales puesto que dichas autoridades no están sometidas al estricto Código Procesal Penal.

Las autoridades de algunos Estados miembros informaron acerca de algunas dificultades relacionadas con la evaluación de los daños provocados por un delito medioambiental, especialmente en el caso de delitos relacionados con los residuos – concretamente el riesgo de daños, su identificación, su alcance real – por el hecho de que a menudo los daños no son visibles o cuantificables. Estas dificultades pueden afectar a la correcta clasificación del delito y a la evaluación de los agravantes, y por consiguiente también a la consideración penal (véase también el capítulo XI).

En el capítulo XV se analizan determinadas dificultades concretas relativas a las pruebas en delitos relacionados con los residuos.

En el contexto de la evaluación se han destacado otras dificultades que se han detectado en relación con las pruebas ante los tribunales y en procedimientos administrativos que complican las investigaciones, como por ejemplo la identificación de los autores, la prueba de los elementos psicológicos (negligencia o dolo) en relación con la persona o entidad acusada y, en el caso de los delitos cometidos por una entidad, la detección de la o las personas responsables, la documentación y evaluación de las condiciones medioambientales en el momento de realizarse la inspección de manera que resista un examen ante los órganos judiciales y el empleo de documentos falsificados.

En algunos Estados miembros en los que el número de causas que se presentan ante los tribunales es reducido se pueden plantear otras dificultades en relación con la admisibilidad de las pruebas, debido a que los profesionales carecen de conocimientos y experiencia jurídica suficientes en este ámbito.

En todos los Estados miembros los órganos administrativos de control del cumplimiento (actuaciones de aplicación no judicial) pueden imponer medidas distintas de las sanciones penales y las multas administrativas en el caso de delitos contra el medio ambiente, incluidos los relacionados con los residuos,

como por ejemplo medidas administrativas coercitivas para la prevención y cesación de delitos administrativos y de las consecuencias negativas de dichos delitos. Estas medidas incluyen (con algunas diferencias entre los Estados miembros): el decomiso o el embargo, el pago de un importe igual al importe de las ganancias obtenidas, el cierre temporal o permanente de la compañía, la suspensión o derogación de licencias y otros permisos, la fijación de requisitos, condiciones e instrucciones y la privación de derechos societarios o la denegación de beneficios, así como medidas dirigidas a la ejecución de actuaciones inmediatas para poner remedio a los efectos negativos sobre el medio ambiente.

En algunos Estados miembros también hay previstas medidas de seguridad que, en lugar de castigar a los infractores, persiguen evitar que estos cometan nuevas infracciones eliminando aquellas circunstancias que permitan o promuevan nuevas infracciones penales.

En los procesos penales se pueden imponer medidas distintas de las sanciones penales, como por ejemplo el decomiso de los medios empleados para cometer la infracción (instrumentos) y la intervención de los productos del delito o los productos obtenidos a través del delito (bienes de origen delictivo), en particular de los beneficios económicos obtenidos como resultado de la infracción. En los casos de transmisión y ejecución de las órdenes de confiscación entre Estados miembros se aplica la Decisión Marco 2006/783/JAI del Consejo relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009.

En la mayoría de los Estados miembros, con algunas excepciones, no existe la posibilidad de asignar directamente los beneficios decomisados a agencias medioambientales, a presupuestos policiales o a un fondo de indemnización para víctimas de delitos contra el medio ambiente, algo que, de acuerdo con las conclusiones, podría resultar de utilidad.

Aparte de la privación de libertad y las multas, las sanciones penales también pueden consistir en la prohibición de derechos especiales, la privación de derechos públicos, la inhabilitación para cargos públicos, para un empleo o para cargos directivos en una empresa, la indemnización por los daños provocados por la infracción penal, la publicación de la sentencia o la recuperación del medio ambiente.

En relación con este último aspecto, el principio de «quien contamina paga», fijado en el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y regulado por la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental y la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, establece que la responsabilidad en materia de recuperación del medio ambiente y de reparación del daño medioambiental recae principalmente sobre los infractores y corre a cargo de estos.

Este principio se apoya en el principio de responsabilidad ampliada del productor. Sobre esta base, en caso de que la recuperación no haya tenido lugar, o no lo haya sido suficientemente, en el plazo indicado, los órganos de control del cumplimiento de todos los Estados miembros podrán imponer medidas administrativas de ejecución para obligar a las personas jurídicas y físicas responsables a reparar el daño medioambiental provocado (en la medida en que este efecto reversible sea objetivamente posible) y a correr con todos los gastos derivados.

En algunos Estados miembros, la legislación contempla la posibilidad de suspender la sanción a condición de que se indemnice por los daños y se actúe para asegurar, limpiar y recuperar el emplazamiento de que se trate.

Las autoridades públicas son responsables en última instancia de la recuperación del medio ambiente, pero por norma general intervienen como último recurso si el imputado por una infracción penal con una sentencia válida se niega a realizar la recuperación, no ha sido identificado o no cuenta con la capacidad financiera para hacerlo. En algunos casos, el Estado emplea fondos especiales a tal fin.

En un Estado miembro se ha considerado que un registro de responsabilidad medioambiental que recopile los historiales de las personas y empresas declaradas culpables de haber cometido delitos contra el medio ambiente graves o infracciones graves a las reglamentaciones medioambientales constituye una manera eficaz de prevenir infracciones a la legislación medioambiental, y por consiguiente también un ejemplo de buenas prácticas.

Según la legislación nacional, las ONG de toda la UE juegan un papel diferente en materia de delincuencia medioambiental o relacionada con los residuos, y el grado de su implicación activa difiere de un Estado miembro a otro.

