



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 26 de marzo de 2019  
(OR. en)

6601/1/19  
REV 1

LIMITE

ENFOPOL 90  
COPEN 64  
ENV 162

#### NOTA

---

|         |                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asunto: | Informe de evaluación sobre la octava ronda de evaluaciones mutuas<br>«Aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de<br>prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental»<br>- Informe sobre España |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

**INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE LA  
OCTAVA RONDA DE EVALUACIONES MUTUAS**

**«Aplicación práctica y funcionamiento de las políticas europeas de  
prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental»**

**INFORME SOBRE ESPAÑA**

## Índice

|                                                                                                                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. RESUMEN EJECUTIVO .....</b>                                                                                                                                     | <b>7</b>  |
| <b>2. INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                                                          | <b>14</b> |
| <b>3. ASUNTOS Y ESTRUCTURAS GENERALES .....</b>                                                                                                                       | <b>17</b> |
| <b>3.1. Estrategia nacional u otros documentos estratégicos similares contra la delincuencia en materia de residuos .....</b>                                         | <b>17</b> |
| <b>3.2. Programas o proyectos nacionales referentes a la delincuencia en materia de residuos .....</b>                                                                | <b>19</b> |
| <b>3.3. Estadísticas .....</b>                                                                                                                                        | <b>20</b> |
| 3.3.1. <i>Tendencias principales de la delincuencia en materia de residuos .....</i>                                                                                  | <i>20</i> |
| 3.3.2. <i>Número de casos de delitos en materia de residuos registrados .....</i>                                                                                     | <i>21</i> |
| <b>3.4. Dotación presupuestaria nacional asignada a la prevención y lucha contra la delincuencia en materia de residuos y apoyo financiero de la UE .....</b>         | <b>26</b> |
| <b>3.5. Prevención de la delincuencia en materia de residuos .....</b>                                                                                                | <b>27</b> |
| <b>3.6. Conclusiones .....</b>                                                                                                                                        | <b>28</b> |
| <b>4. ESTRUCTURAS NACIONALES .....</b>                                                                                                                                | <b>30</b> |
| <b>4.1. Poder judicial (fiscalías y tribunales) .....</b>                                                                                                             | <b>30</b> |
| 4.1.1. <i>Estructura interna .....</i>                                                                                                                                | <i>30</i> |
| 4.1.2. <i>Capacidad y obstáculos para el enjuiciamiento y la imposición de sanciones respecto de los delitos en materia de residuos .....</i>                         | <i>33</i> |
| <b>4.2. Fuerzas y cuerpos de seguridad .....</b>                                                                                                                      | <b>34</b> |
| 4.2.1. <i>Estructura y cooperación entre las autoridades de investigación que participan en la prevención y lucha contra los delitos en materia de residuos .....</i> | <i>34</i> |
| 4.2.2. <i>Técnicas e instrumentos de investigación .....</i>                                                                                                          | <i>37</i> |
| 4.2.3. <i>Capacidad y obstáculos para la investigación de los delitos en materia de residuos .....</i>                                                                | <i>38</i> |
| <b>4.3. Otras autoridades o instituciones .....</b>                                                                                                                   | <b>40</b> |
| <b>4.4.º Cooperación e intercambio de información entre autoridades nacionales .....</b>                                                                              | <b>42</b> |
| 4.4.1. <i>Cooperación y coordinación .....</i>                                                                                                                        | <i>42</i> |
| 4.4.2. <i>Acceso a la información y puntos de contacto de inteligencia .....</i>                                                                                      | <i>49</i> |
| <b>4.5. Formación .....</b>                                                                                                                                           | <b>50</b> |
| <b>4.6. Conclusiones .....</b>                                                                                                                                        | <b>54</b> |

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>5. ASPECTOS JURÍDICOS</b>                                                                                             | 57 |
| <b>5.1. Derecho penal sustantivo</b>                                                                                     | 57 |
| 5.1.1. Descripción de la legislación nacional relacionada con la delincuencia en materia de residuos                     | 57 |
| 5.1.2. Otras disposiciones o instrucciones judiciales                                                                    | 62 |
| 5.1.3. Evaluación de la gravedad de la delincuencia en materia de residuos                                               | 63 |
| 5.1.4. Conexión con otras infracciones penales graves                                                                    | 64 |
| 5.1.5. La función de las ONG                                                                                             | 65 |
| <b>5.2. Cuestiones de procedimiento, jurisdiccionales y administrativas</b>                                              | 66 |
| 5.2.1. Dificultades surgidas respecto de la admisibilidad de pruebas                                                     | 66 |
| 5.2.2. Medidas distintas a las sanciones penales o administrativas                                                       | 67 |
| 5.2.3. Tratamiento de los objetos incautados                                                                             | 70 |
| <b>5.3. Recuperación del medio ambiente</b>                                                                              | 71 |
| <b>5.4. Jurisdicción</b>                                                                                                 | 72 |
| 5.4.1. Principios aplicables a la instrucción de delitos en materia de residuos                                          | 72 |
| 5.4.2. Normas en casos de conflictos de jurisdicción                                                                     | 73 |
| <b>5.5. Conclusiones</b>                                                                                                 | 74 |
| <b>6. COOPERACIÓN</b>                                                                                                    | 76 |
| <b>6.1. Cooperación internacional</b>                                                                                    | 76 |
| 6.1.1. Formas de cooperación en casos transfronterizos                                                                   | 76 |
| 6.1.2. Canales para el intercambio de información y la utilización de bases de datos de la UE                            | 79 |
| 6.1.3. Dificultades en la cooperación judicial relacionada con la delincuencia en materia de residuos                    | 80 |
| 6.1.4. Realización operativa de equipos conjuntos de investigación (ECI) en casos de delincuencia en materia de residuos | 80 |
| <b>6.2. Cooperación con agencias y redes de la UE</b>                                                                    | 81 |
| 6.2.1. Cooperación con Europol y Eurojust                                                                                | 81 |
| 6.2.2. Experiencia obtenida de la utilización de diversas redes medioambientales                                         | 83 |
| <b>6.3. Cooperación entre España e Interpol</b>                                                                          | 85 |
| <b>6.4. Cooperación con el sector privado</b>                                                                            | 85 |
| 6.4.1. La implicación del sector privados y las asociaciones público-privadas (APP)                                      | 85 |
| 6.4.2. Responsabilidad en caso de no cumplir la obligación de transmitir información a las autoridades competentes       | 86 |
| 6.4.3. Experiencia de cooperación con el sector privado                                                                  | 87 |
| <b>6.5. Conclusiones</b>                                                                                                 | 87 |