En todos los Estados miembros las ONG, como cualquier otra persona física o jurídica, pueden apoyar o presentar reclamaciones por conductas perniciosas para el medio ambiente y denunciar cualquier sospecha de infracción a la legislación en materia de medio ambiente a las autoridades nacionales competentes. En algunos Estados miembros no solo tienen el derecho, sino también la obligación, de denunciar las infracciones penales.

Por el contrario, la legitimidad del procedimiento de las ONG difiere en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. A falta de una obligación de hacerlo en la legislación nacional, en un gran número de Estados miembros las ONG pueden también intervenir como parte civil en procesos penales relacionados con el medioambiente, incluso en casos relacionados con la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, e interponer una reclamación de derecho civil para obtener una indemnización por los daños medioambientales. En la mayoría de los casos esta posibilidad está supeditada a determinadas condiciones, como por ejemplo que exista un interés en el asunto o que se sea la parte perjudicada por las infracciones penales contra el medio ambiente. En otros Estados miembros la legislación nacional no permite a las ONG interponer demandas civiles en procesos penales, ya que este derecho es exclusivo de las víctimas del delito.

No obstante, en la mayor parte de estos Estados miembros las ONG pueden intervenir en distinta medida en procesos penales. Esto puede incluir el suministro de datos o información acerca de los presuntos delitos o la presentación de pruebas a los cuerpos y fuerzas de seguridad y a las fiscalías, la participación en vistas por medio de sus representantes o la intervención en calidad de testigos o expertos. La legislación de algunos Estados miembros no contempla estas posibilidades, y las ONG no pueden jugar ningún papel especial en los procesos penales.

En el contexto de las evaluaciones mutuas, se insistió reiteradamente, en relación con el Convenio de Aarhus, en el importante papel que pueden desempeñar las ONG, ya que a menudo disponen de conocimientos especializados útiles en materia de medio ambiente, y en la importancia de darles la opción de emprender acciones legales.

RECOMENDACIONES

- *Se recomienda a los Estados miembros que se aseguren de que los fiscales y los jueces cuenten con conocimientos suficientes para evaluar la admisibilidad de las pruebas, por ejemplo en el caso de muestras en asuntos relacionados con delitos contra el medio ambiente, y que les proporcionen formación especializada adecuada.*
- *Se anima a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de emplear los productos de la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, para financiar la lucha contra estas actividades delictivas.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que aprovechen todas las posibilidades de que las ONG cuya actividad se desarrolla en el ámbito de la protección medioambiental intervengan en los procesos penales, para así dar el mejor uso posible a sus conocimientos y contribuir a la lucha contra la delincuencia medioambiental.*
- *Sin perjuicio de la legislación de la UE en materia de protección de datos, los Estados miembros deberían estudiar la posibilidad de crear un registro de responsabilidad medioambiental para promover el cumplimiento de la legislación y evitar infracciones a la legislación en materia de medio ambiente.*

XIII - COOPERACIÓN INTERNACIONAL

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, a menudo tiene una dimensión transfronteriza, por lo que la cooperación internacional es esencial para combatir eficazmente este tipo de fenómenos delictivos. No obstante, existen diferencias en el grado de familiaridad que tienen los Estados miembros con el trabajo en un contexto internacional, así como en su implicación real en esta cooperación.

Europol, Eurojust y la RJE, gracias a sus conocimientos y medios, juegan un papel primordial para mejorar la confianza mutua y la cooperación entre las autoridades investigadoras y judiciales de los Estados miembros, y para permitir la cooperación internacional con terceros Estados.

Llevan a cabo gran variedad de actividades, como por ejemplo el desarrollo de análisis de tendencias en materia de delitos contra el medio ambiente, la coordinación de investigaciones y enjuiciamientos internacionales, el intercambio de información, la inteligencia criminal, las pruebas y la contribución a la formación a escala de la UE. En el marco del ciclo de actuación de la UE (2018-2021), la «lucha contra la delincuencia medioambiental» constituye una de las prioridades concretas del proyecto EMPACT.

Por norma general, los Estados miembros agradecen el apoyo y la coordinación que proporcionan Europol, Eurojust y la RJE, aunque algunos han subrayado la necesidad de mejorar sus recursos para que puedan desempeñar un papel aún más activo en la lucha contra la delincuencia medioambiental. En la mayoría de los casos la cooperación con estos organismos de la UE resulta satisfactoria, de tal modo que las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros a menudo recurren a los canales de comunicación y las bases de datos de Europol e Interpol, entre las que se encuentra la plataforma SIENA de Europol para el intercambio de información, en sus intercambios transfronterizos de información.

No obstante, en algunos casos podría reforzarse esta cooperación, ya que no todos los profesionales pertinentes de determinados Estados miembros conocen y recurren a los servicios y productos que proporcionan Europol, Eurojust y la RJE en relación con la delincuencia medioambiental. En uno de los informes nacionales se ha subrayado que la cooperación planificada e integrada con Europol e Interpol por parte de las fuerzas operativas, especialmente para la identificación de puntos de contacto en los países de destino de los residuos, en particular para aquellos fuera de la UE, reforzaría la cooperación en el plano operativo.