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>7. TRÁFICO ILÍCITO DE RESIDUOS</b>                                                                                                                      | 88  |
| <b>7.1. Estructura nacional</b>                                                                                                                            | 88  |
| 7.1.1. Autoridades participantes en la prevención y la represión del traslado ilícito de residuos                                                          | 88  |
| 7.1.2. Detección del traslado ilícito de residuos                                                                                                          | 89  |
| 7.1.3. <i>Particularidades del traslado ilícito de residuos</i>                                                                                            | 91  |
| 7.1.4. <i>Medidas relativas a los traslados de residuos</i>                                                                                                | 91  |
| <b>7.2. Inspecciones</b>                                                                                                                                   | 91  |
| 7.2.1. <i>Metodología de las inspecciones y seguimiento</i>                                                                                                | 91  |
| 7.2.2. <i>Inspecciones específicas con respecto a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y a los vehículos al final de su vida útil</i> | 94  |
| 7.2.3. <i>Retos relacionados con la readmisión de traslados ilícitos de residuos</i>                                                                       | 94  |
| 7.2.4. <i>Primer plan de inspección</i>                                                                                                                    | 95  |
| <b>7.3. Conclusiones</b>                                                                                                                                   | 96  |
| <b>8. GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS</b>                                                                                                                   | 99  |
| 8.1. La clasificación de los residuos peligrosos y los retos que plantea su gestión                                                                        | 99  |
| 8.2. Sistema de inspecciones y autoridades que intervienen                                                                                                 | 101 |
| 8.3. Medidas para la protección del medio ambiente y la salud humana y el tratamiento de residuos peligrosos                                               | 103 |
| 8.4. Tendencias en la gestión ilícita de residuos peligrosos                                                                                               | 105 |
| 8.5. Conclusiones                                                                                                                                          | 106 |
| <b>9. PRODUCCIÓN O MANIPULACIÓN ILÍCITA DE MATERIALES PELIGROSOS</b>                                                                                       | 108 |
| 9.1. El concepto de materiales peligrosos                                                                                                                  | 108 |
| 9.2. Tipos de actividades ilícitas relacionadas con la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos y tendencias observadas en ese ámbito    | 111 |
| 9.3. Aspectos de procedimiento                                                                                                                             | 116 |
| 9.3.1. <i>Medios para recoger pruebas y manipular materiales peligrosos</i>                                                                                | 116 |
| 9.3.2. <i>Cooperación con los socios europeos e internacionales</i>                                                                                        | 118 |
| 9.3.3. <i>Técnicas de investigación</i>                                                                                                                    | 118 |
| 9.3.4. <i>Principales obstáculos de la investigación y el enjuiciamiento de esos casos</i>                                                                 | 118 |
| 9.3.5. <i>Formación</i>                                                                                                                                    | 119 |
| 9.4. Conclusiones                                                                                                                                          | 120 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>10. OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES</b>                                                | 121 |
| <b>10.1. Sugerencias de España</b>                                                                | 121 |
| <b>10.2. Recomendaciones</b>                                                                      | 121 |
| 10.2.1. <i>Recomendaciones a España</i>                                                           | 121 |
| 10.2.3. <i>Recomendaciones para Eurojust/Europol/Comisión</i>                                     | 123 |
| <b>Anexo A: programa de la visita de las instalaciones y personas entrevistadas o encontradas</b> | 124 |
| <b>10.3. 12.30.-13.30.</b>                                                                        | 125 |
| <b>10.4. Consejo General del Poder Judicial (C/ Marqués de la Ensenada, 8)</b>                    | 125 |
| <b>Anexo B: Lista de abreviaturas/glosario de términos</b>                                        | 129 |

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

Las autoridades españolas prepararon bien la visita, que incluyó reuniones con los agentes pertinentes con responsabilidades en el ámbito de la prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental así como de la aplicación y el funcionamiento de políticas europeas. La visita incluyó también una reunión con un magistrado que había actuado anteriormente como juez de instrucción y que por tanto habló sobre el papel de los jueces de instrucción en España. No obstante, la única información que se facilitó a los evaluadores se refería a esta experiencia como jueces de instrucción.