Dentro del contexto de la UE se han establecido gran variedad de redes pertinentes para todas las entidades involucradas en el ámbito del medio ambiente:

- la Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL), que engloba a las autoridades medioambientales, organiza conferencias y lleva a cabo proyectos en el ámbito del medio ambiente para mejorar y reforzar la legislación de la UE en materia medioambiental;
- la red IMPEL-TFS (Traslados transfronterizos de residuos), que se ocupa de problemas relacionados con el traslado ilegal de residuos;
- la red informal de lucha contra la delincuencia medioambiental (EnviCrimeNet), que sirve de enlace para que fuerzas y cuerpos de seguridad en el ámbito del medio ambiente intercambien conocimientos y buenas prácticas;

- la Red Europea de Fiscales por el Medio Ambiente (ENPE), que congrega a fiscales que operan en el ámbito del medioambiente y cuenta con grupos de trabajo específicos en relación con la «delincuencia en materia de residuos» o con «sanciones, procesamiento y la práctica judicial en este ámbito»;
- el Foro de Jueces para el Medio Ambiente de la Unión Europea (EUFJE), que permite a los jueces intercambiar experiencias, contribuyendo así a un mejor conocimiento y una aplicación más efectiva de la legislación medioambiental.

El grado de participación en las actividades de estas redes difiere de un Estado miembro a otro: la mayoría son miembros de la IMPEL y de EnviCrimeNet y participan en sus actividades, algunos con más implicación que otros, mientras que otros Estados miembros no participan de manera habitual en estos foros, o no en todas las actividades pertinentes.

En relación con las redes judiciales indicadas anteriormente, en general el nivel de implicación es menor, y en algunos Estados miembros ningún juez participa en la actualidad en las actividades del Foro de Jueces para el Medio Ambiente de la Unión Europea y ningún fiscal participa en la ENPE.

La evaluación ha destacado principalmente que se anima a los jueces encargados de asuntos penales en materia de medio ambiente, que deben establecer el alcance de los daños medioambientales para fijar la responsabilidad penal, a incrementar su participación en actividades relacionadas con la delincuencia medioambiental a escala de la UE.

En un sentido más general, se ha recomendado la plena participación en todas las redes indicadas anteriormente en el contexto de la evaluación, puesto que ello permite compartir mejores prácticas, formas de operar e inteligencia transfronteriza, y facilita el contacto directo con socios extranjeros en el ámbito de la delincuencia medioambiental.

Asimismo, en el caso de las investigaciones transfronterizas, la participación en investigaciones con coordinación internacional puede resultar beneficiosa para investigar y enjuiciar de manera eficaz los delitos contra el medio ambiente.

En el marco de la UE, los equipos conjuntos de investigación (ECI) son un instrumento de cooperación internacional de utilidad en los asuntos relacionados con la delincuencia transnacional, basados en un acuerdo entre las autoridades competentes de dos o más Estados miembros (tanto de autoridades judiciales como policiales) para llevar a cabo investigaciones penales conjuntamente. Asimismo, Europol y Eurojust pueden facilitar y financiar la creación y operación de los ECI.

La participación en los ECI se percibe generalmente como una experiencia positiva por parte de los Estados miembros participantes, que consideran que estos son un instrumento eficaz para la realización de investigaciones transfronterizas que permiten el intercambio directo de información entre los investigadores y la recogida cruzada y oportuna de pruebas sin tener que presentar solicitudes formales de asistencia judicial ni órdenes europeas de investigación por separado. No obstante, en el momento de la evaluación, tan solo unos pocos Estados miembros habían participado en algún ECI relacionado con la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.

En el contexto de la evaluación se ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de la cooperación transfronteriza y del intercambio de información con las autoridades competentes de otros países, especialmente los países vecinos, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de lucha contra los delitos medioambientales transnacionales.

El desarrollo de relaciones con países no pertenecientes a la UE directamente afectados como países de destino u origen de los residuos, tal como lo practican algunos Estados miembros, es también esencial para abordar eficazmente los traslados ilegales de residuos y permitir que los procesos penales se beneficien de la cooperación internacional.

No obstante, la eficacia y las modalidades de esta cooperación difieren dentro de la UE. Algunos Estados miembros han desarrollado en diversa medida formas de cooperación entre sí a este respecto, que pueden incluir intercambios de información o mejores prácticas, reuniones periódicas o acciones o proyectos conjuntos, formación conjunta e inspecciones conjuntas (que abarcan, entre otras cosas, el traslado transfronterizo de residuos, el nombramiento de funcionarios de enlace, etc.). Esta cooperación se basa a veces en protocolos o memorandos de acuerdo u otras formas de acuerdos bilaterales, lo que puede considerarse una buena práctica.

En otros casos, la cooperación con otros Estados miembros de la UE no parece tener carácter formal o sistemático. Las recomendaciones pertinentes se han remitido a otros Estados miembros en los que se ha detectado un margen de mejora en relación con esta cooperación.

En determinados casos se han desarrollado formas regionales de cooperación internacional, incluso con países no pertenecientes a la UE, como sucede en la región del mar Báltico (Helcom) para combatir problemas medioambientales transfronterizos regionales en esta zona, con la creación, entre otras cosas, de una Red de Fiscales contra la Delincuencia Medioambiental (ENPRO), y del Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental (SELEC) en la región del Mar Negro, con entre otras cosas el establecimiento del Grupo Consultivo para las Fiscalías de Europa Sudoriental (SEEPAG) para reforzar la coordinación en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, incluida la delincuencia transnacional grave y organizada. Estas estructuras se pueden considerar ejemplos de buenas prácticas, puesto que amplían la cooperación implicando a terceros Estados y permiten así compartir nuevas experiencias y datos y contribuyen por lo tanto a reforzar la lucha contra la delincuencia medioambiental.

RECOMENDACIONES

- *Se anima a los Estados miembros a participar de manera activa en las tareas realizadas a escala de la UE e internacional para reforzar la cooperación en la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, concretamente en las actividades de los organismos y órganos de la UE –Eurojust, Europol y la RJE– y de las redes europeas con actividad en este ámbito.*
- *Se anima a los Estados miembros a que conciencien a los profesionales acerca de las posibilidades y ventajas de los ECI y su utilización en los casos de delincuencia medioambiental, con el fin de mejorar la eficacia de las investigaciones.*
- *Se anima a los Estados miembros a que garanticen o intensifiquen la cooperación con sus países vecinos, incluso con terceros países, y, cuando proceda, que desarrollen la cooperación regional en la lucha contra la delincuencia medioambiental.*
- *En particular, se anima a los Estados miembros a mantener una estrecha cooperación con países de la UE y no pertenecientes a la UE que sean destino u origen de traslados de residuos, para así coordinar los esfuerzos de lucha contra actividades ilegales transfronterizas en este ámbito, incluso mediante el establecimiento de puntos de contacto o funcionarios de enlace, con el fin de intercambiar información y compartir las mejores prácticas.*

XIV - LA COOPERACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Según los resultados de la evaluación, el grado de cooperación entre el sector público y el privado varía de un Estado miembro a otro y, por lo general, demuestra ser más desarrollado y eficiente cuando está más estructurado y cuando existe un clima de respeto y confianza.

En algunos Estados miembros la evaluación ha constatado la efectividad de dicha cooperación, mientras que en otros Estados miembros existe margen para una implicación más activa del sector privado en la lucha contra la delincuencia medioambiental.

En algunos Estados miembros se contempla el empleo de asociaciones público-privadas con arreglo a memorandos de entendimiento, aunque en ocasiones solamente restringidos a ámbitos concretos. Otros Estados miembros no han desarrollado un marco formal para las asociaciones público-privadas, y en algunos de ellos la cooperación, las reuniones y los intercambios de información con el sector privado sobre los incidentes, las tendencias y las novedades se producen de manera informal.

La evaluación ha puesto de relieve la importancia de establecer asociaciones público-privadas para permitir la colaboración habitual y el intercambio de información, conocimientos, experiencias y capacidades con el sector privado en la lucha contra la delincuencia medioambiental, principalmente en la detección de actividades ilegales en materia de residuos.

Las formas más avanzadas de cooperación con el sector privado se han encontrado en algunos Estados miembros en los que dicha cooperación se institucionaliza mediante la creación de instituciones o grupos de trabajo adecuados que cuentan con la participación de representantes del sector privado, entre los que en ocasiones se encuentran también ONG o universidades involucradas en cuestiones medioambientales, y de representantes de los órganos públicos administrativos o de las fuerzas o cuerpos de seguridad con competencias en este ámbito.

En el contexto de la evaluación, estas estructuras se consideraron valiosas y beneficiosas, ya que permiten a la sociedad civil participar activamente en la prevención y la lucha contra la delincuencia medioambiental, y por consiguiente se consideran ejemplos de buenas prácticas.

Las ONG que operan en el ámbito de la protección del medio ambiente gracias a sus conocimientos especializados pueden jugar un papel clave en la prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, por ejemplo mediante la realización de campañas de concienciación y educación, la transmisión de datos e información de utilidad acerca de posibles actividades criminales y tendencias relacionadas y la evaluación de daños medioambientales.

Aunque las asociaciones privadas y las ONG que operan en este ámbito están presentes en casi todos los Estados miembros, su nivel de cooperación con los cuerpos y fuerzas de seguridad varía. En algunos de ellos su contribución es primordial, puesto que transmiten informes sobre daños medioambientales, mientras que en otros casos se aprecia que podrían tener mayor integración en los esfuerzos públicos por reforzar la prevención y la concienciación entre la ciudadanía y el sector privado en este ámbito (véase también el capítulo XII).

En algunos Estados miembros, la cooperación en este ámbito con el sector privado también implica a la industria, lo que ha demostrado ser de utilidad para el debate sobre la aplicación de la legislación medioambiental y la mejora del cumplimiento de la normativa medioambiental.

En algunos Estados miembros el sector privado está obligado a denunciar los delitos relacionados con los residuos, mientras que en otros Estados miembros tal obligación, si existe, es limitada. Según los resultados de la evaluación, un diálogo con el sector privado, incluso más allá de los requisitos de información obligatorios, podría facilitar la consecución de mejores resultados en la lucha contra la delincuencia medioambiental.

RECOMENDACIONES

- *Se anima a los Estados miembros a que recurran a las asociaciones público-privadas en el ámbito de la protección medioambiental, posiblemente con arreglo a memorandos de entendimiento u otros acuerdos formales, con el fin de asegurar un marco claro para una cooperación habitual, contribuyendo así a reforzar la lucha contra la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos.*
- *Se anima a los Estados miembros a que creen órganos o estructuras con la participación de representantes tanto del sector público como del privado involucrados en cuestiones medioambientales, con el fin de asegurar la cooperación para prevenir la delincuencia medioambiental, incluida la relacionada con los residuos, y luchar contra ella.*
- *Se anima a los Estados miembros a que establezcan o intensifiquen las relaciones de trabajo, los diálogos y los intercambios habituales de información con las ONG nacionales que tienen un papel activo en el ámbito del medio ambiente.*
- *Los Estados miembros deben fomentar que el sector privado comparta con las autoridades públicas información sobre sospechas de infracciones medioambientales, cuando proceda, contemplando la posibilidad de que exista en el Derecho interno una obligación de denuncia de incidentes medioambientales para el sector privado.*

XV - TRÁFICO ILÍCITO DE RESIDUOS

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Las estructuras nacionales de prevención y lucha contra el traslado ilícito de residuos de los Estados miembros implican a un gran número de organismos de control a distintos niveles, cada uno de ellos con sus funciones propias, que llevan a cabo inspecciones e investigaciones.