Durante la visita de las instalaciones, las autoridades españolas proporcionaron información al equipo de evaluación acerca de aspectos jurídicos y operativos de la prevención y lucha contra la delincuencia medioambiental, así como acerca de la cooperación transfronteriza y con agencias de la UE. Asimismo, se envió por correo electrónico la información adicional que se solicitó.

El equipo de evaluación pudo así realizar una revisión satisfactoria del sistema y detectar buenas prácticas para compartirlas con otros Estados miembros.

La protección del medio ambiente se incluye en el artículo 45 de la Constitución española como un principio rector de la política social y económica de España. Procede señalar que la Constitución española no solo establece la obligación, para quienes violen las disposiciones de protección del medio ambiente, de reparar el daño causado, sino que también contempla de forma expresa sanciones penales o administrativas.

La legislación básica sobre protección del medio ambiente es una competencia estatal, pero compartida en los puntos relativos a la ordenación del territorio. Por contra, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la administración de Justicia, conforme al artículo 149, apartado 1, párrafo 5, de la Constitución.

El Derecho español, concretamente en lo relativo a las sanciones, tanto las administrativas como las penales, que se aplican a las infracciones, cumple generalmente con los requisitos europeos, es decir, que las sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. Únicamente las violaciones medioambientales más graves están sujetas a responsabilidad penal y a sanciones penales.

La trazabilidad de los residuos desde la producción hasta el destino final se garantiza mediante 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 y el Reglamento sobre los Traslados de Residuos.

En el ámbito estratégico, existe la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Real Decreto 1008/2007, de 1 de diciembre de 2017<sup>1</sup>. Este documento plasma objetivos generales para garantizar la seguridad de España y de los españoles, y tan solo incluye una referencia genérica a la protección medioambiental.

Existe un plan estatal de inspección en materia de traslados transfronterizos de residuos, así como varios planes de inspección de traslados de residuos y planes de inspección medioambiental a escala autonómica.

A pesar de las disposiciones constitucionales, el equipo de evaluación dedujo claramente a partir de la información obtenida sobre el terreno que la lucha contra la delincuencia en materia de residuos no se considera una prioridad en el ámbito de los delitos medioambientales, *al menos no por parte de las fiscalías*. En cambio, sí se consideran prioritarios los delitos relacionados con el urbanismo y la ordenación del territorio, ya que las autoridades españolas consideran que tienen una relación más estrecha con delitos graves como la corrupción. No obstante, *la importancia de la delincuencia en materia de residuos, así como la conexión entre la delincuencia en materia de residuos y la corrupción van resultando cada vez más claras para las fuerzas y cuerpos de seguridad, debido a la autorización administrativa necesaria para gestionar los residuos y el traslado de residuos, y se están realizando esfuerzos para mejorar la situación, especialmente por parte de la Guardia Civil*.

En cambio, sí se consideran prioritarios los delitos relacionados con el urbanismo y la ordenación del territorio, ya que las autoridades españolas consideran que tienen una relación más estrecha con delitos graves como la corrupción. Sin embargo, la conexión entre delincuencia en materia de residuos y corrupción es cada vez más evidente, ya que la mayor parte de los procedimientos y trámites relativos a gestión y traslado de residuos requieren una autorización administrativa.

---

<sup>1</sup> ([http://www.dsn.gob.es/es/estrategias\\_publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017](http://www.dsn.gob.es/es/estrategias_publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017))

No hay una partida específica asignada a la prevención y lucha contra la delincuencia en materia de residuos. Tan solo en el presupuesto de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental existen partidas para financiar actuaciones en el marco del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos y el cumplimiento de los objetivos de gestión de residuos (1 871 000 EUR en el presupuesto de este año), pero no específicamente destinadas a la prevención y represión de la delincuencia en materia de residuos.

Por lo que respecta a la financiación de la UE, los únicos fondos de la UE que utilizan las autoridades españolas son la financiación facilitada por la ISFS para financiar el proyecto TECUM (lucha contra la delincuencia medioambiental mediante métodos normalizados).

España no recopila estadísticas interconectadas e integradas sobre delitos medioambientales. Incluso parece que los datos de las autoridades individuales que participan en la prevención y la lucha contra la delincuencia en materia de residuos no se guardan de forma regular, puesto que no se diferencia entre la delincuencia en materia de residuos y otras formas de delincuencia medioambiental.

La instrucción de los procesos penales se asigna al juez de instrucción en toda clase de delitos, salvo en los cometidos por menores. Sin perjuicio de ello, según el artículo 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Ministerio Fiscal puede colaborar con la autoridad judicial en la fase de instrucción del proceso penal.

En 2006, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se crearon secciones de fiscales de medio ambiente en todas las fiscalías provinciales de España se estableció una sección de fiscales de medio ambiente, y se creó la figura del fiscal de sala coordinador de medio ambiente para asistir al fiscal general del Estado en esta materia.

Se ha creado en Madrid una unidad especializada formada por fiscales y por policías y técnicos. Algunos miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, así como agentes forestales y de policía local están adscritos a la Unidad de Medioambiente de la Fiscalía General del Estado. Esta unidad ha establecido una red por todo el territorio español para recibir asistencia ante cualquier necesidad.

En el ámbito judicial, no existen salas ni jueces específicos en los tribunales penales dedicados a delitos medioambientales o en materia de residuos.

Tanto los cuerpos de policía dependientes de las Comunidades Autónomas como los dependientes de las corporaciones locales participan en el mantenimiento de la seguridad pública, que comprende la protección medioambiental.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que ejercen estas funciones en todo el territorio nacional están integradas por la Policía Nacional y la Guardia Civil, ambas con competencias para la investigación de delitos en materia de residuos en todo el territorio nacional.