Los sistemas nacionales de reparto de competencias, la eficacia de la organización y el grado de interacción entre las distintas autoridades en la cadena de cumplimiento en materia de residuos varían de un Estado a otro de la Unión Europea. En algunos Estados miembros, el bajo porcentaje de detección de envíos ilegales de residuos sugiere que puede haber margen para mejorar la eficacia de sus sistemas en la lucha contra el tráfico ilícito de residuos.

Aunque en una serie de Estados miembros la cooperación en este ámbito está formalizada y es bastante eficaz, en otros existe margen de mejora por medio de acciones más integradas y coordinadas entre distintos cuerpos y fuerzas de seguridad, con el fin de establecer un sistema más sólido de detección y seguimiento de los traslados transfronterizos ilegales de residuos.

La responsabilidad principal de la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, en particular en materia de control de los traslados transfronterizos de residuos, incumbe generalmente a las autoridades medioambientales; en algunos Estados miembros, diferentes autoridades administrativas son competentes, por una parte, para las obligaciones administrativas (por ejemplo, la concesión de licencias) y, por otra, para la inspección de instalaciones y empresas productoras de residuos, así como de las que se dedican al transporte de residuos.

Dado que los delitos en materia de residuos se consideran «delitos de control», un número suficientemente alto de inspectores y de inspecciones es esencial para detectar esta forma de delito. Con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1013/2006, los Estados miembros han establecido planes de inspección para los traslados de residuos.

En algunos Estados miembros los servicios de inspección funcionaban bien, con inspectores que disponían de conocimientos especializados, capacidad y equipo para realizar las inspecciones.

En otros Estados miembros, la capacidad del sistema para prevenir o detectar traslados ilícitos de residuos adolece de falta de información, inteligencia, enfoque o priorización, y de la ausencia de una estrategia central para identificar y contrarrestar este fenómeno. Esto se traduce a menudo en que el número total de inspecciones rutinarias y el número de inspectores disponibles no son suficientes para actuar contra los delitos en materia de residuos. En algunos Estados miembros la evaluación ha puesto de relieve, en particular, la necesidad de controles más específicos en las carreteras y en las fronteras y de inspecciones de las instalaciones de las empresas.

Dado que los residuos, incluidos los peligrosos, circulan por varios Estados miembros, la ausencia de controles periódicos no es solo un factor de riesgo para el propio país, sino que también puede tener repercusiones en cadena a escala de la UE y podría impedir la detección de redes ilegales que operan en este ámbito en varios países y a través de ellos. No obstante, el vínculo entre el tráfico ilícito de residuos y la delincuencia organizada no es evidente. En algunos países no se ha demostrado, mientras que en otros este vínculo aparece más o menos claramente.

Por lo tanto, la evaluación también ha puesto de relieve la necesidad de realizar controles físicos para detectar traslados ilícitos de residuos durante los controles aduaneros a la importación y exportación de residuos, en particular para la recogida de muestras, de forma periódica y no solo cuando existen irregularidades en la documentación, que en algunos casos podría ser fraudulenta y a pesar de ello no suscitar sospechas.

Recurrir a inteligencia, a técnicas especiales de investigación y a investigaciones financieras para facilitar la obtención de pruebas pertinentes en este ámbito también es importante, por lo que se han dirigido recomendaciones de mejora a varios Estados miembros a este respecto.

La evaluación de riesgos también es esencial para las inspecciones específicas, especialmente en aquellos Estados miembros en los que el gran volumen de mercancías que cruzan las fronteras dificulta la inspección de todo el tráfico de contenedores.

Dada la enorme complejidad de la legislación aplicable y la necesidad de aplicarla de manera efectiva, es esencial que los inspectores e investigadores encargados del transporte transfronterizo cuenten con formación especializada. Sin embargo, esto no siempre es así, en particular en lo que respecta a los servicios de aduanas, que a menudo no disponen de los conocimientos especializados necesarios para tratar los traslados ilícitos de residuos de manera que se pueda determinar si se ha producido una actividad delictiva relacionada con los residuos físicos.

Debido a la enorme cantidad de residuos trasladados en vehículos o embarcaciones, los organismos implicados en la lucha contra la delincuencia medioambiental no pueden depender solo del análisis humano para comprobar los envíos, y necesitan herramientas útiles que se puedan emplear para inspeccionarlos rápidamente. También es importante para luchar de manera eficaz contra la delincuencia en materia de residuos que las autoridades de inspección de los Estados miembros dispongan de infraestructuras y equipos modernos.

El uso de escáneres para realizar inspecciones permite obtener una imagen de las mercancías transportadas sin necesidad de abrir contenedores. Además, algunos Estados miembros comparten el uso de escáneres en las fronteras comunes, lo que se ha considerado una buena práctica. En algunos Estados miembros, durante las inspecciones transfronterizas se utilizan herramientas avanzadas de inspección, como drones, tecnología con rayos X y dispositivos móviles de escaneado; los vehículos especiales científicamente equipados para la toma de muestras sobre el terreno se han considerado ejemplos de buenas prácticas. En términos generales, existe margen de mejora a este respecto.

Algunos Estados miembros disponen de bases de datos electrónicas relativas al traslado transfronterizo de aquellos residuos que requieren notificaciones, que contienen información sobre la producción, el transporte y el destino de los residuos – y en algunos casos sobre las infracciones conexas – accesible a las autoridades implicadas en la lucha contra la delincuencia en materia de residuos. Dado que estas bases de datos pueden facilitar el seguimiento de los residuos y contribuir así a mejorar la eficiencia de las inspecciones, así como el análisis estratégico y táctico, pueden considerarse mejores prácticas.

Para prevenir la delincuencia en materia de residuos, algunos Estados miembros obligan a identificar los camiones de traslado de residuos con la placa «A». Esto es muy útil para facilitar la identificación y el seguimiento de los traslados de residuos y la realización de las inspecciones correspondientes, por lo que puede considerarse una buena práctica.

Algunos países han digitalizado los formularios obligatorios para el traslado de residuos, han añadido un análisis automatizado de dichos formularios y han compartido su sistema operativo con todos los organismos implicados en la lucha contra los delitos medioambientales. De esta manera pueden realizar evaluaciones de riesgos rápidas y precisas, detectar las infracciones y enviar inmediatamente a los agentes para que realicen inspecciones.

Algunos de los principales obstáculos para la detección de delitos relacionados con traslados ilícitos de residuos se identificaron en el contexto de la evaluación: en primer lugar, la complejidad de la clasificación de residuos, que plantea dificultades en cuanto a la definición de residuo en la legislación de la UE, la distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos y la diferenciación entre subproductos y residuos, o entre vehículos usados y vehículos al final de su vida útil; en algunos casos se hizo hincapié en que puede ser difícil obtener muestras que reflejen con exactitud los residuos trasladados. A pesar de ello, los Estados miembros deben basarse en los conocimientos especializados, lo que principalmente implica la necesidad de obtener muestras adecuadas.

En algunos países, la existencia de organismos públicos que cuentan con laboratorios especializados que prestan asistencia y asesoramiento sobre cuestiones técnicas y científicas a las autoridades competentes brindan unos conocimientos técnicamente cualificados e imparciales. En otros Estados miembros, el examen forense lo realizan empresas o expertos privados; algunos de ellos han señalado la falta de expertos en delitos contra el medio ambiente (y más concretamente en materia de residuos), los costes de las evaluaciones por parte de expertos y su duración, que puede provocar retrasos en los procesos penales.

Algunos Estados miembros han editado manuales y guías a escala nacional que facilitan estas evaluaciones de las autoridades competentes, contribuyendo así a una aplicación más eficaz de la legislación en materia de residuos. Varios Estados miembros pidieron orientaciones a escala de la UE para resolver las dificultades a la hora de interpretar el sistema de clasificación de residuos, con el fin de contribuir a un planteamiento más eficaz y coherente de la delincuencia en materia de residuos en toda la UE.

La evaluación también puso de relieve las dificultades que surgen cuando se detecta un traslado internacional ilegal en la organización de una devolución de carga al país de origen. Conforme a lo dispuesto en la legislación de la UE, los Estados miembros deben tomar medidas para detectar el transporte ilegal de residuos y garantizar su correcta gestión desde el punto de vista medioambiental, ya sea devolviéndolos a su lugar de origen o dirigiéndolos a un centro de recogida o tratamiento adecuado y autorizado.

A tal efecto, es preciso abordar la trazabilidad de los residuos desde la producción hasta el destino final en disposiciones del Derecho interno que exigen que los traslados de residuos vayan acompañados de documentos de identificación y que los productores y gestores de residuos mantengan archivos cronológicos de los residuos que gestionan, de conformidad con la Directiva Marco de los Residuos.

Estas situaciones deben controlarse y se debe informar a los organismos nacionales competentes del país en cuestión para que puedan confirmar la entrega de los residuos en el lugar de origen. Para garantizar una gestión adecuada de los residuos, estas medidas deben adoptarse en estrecha cooperación con las demás autoridades competentes extranjeras implicadas.

Sin embargo, en los casos en que los residuos ya han sido eliminados, la trazabilidad de las personas que cometieron las infracciones y la identificación de los responsables cuando los residuos se descargan en el extranjero también pueden ser problemáticas. Además, la determinación de la gravedad de la infracción puede suponer un reto considerable, ya que a menudo las partidas de residuos se transportan fuera del territorio de los Estados miembros antes de que se lleven a cabo exámenes exhaustivos.

Una acción efectiva a este respecto para facilitar la devolución y la gestión adecuada de los residuos requiere la cooperación con los Estados de origen, especialmente los terceros Estados, directamente afectados por el tráfico de residuos, que, sin embargo, a menudo se desconocen; cuando se pueden identificar puede haber dificultades para comunicarse con ellos, lo que a menudo requiere mucho tiempo.

Otra dificultad está relacionada con la necesidad de evaluar las pruebas recogidas mediante los dictámenes pertinentes de los expertos, en particular en relación con los delitos en materia de residuos, especialmente si los residuos ya han sido eliminados en el país o transportados al extranjero. Una preocupación común en este contexto es el problema que plantea el muestreo en el marco de un procedimiento administrativo, que está sujeto a normas menos estrictas que durante una investigación y, en ocasiones, no es satisfactorio desde el punto de vista del seguimiento penal (véase también el capítulo XII).

Otros obstáculos para la detección de traslados ilícitos de residuos indicados por los Estados miembros son los presupuestos limitados, teniendo en cuenta que el almacenamiento de los objetos incautados puede generar costes adicionales, los recursos humanos limitados y la complejidad de las circunstancias subyacentes a los delitos.

Los flujos de RAEE y de VFU suscitan necesidades de adoptar medidas específicas en las distintas fases del proceso de gestión de residuos con arreglo a los requisitos establecidos, respectivamente, en la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y en la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil.