La Policía Nacional tiene competencias en materia de seguridad pública en las capitales de provincia y en los municipios y áreas urbanas determinados por el Gobierno (art. 11.2.a de la Ley Orgánica 2/1986). La Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV), que se enmarca dentro de la Comisaría General de Policía Judicial, incluye a su vez una Sección de Consumo, Medio Ambiente y Dopaje que coordina las actividades de los veintiocho grupos periféricos de toda España y también las del RE-LAB, un laboratorio especializado para tareas biológicas.

La Guardia Civil tiene competencias de seguridad pública en el resto del territorio español no asignado a la Policía Nacional y en las aguas territoriales (art. 11.2.b de la Ley Orgánica 2/1986). Además, la Guardia Civil tiene la función específica de hacer cumplir las disposiciones legales destinadas a proteger la naturaleza y el medio ambiente (art.12.1. B.e de la 2/1986) para las que ha creado un servicio completo de protección de la naturaleza (SEPRONA), compuesto por funcionarios especializados formados para investigar la delincuencia medioambiental (incluida la delincuencia en materia de residuos). En el ámbito territorial, el SEPRONA cuenta con equipos de protección de la naturaleza con competencia en la provincia donde se ubican, mientras que a nivel nacional la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA) tiene competencia en todo el territorio nacional, con la misión de realizar o apoyar las investigaciones que superen el ámbito de una Comunidad Autónoma o las que supongan la aplicación de procedimientos o técnicas complejas de investigación.

Las siguientes autoridades también están involucradas en la prevención y represión de la delincuencia en materia de residuos:

El MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica, anteriormente denominado MAPAMA) ejerce la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias. Además, se encarga de autorizar los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, así como de ejercer las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados. Igualmente, corresponde al MITECO ejercer las funciones propias de la autoridad nacional en los supuestos en que España sea Estado de tránsito. Pese a contar con estas competencias, el MITECO no tiene capacidad suficiente para cumplirlas debido a la falta de inspectores a nivel nacional, por lo que el Ministerio ha elaborado acuerdos con algunas autoridades regionales de las comunidades autónomas cuya firma estaba prevista, en el momento de la evaluación, para antes de finales de 2018.

La firma de dichos acuerdos puede contribuir a paliar la citada falta de inspectores en las regiones afectadas.

Las comunidades autónomas son competentes para la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y la concesión de la autorización de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea. El Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se responsabiliza, entre otros asuntos, de la protección medioambiental.

Las autoridades locales y las diputaciones forales también cuentan con sus propias competencias, cuando procede.

A partir de la información facilitada, el equipo de evaluación obtuvo la impresión de que el número de inspecciones relacionadas con la producción y gestión de residuos que llevan a cabo las autoridades regionales y locales, con el apoyo de la Policía y la Guardia Civil, resulta insuficiente para prevenir y reprimir la delincuencia en materia de residuos, teniendo en cuenta el tamaño y la posición estratégica del país. Se recomienda aumentar el número y la calidad de las inspecciones.

El marco jurídico nacional establece una obligación de cooperación entre administraciones dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Un medio importante de cooperación consiste en adscribir a miembros de la Policía Nacional, la Guardia Civil, agentes forestales, policía local y funcionarios de la Subdirección General de Residuos del MITECO a la Unidad de Medioambiente de la Fiscalía General del Estado.

Con vistas a mejorar la cooperación entre autoridades administrativas, en el artículo 13 de la Ley 22/2011 se establece la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos.

Aparte de estos, existen otros instrumentos concebidos para mejorar la cooperación, como la Red de Inspección Ambiental (REDIA), constituida por los responsables de las inspecciones medioambientales de las administraciones públicas y el grupo de trabajo «Traslados e Inspección», que opera en el marco de la Comisión de Coordinación de Residuos y se reúne con periodicidad anual.

Según las autoridades españolas, en 2018 se pondrán en marcha una serie de acuerdos de colaboración entre distintas autoridades administrativas y medioambientales, los servicios aduaneros y los servicios de inspección, con el objetivo de facilitar la labor del MITECO en materia de vigilancia e inspección del traslado transfronterizo de residuos

España también juega un papel proactivo en casos transfronterizos, mediante la cooperación principalmente del SEPRONA y del servicio aduanero. El primero es miembro de importantes organismos como Europol (EnviCrimeNet) e Interpol, y ha participado en operaciones policiales conjuntas y proyectos internacionales como el TECUM.

Se han firmado protocolos bilaterales con Portugal y Francia.

A pesar de esto, la información disponible está fragmentada y es desigual, y adolece de una falta de visión global del panorama de los residuos. Una vez identificada la fuente de información, las partes interesadas consideran que la cooperación con dichas autoridades es generalmente satisfactoria. En cualquier caso, la posibilidad de intercambiar información en el contexto de una investigación, aunque sea clara y se emplee incluso entre la Policía Nacional y la Guardia Civil, no se puede comparar con el hecho de compartir una única fuente de información actualizada como es el banco de datos de las fuerzas del orden.

Sin embargo, la futura puesta en marcha del e-SIR (Sistema Electrónico de Información de Residuos), que integrará entre otros el registro de producción y gestión de residuos, los procedimientos de traslados de residuos y las comunicaciones entre Comunidades Autónomas, mejorará la transparencia y trazabilidad de los residuos, contribuirá a aumentar la armonización de los traslados y facilitará el control de los movimientos de residuos efectuados por los operadores económicos en el interior de España.