Aunque en algunos Estados miembros los RAEE y los vehículos al final de su vida útil se consideran tipos prioritario de residuos y están sujetos a actividades de inspección y análisis específicos que incluyen no solo controles documentales sino también inspecciones físicas detalladas, tales medidas no están instauradas en todos los Estados miembros.

Las conclusiones específicas relativas a los residuos peligrosos se presentan en el capítulo XVI.

RECOMENDACIONES

- *Se recomienda a los Estados miembros que garanticen la adopción de medidas integradas y coordinadas que agrupen a los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad y a los órganos administrativos, a fin de crear o reforzar un sistema eficaz para hacer frente a las actividades ilegales relacionadas con los traslados transfronterizos de residuos.*
- *Para mejorar las medidas de ejecución respecto a los traslados transfronterizos ilícitos de residuos, se recomienda a los Estados miembros que garanticen que cuentan con un número adecuado de inspectores especializados y adecuadamente formados que puedan tener competencias de ejecución penal, así como de inspecciones periódicas, incluidos controles físicos de los contenedores que transporten residuos.*
- *Se recomienda a los Estados miembros que utilicen la inteligencia, la evaluación de riesgos, las investigaciones financieras y las técnicas especiales de investigación, en la medida en que sean proporcionadas a la infracción en cuestión, así como que creen bases de datos electrónicas relacionadas con el traslado transfronterizo de residuos, para reforzar su capacidad de detección de traslados ilícitos de residuos.*
- *Teniendo en cuenta los riesgos potenciales en relación con los RAEE y los VFU, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de elaborar un plan de acción global para todo el ciclo de estos flujos de residuos, desde su producción hasta su eliminación, que también identifique todos los servicios implicados en las actividades de ejecución conexas.*
- *Se anima a los Estados miembros a que adopten medidas para mejorar la cooperación con los Estados de origen, especialmente los terceros Estados, directamente afectados por el tráfico de residuos, con el fin de facilitar la devolución y la correcta gestión de los residuos por parte de estos países.*

XVI - PRODUCCIÓN O TRATAMIENTO ILÍCITO DE MATERIALES PELIGROSOS Y GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Dado que la producción y el tratamiento ilegales de sustancias peligrosas pueden tener un impacto significativo no solo en el medio ambiente, sino también en la salud pública, es de suma importancia que se cuente con el marco legislativo y las estructuras adecuados para regular y controlar las actividades pertinentes.

Según las conclusiones de la evaluación, a fin de proteger a la población y al medio ambiente del peligro es importante que las sustancias y productos peligrosos se manipulen con cuidado durante la producción, el almacenamiento, el transporte, el uso y la eliminación y que, a tales efectos, las medidas adoptadas para prevenir o limitar los daños se basen en una evaluación del riesgo para cada sustancia.

A pesar de que los Estados miembros prestan distintos niveles de atención a la producción y el tratamiento ilegales de sustancias y materiales peligrosos, la mayoría de ellos han puesto en marcha, en mayor o menor medida, el marco reglamentario y organizativo pertinente en este ámbito, incluidas disposiciones de Derecho penal específicas para definir los respectivos delitos y sanciones.

En el contexto de la evaluación se destacó la importancia de que la legislación pertinente esté claramente concebida para garantizar que todas las actividades se lleven a cabo con arreglo a una normativa estricta, especificando las restricciones que se aplican en relación con la producción, la importación, el tratamiento, la recogida, etc., de las sustancias peligrosas.

La mayoría de los Estados miembros disponen de una definición de «material peligroso» en su legislación nacional, generalmente en leyes administrativas, aunque algunos carecen de esta definición.

Sin embargo, cuando existe incertidumbre, se aplica la legislación pertinente de la UE en este ámbito. En particular, con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), se considera que una sustancia o mezcla es «peligrosa» si cumple los criterios relativos a los peligros físicos, para la salud o el medio ambiente establecidos en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 1272/2008, y debe clasificarse de conformidad con las clases de peligro correspondientes previstas en dicho anexo.

Con arreglo al artículo 4 del Reglamento CLP, los fabricantes, importadores y usuarios intermedios están obligados a clasificar las sustancias o mezclas de conformidad con el título II del Reglamento antes de comercializarlas.

La fabricación, la comercialización y la utilización de determinadas sustancias, mezclas y artículos peligrosos están prohibidas o restringidas por las condiciones específicas establecidas en el anexo XVII del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH).

En el contexto de la evaluación se subrayó que la cooperación entre las autoridades competentes – los servicios administrativos, la policía, las aduanas, la protección civil, los servicios contra incendios y el poder judicial– debe formalizarse, preferentemente sobre la base de procedimientos operativos normalizados, con el fin de garantizar una respuesta coordinada adecuada a las amenazas que plantean los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

Algunos Estados miembros indicaron que habían encontrado un número muy reducido de casos de actividades ilegales relacionadas con la producción y manipulación de sustancias peligrosas, o solo infracciones menores por incumplimiento de la legislación aplicable en materia de licencias, autorizaciones, etc.

El bajo porcentaje de detección en relación con actividades ilegales (incluso más graves) relacionadas con la producción o la manipulación de materiales peligrosos plantea la cuestión de si ello podría deberse a la falta de conocimiento y sensibilización respecto de estas formas de delitos o a unas actividades insuficientes de seguimiento y control por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, lo que hace necesaria la adopción de medidas adecuadas para mejorar la prevención y la lucha contra las actividades ilegales en este ámbito.