No hay un único organismo responsable de la formación del personal de las instituciones en delincuencia medioambiental, y cada institución se encarga de la formación de su propio personal; pero los representantes de cada organismo a cargo de tareas relacionadas con este tipo de delincuencia pueden asistir a la formación organizada por otro organismo.

Las ONG cooperan de manera formal con la Guardia Civil (SEPRONA) y proporcionan cursos de formación en investigación dirigidos a policías y fiscales. También colaboran con el SEPRONA presentando denuncias de delitos en materia de residuos ante las autoridades.

A pesar de esta colaboración, las ONG carecen de información acerca de los resultados de sus denuncias.

## 2. INTRODUCCIÓN

A raíz de la adopción de la Acción Común 97/827/JAI de 5 de diciembre de 1997<sup>2</sup>, se estableció un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada. De conformidad con el artículo 2 de la mencionada Acción Común, el Grupo «Cuestiones Generales, incluida la Evaluación» (GENVAL) decidió, el 5 de mayo de 2017, que la octava ronda de evaluaciones mutuas se consagrara a la aplicación práctica y al funcionamiento de las políticas europeas de prevención y lucha contra la ciberdelincuencia.

La elección de la ciberdelincuencia 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 abarca el término delincuencia medioambiental, se acordó que la evaluación se centraría en los delitos que, según los Estados miembros, requerían especial atención.

A tal efecto, la ronda de evaluación abarca tres ámbitos específicos: la delincuencia en materia de residuos, la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos y los residuos peligrosos. Ofrece además 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.

De especial pertinencia en este contexto son 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 Directivas<sup>3</sup> (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 penal<sup>4</sup> (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 residuos<sup>5</sup> (fecha de entrada en vigor: 12 de julio de 2007).

---

<sup>2</sup> Acción Común de 5 de diciembre de 1997 (97/827/JAI), DO L 344 de 15.12.1997, p. 7.

<sup>3</sup> DO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

<sup>4</sup> DO L 328 de 6.12.2008, p. 31.

<sup>5</sup> DO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

El 30 de mayo de 2018, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el paquete legislativo sobre residuos, consistente, entre otras cosas, en la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos<sup>6</sup> (fecha de transposición: 5 de julio de 2020) y la Directiva (UE) 2018/849, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican las Directivas 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos<sup>7</sup> (fecha de transposición: 5 de julio de 2020).

A raíz de la decisión adoptada por el Grupo GENVAL, la ronda de evaluación no cubre las actividades delictivas transnacionales relacionados con otros tipos de delitos contra el medio ambiente, como por ejemplo el tráfico ilícito de especies silvestres, el comercio ilícito de madera, el tráfico ilícito de pescado o la contaminación atmosférica.

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 de los impactos ambientales de la generación de residuos.

La experiencia adquirida en pasadas evaluaciones muestra que los Estados miembros mantienen posiciones diferentes respecto de la aplicación de los instrumentos jurídicos y programas correspondientes, y el proceso de evaluación en curso podría aportar una contribución provechosa también a aquellos Estados miembros que quizá no hayan aplicado de forma suficiente todos los aspectos de los diversos instrumentos.

Además, en las Conclusiones del Consejo de 8 de diciembre de 2016 sobre la lucha contra los delitos que atentan contra el medio ambiente<sup>8</sup> se reconoce que la lucha contra los delitos medioambientales requiere un planteamiento global y multidisciplinario a todos los niveles, mayores niveles de cooperación e intercambio de información entre las autoridades competentes, entre ellas las de terceros países, y un diálogo y una cooperación acentuados con las organizaciones internacionales pertinentes.

---

<sup>6</sup> DO L 150 de 14.6.2018, p. 109.

<sup>7</sup> DO L 150 de 14.6.2018, p. 93.

<sup>8</sup> Documento 15412/16, ENFOPOL 484 ENV 791 ENFOCUSTOM 235.

Teniendo en cuenta todos los elementos mencionados, la evaluación pretende ser amplia e interdisciplinar, y no centrarse solo en la aplicación de los diversos instrumentos para la lucha contra los delitos medioambientales sino también, y sobre todo, en los aspectos operativos en los Estados miembros. Por lo tanto, abarcará la cooperación entre las respectivas autoridades nacionales en materia de medio ambiente, policía, aduanas y judicatura, así como con Europol, Interpol y Eurojust. La evaluación también cubrirá las prácticas operativas en los Estados miembros respecto a las operaciones de tratamiento de residuos y a las entidades y empresas que recogen y transportan residuos.

El orden de las visitas a los Estados miembros fue adoptado por el Grupo GENVAL el 5 de mayo de 2017. España fue el vigésimo séptimo Estado miembro evaluado en la presente ronda de evaluaciones. De conformidad con el artículo 3 de la Acción Común 97/827/JAI, la Presidencia ha elaborado una lista de expertos con conocimientos prácticos sustanciales en la materia y dispuestos a participar en las evaluaciones, designados por los Estados miembros.

Los equipos de evaluación se componen de tres expertos nacionales, asistidos por miembros del personal de la Secretaría del Consejo, y de observadores. Para la octava ronda de evaluaciones mutuas, el Grupo GENVAL aceptó la propuesta de la Presidencia de invitar como observadores a la Comisión Europea, Eurojust y Europol.

Los expertos encargados de la evaluación de España fueron D.<sup>a</sup> Ylva Lindén (Agencia Nacional de Protección del Medio Ambiente, Suecia), D. Thomas Böx (Fiscalía, Alemania) y el coronel Marco Avanzo (Arma dei Carabinieri, Italia). También estuvieron presentes los siguientes observadores: D. Miroslav Angelov (Comisión), D. Enrique Esteller (Secretaría General del Consejo) y D.<sup>a</sup> Carmen Giuffrida (Secretaría General del Consejo).

El presente informe ha sido elaborado por el equipo de expertos, asistido por la Secretaría General del Consejo, sobre la base de las conclusiones de la visita de evaluación que se efectuó en España del 26 al 29 de junio de 2018, y de las detalladas respuestas de España al cuestionario de evaluación, junto con sus detalladas respuestas a ulteriores preguntas de seguimiento.

### 3. ASUNTOS Y ESTRUCTURAS GENERALES

#### 3.1. Estrategia nacional u otros documentos estratégicos similares contra la delincuencia en materia de residuos

La protección del medio ambiente se incluye en el artículo 45 de la Constitución española como un principio rector de la política social y económica de España.

De conformidad con el artículo 149, apartado 1, párrafo 23, de la Constitución española, la legislación de protección del medio ambiente es un asunto de competencia nacional. No obstante, de conformidad con el artículo 148, apartado 1, párrafo 3), las Comunidades Autónomas tienen competencia sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Por consiguiente, se trata de una competencia fundamentalmente estatal, pero compartida en los puntos relativos a la ordenación del territorio.

En contraste, la administración de Justicia es una competencia exclusivamente estatal conforme al artículo 149, apartado 1, párrafo 5 de la Constitución.

No se han redactado documentos estratégicos específicos centrados en la lucha contra la delincuencia en materia de residuos con la participación de todas las instituciones pertinentes. De hecho, el único documento existente a nivel central es la Estrategia Nacional de Seguridad, aprobado por el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre de 2017, que, al tiempo que establece objetivos generales para garantizar la seguridad de España y de los españoles

(<http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>), realiza una única referencia genérica a la conservación del medio ambiente como un ámbito de interés, con el objetivo de *garantizar la conservación de un medio ambiente de calidad y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, como medio para mejorar la calidad de vida y contribuir a un desarrollo sostenido y sostenible, con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático* y subraya la necesidad de reforzar la ejecución de los compromisos adquiridos

con el fin de preservar el medio ambiente en la UE, potenciar la coordinación entre los diversos componentes del sector público con vistas a facilitar la creación de las sinergias necesarias entre los responsables de la conservación y mejora del medio ambiente, y el fortalecimiento y la ampliación de las capacidades tanto genéricas como especializadas de lucha contra el daño medioambiental que supone una auténtica amenaza para el entorno natural y la calidad de vida de las personas.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales (Policía Nacional y Guardia Civil) tienen sus propios e independientes Planes Estratégicos 2017-2020 (reservados), en los que se incluyen las líneas de actuación y los objetivos relacionados directamente con la protección del medio ambiente y la investigación de los delitos medioambientales, especialmente la gestión de residuos ilegales.

Tampoco a escala de las Comunidades Autónomas existen estrategias en materia de residuos que abarquen a todas las autoridades pertinentes, únicamente los siguientes planes de inspección:

- Plan de Inspección de Traslados Transfronterizos de Residuos en Andalucía (PITTRA) 2017-2019.  
[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/web/temas\\_ambientales/calidad\\_ambiental/inspeccion\\_ambiental\\_eccas/inspeccion\\_traslado\\_residuos/documento\\_pittra\\_2017\\_2019.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/calidad_ambiental/inspeccion_ambiental_eccas/inspeccion_traslado_residuos/documento_pittra_2017_2019.pdf)
- Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2017 en Andalucía  
<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=3880d386cfbce310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=a44f887b35427310VgnVCM2000000624e50aRCRDhttps://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=3880d386cfbce310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnextchannel=a44f887b35427310VgnVCM2000000624e50aRCRD>
- Plan de Inspección de Traslados Transfronterizos de Residuos de Castilla-La Mancha 2017-2020.  
[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2017/01/25/pdf/2017\\_560.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2017/01/25/pdf/2017_560.pdf&tipo=rutaDocm)

- Plan de Inspección Ambiental de Galicia 2013-2018.  
[http://cmaot.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?file\\_path=/portal-web/Documentos\\_SXCAA/Inspeccion\\_ambiental/2017\\_Actualizacion\\_Plan\\_de\\_inspeccion\\_ambiental\\_Galego.pdf](http://cmaot.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portal-web/Documentos_SXCAA/Inspeccion_ambiental/2017_Actualizacion_Plan_de_inspeccion_ambiental_Galego.pdf)
- Plan de Inspección Ambiental de La Rioja 2013-2018.  
<https://ias1.larioja.org/cex/sistemas/GenericoServlet?servlet=cex.sistemas.dyn.portal.ImgServletSis&code=oumCvWIgBUF6lChv9ZDgP%2FhXhSM%2FFmcHKNGamwWvdpXApHyqPVxRsoD%2BHW0E2YV6LEXZYSr1AOFg%0ATiSSaU47DH5mfOYlhF8H&&>
- Plan de inspección de traslados transfronterizos de residuos de la Comunidad Valenciana (2017-2022).  
[http://www.dogv.gva.es/datos/2017/01/12/pdf/2017\\_177.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2017/01/12/pdf/2017_177.pdf)

### **3.2. Programas o proyectos nacionales referentes a la delincuencia en materia de residuos**

La existencia de proyectos a escala nacional es consecuencia directa de la distribución de competencias entre el Ministerio para la Transición Ecológica, las Comunidades Autónomas y las autoridades locales.