Si bien algunos Estados miembros indicaron que no son conscientes de ningún obstáculo para el éxito de la investigación y el enjuiciamiento de actividades ilegales en relación con la producción y manipulación de sustancias peligrosas, otros señalaron problemas generales, como la complejidad de la legislación, la falta de especialización, las dificultades en la detección, etc.

Uno de los principales retos de la investigación y detección de actividades delictivas relacionadas con el manejo de materiales peligrosos parece ser la recopilación de pruebas suficientes y fiables, que exige medidas de investigación adecuadas y conocimientos especializados, teniendo en cuenta también la evolución física y química desde que se tomaron las muestras.

Los propios materiales peligrosos son a menudo pruebas que deben recopilarse tomando muestras y ser analizadas por expertos o laboratorios forenses designados. También deben custodiarse oficialmente las pruebas pertinentes o decomisadas de otro modo, para su almacenamiento seguro y protegido, que a menudo implica costes importantes (véase también el capítulo XII).

De acuerdo con los resultados de la evaluación, teniendo en cuenta también que la manipulación de materiales peligrosos tiene a menudo vínculos con el crimen organizado, para mejorar las capacidades de detección en este ámbito es importante hacer uso de información en materia de inteligencia. Además, los Estados miembros deben hacer el mejor uso posible de las posibilidades que ofrecen las tecnologías modernas con instrumentos de alta tecnología y equipos muy sofisticados que puedan facilitar la detección, el muestreo y la descontaminación de materiales peligrosos.

Teniendo en cuenta que el tratamiento de sustancias peligrosas requiere un alto nivel de conocimientos técnicos y que, en general, es necesaria una mayor especialización, una formación especializada adecuada y periódica sobre materiales peligrosos dirigida a los operadores nacionales encargados de estas cuestiones es esencial. Esta formación se imparte en diferente medida en algunos Estados miembros; en algunos está mejor organizada y es más extensa, mientras que en otros debe incrementarse y mejorarse.

La cooperación con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la UE y de terceros países en relación con las sustancias peligrosas también es importante, para permitir el intercambio de información sobre las tendencias en la producción y manipulación de tales sustancias, así como su comercialización a escalas europea e internacional.

No obstante, algunos Estados miembros no han facilitado ninguna información o experiencia específica de cooperación con otros socios europeos e internacionales en relación con el manejo de materiales peligrosos. Otros Estados miembros comunicaron formas de cooperación —en especial el intercambio de información— con otros países a través de los cauces pertinentes, como Europol e Interpol. Algunos Estados miembros se refirieron al uso de otros cauces, como el portal para las autoridades nacionales de control (PD-NEA), el sistema de información y comunicación apoyado en internet para la vigilancia del mercado paneuropeo (ICSMS) y, para los riesgos graves, el portal de seguridad RAPEX para compartir información sobre sustancias peligrosas.

Por lo que se refiere a los residuos, los criterios para la clasificación de residuos como peligrosos se establecen en el Reglamento (UE) n.º 1357/2014 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014. Debido a sus repercusiones para la salud humana y el medio ambiente, es necesario prestar especial atención a los residuos peligrosos mencionados en las letras b) y e) del artículo 3 de la Directiva 2008/99/CE, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

La manipulación y el transporte de residuos peligrosos deben ser objeto de seguimiento, ya que una gestión inadecuada de dichos residuos puede provocar una grave contaminación y tener consecuencias negativas para la salud pública. Esto se consigue tanto imponiendo a los productores, poseedores, recolectores, transportistas y empresas de gestión de residuos peligrosos la obligación de informar a las autoridades competentes sobre la eliminación de residuos peligrosos y el transporte como por medio de inspecciones. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros no se dispone de sistemas o medidas específicos para las inspecciones e investigaciones dirigidas concretamente a los residuos peligrosos.

En muchos de los Estados miembros evaluados, el número de casos penales relativos a residuos peligrosos o materiales peligrosos es reducido. Los *modus operandi* comunes en la gestión ilegal de residuos peligrosos consisten en simular que los residuos peligrosos no son peligrosos, clasificar los RAEE como productos y ocultar residuos peligrosos entre residuos no peligrosos.

Muchas de las infracciones relacionadas con residuos peligrosos se cometen por error de clasificación, ya que algunas empresas tienden a clasificar las mercancías como no peligrosas si existe la más mínima posibilidad de detectarlas. Por consiguiente, uno de los principales retos para las autoridades competentes es la correcta documentación de los residuos como peligrosos. Dado que la gestión de los residuos peligrosos es extremadamente técnica y compleja, las medidas pertinentes deben garantizar que las inspecciones y el muestreo correspondiente sean realizados por técnicos cualificados con conocimientos específicos en este ámbito.

RECOMENDACIONES

- *Con el fin de reforzar su capacidad de detección y ejecución a la hora de luchar contra la producción y el tratamiento ilegales de sustancias peligrosas, se anima a los Estados miembros a que mejoren las actividades de seguimiento y los controles conexos, así como a que hagan uso de la inteligencia y la evaluación de riesgos para identificar tendencias y amenazas en este ámbito.*
- *Los Estados miembros deben estudiar la formalización de la cooperación interinstitucional para hacer frente a las actividades ilegales relativas a la producción y manipulación de sustancias peligrosas, a fin de garantizar que las autoridades competentes puedan reaccionar rápida y coordinadamente ante las amenazas que plantean los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.*
- *Se anima a los Estados miembros a que adopten las medidas adecuadas para aumentar la especialización de las autoridades competentes implicadas en la lucha contra la producción y el tratamiento ilegales de sustancias peligrosas, por ejemplo aumentando la oferta de formación destinada a los profesionales en este ámbito delictivo complejo y altamente técnico.*