De forma detallada, a escala nacional se han emprendido los siguientes:

- Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020
- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022
- Plan Estatal de Inspección de traslados transfronterizos de residuos 2017-2019.

Se han llevado a cabo actividades específicas de formación interna en materia de residuos a través de planes de formación concretos del SEPRONA orientados a aportar las cualificaciones necesarias para el personal desplegado.

Los planes nacionales constituyen el marco en el que las Comunidades Autónomas elaboran sus propios planes regionales, con el debido respeto a su autonomía y a sus funciones como autoridad.

### 3.3. Estadísticas

#### 3.3.1. Tendencias principales de la delincuencia en materia de residuos

Según el ministerio Fiscal, los tipos de delincuencia medioambiental que se consideran más significativos en España son los delitos relacionados con la ordenación urbanística y de uso del suelo (en términos cuantitativos) y los incendios forestales (en términos de gravedad, debido a sus efectos sobre el medio ambiente y la seguridad pública). No obstante, el SEPRONA, basándose en métodos recientes impulsados por la labor de inteligencia, es cada vez más consciente de la gravedad de los delitos en materia de residuos y de los beneficios ilegales que se derivan de ellos, por lo que ha redoblado sus esfuerzos exclusivamente dedicados a realizar y apoyar operaciones en relación con este tipo de delitos (las operaciones ROTAMM, REGUMATO y TECUM, por ejemplo).

A partir de la información obtenida *in situ*, resultó evidente para el equipo de evaluación que los delitos en materia de ordenación urbanística y uso del suelo se consideraban prioritarios, porque las instituciones españolas han establecido claramente su conexión con delitos graves como la corrupción. Por esta razón, los delitos en materia de residuos no han tenido prioridad en el marco de la delincuencia medioambiental. No obstante, como mencionamos antes, *la importancia de los delitos sobre residuos, incluida la conexión entre los delitos en materia de residuos y la corrupción, está resultando cada vez más clara para las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles.*

De hecho, las autoridades españolas, y en particular el SEPRONA, han observado en sus últimas operaciones en este ámbito la existencia de grupos de delincuencia organizada que suelen cometer delitos relacionados con este tipo de delincuencia organizada, como el blanqueo de dinero, la falsificación y el fraude fiscal.

Además, la conexión entre delincuencia en materia de residuos y corrupción es cada vez más evidente, ya que la mayor parte de los procedimientos y trámites relativos a residuos requieren una autorización administrativa, lo que deja la puerta abierta a la prevaricación, la falsificación documental, el tráfico de influencias y el cohecho.

La tendencia en el período 2008-2016 parece bastante estable, según los datos proporcionados con las respuestas a la pregunta n.º 5 del cuestionario: no se dispone de información específica sobre delitos en materia de residuos, sino de una denominación genérica «medio ambiente» donde se inscribe este tema específico.

Los datos facilitados por el SEPRONA parecen más precisos y, con arreglo a los mismos, los delitos penados con sanciones administrativas se han reducido en una cuarta parte en el período 2014-2018 (naturalmente, los datos del año en curso están incompletos). Por el contrario, el número de operaciones complejas aumentó durante el mismo período, mientras que el número máximo de denuncias o detenciones en 2014 no ha llegado a igualarse, y la tendencia es fluctuante.

Ni la administración de aduanas ni la Policía Nacional han facilitado información alguna.

### *3.3.2. Número de casos de delitos en materia de residuos registrados*

España no recopila estadísticas interconectadas e integradas. Incluso parece que los datos de las autoridades individuales que participan en la prevención y la lucha contra la delincuencia en materia de residuos se guardan de forma que puede mejorarse, pues no hacen referencia específica alguna a la delincuencia en materia de residuos. La Guardia Civil ya es consciente de este problema y está proyectando repartir sus datos en materia delincuencia medioambiental en distintas categorías, siendo una de ellas la delincuencia en materia de residuos.

El SEPRONA facilitó estadísticas más detalladas sobre delincuencia en materia de residuos, en concreto las referentes a la operación Tyson, con el objetivo de detectar el tráfico ilegal de residuos peligrosos entre países, la existencia de vertederos ilegales de residuos (peligrosos o no peligrosos) y otras actividades irregulares de reciclado. Se realizaron un total de 4 027 inspecciones en medios de transporte, instalaciones de tratamiento de residuos, centros de producción, vertederos y puertos. Sobre la base de las inspecciones realizadas durante treinta días se presentaron 1 477 denuncias, de las cuales se comprobó que 17 estaban relacionadas con delitos.

Las estadísticas de los servicios policiales se transmiten al Ministerio del Interior para su introducción en el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), en el que pueden consultarse en los respectivos anuarios estadísticos

(<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadistico+2016.pdf/6c02fffa-93c4-4838-b1d5-a882971c2cdc>).

Las estadísticas de la Fiscalía del Estado se publican en la siguiente página:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial>. No obstante, dichas estadísticas tampoco especifican la naturaleza de los delitos medioambientales cometidos, por lo que, en consecuencia, no se llevan estadísticas sobre delitos en materia de residuos.

Únicamente el informe elaborado por la secretaría del Fiscal General del Estado facilita esa información (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal>).

Por último, las estadísticas relativas a las medidas adoptadas por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se organizan por tipos específicos.

A continuación se presentan los datos que muestran los cambios habidos en las cifras relativas a investigaciones, procedimientos judiciales, acusaciones, condenas y absoluciones entre 2008 y 2016:

| DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN          | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MEDIO AMBIENTE                        | 545  | 664  | 507  | 556  | 514  | 385  | 398  | 397  | 479  |
| URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | 2266 | 1729 | 1551 | 1219 | 968  | 943  | 1210 | 1089 | 893  |
| PATRIMONIO HISTÓRICO                  | 50   | 55   | 76   | 70   | 71   | 53   | 60   | 52   | 83   |
| FAUNA Y FLORA                         | 249  | 373  | 528  | 448  | 446  | 386  | 349  | 289  | 439  |
| INCENDIOS FORESTALES                  | 752  | 565  | 457  | 433  | 614  | 437  | 579  | 242  | 486  |
| MALOS TRATOS A ANIMALES DOMÉSTICOS    | 15   | 17   | 17   | 25   | 42   | 38   | 75   | 163  | 119  |
| TOTAL                                 | 3877 | 3403 | 3136 | 2751 | 2655 | 2242 | 2671 | 2232 | 2499 |

| PROCEDIMIENTOS JUDICIALES             | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MEDIO AMBIENTE                        | 602  | 526  | 596  | 615  | 552  | 560  | 520  | 534  | 528  |
| URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO | 1734 | 1737 | 1710 | 1754 | 892  | 1265 | 910  | 853  | 922  |
| PATRIMONIO HISTÓRICO                  | 278  | 190  | 231  | 261  | 317  | 432  | 500  | 527  | 220  |
| FAUNA Y FLORA                         | 551  | 676  | 786  | 719  | 696  | 837  | 759  | 777  | 707  |
| INCENDIOS FORESTALES                  | 1257 | 2170 | 1780 | 2306 | 2671 | 2466 | 2160 | 1729 | 865  |
| MALOS TRATOS A ANIMALES DOMÉSTICOS    | 108  | 205  | 181  | 309  | 504  | 515  | 681  | 912  | 774  |
| TOTAL                                 | 4530 | 5504 | 5284 | 5964 | 5632 | 6075 | 5530 | 5332 | 4016 |

| ESCRITOS DE ACUSACIÓN *               | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MEDIO AMBIENTE                        |      |      |      |      | 73   | 80   | 65   | 82   | 102  |
| URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO |      |      |      |      | 535  | 607  | 485  | 436  | 552  |
| PATRIMONIO HISTÓRICO                  |      |      |      |      | 13   | 27   | 16   | 31   | 30   |
| FAUNA Y FLORA                         |      |      |      |      | 222  | 256  | 266  | 210  | 350  |
| INCENDIOS FORESTALES                  |      |      |      |      | 135  | 158  | 177  | 180  | 233  |
| MALOS TRATOS A ANIMALES DOMÉSTICOS    |      |      |      |      | 83   | 68   | 89   | 186  | 205  |
| TOTAL                                 |      |      |      |      | 1061 | 1196 | 1098 | 1125 | 1472 |

\* Datos recopilados desde 2012

| SENTENCIAS<br>CONDENATORIAS              | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MEDIO AMBIENTE                           | 32   | 30   | 33   | 55   | 44   | 41   | 49   | 37   | 54   |
| URBANISMO Y ORDENACIÓN<br>DEL TERRITORIO | 303  | 389  | 427  | 408  | 472  | 504  | 465  | 455  | 394  |
| PATRIMONIO HISTÓRICO                     | 7    | 13   | 10   | 9    | 16   | 13   | 12   | 16   | 21   |
| FAUNA Y FLORA                            | 84   | 80   | 96   | 80   | 119  | 145  | 171  | 220  | 263  |
| INCENDIOS FORESTALES                     | 90   | 86   | 97   | 92   | 116  | 119  | 170  | 133  | 140  |
| MALOS TRATOS A ANIMALES<br>DOMÉSTICOS    | 11   | 19   | 28   | 32   | 32   | 60   | 62   | 68   | 103  |
|                                          | 527  | 617  | 691  | 676  | 799  | 882  | 929  | 929  | 975  |

| SENTENCIAS ABSOLUTORIAS                  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| MEDIO AMBIENTE                           | 21   | 18   | 32   | 20   | 26   | 27   | 27   | 23   | 21   |
| URBANISMO Y ORDENACIÓN<br>DEL TERRITORIO | 96   | 127  | 165  | 161  | 248  | 150  | 155  | 137  | 141  |
| PATRIMONIO HISTÓRICO                     | 3    | 3    | 16   | 7    | 8    | 10   | 6    | 11   | 4    |
| FAUNA Y FLORA                            | 43   | 45   | 23   | 61   | 55   | 64   | 57   | 44   | 28   |
| INCENDIOS FORESTALES                     | 21   | 51   | 34   | 30   | 44   | 39   | 35   | 28   | 29   |
| MALOS TRATOS A ANIMALES<br>DOMÉSTICOS    | 6    | 3    | 12   | 10   | 9    | 8    | 17   | 16   | 28   |
|                                          | 190  | 247  | 282  | 289  | 390  | 298  | 297  | 259  | 251  |

El número de casos investigados (en el que se incluyen también los delitos relacionados con los residuos) hace referencia a las investigaciones realizadas por la fiscalía. Este número es más bajo que el número de procedimientos judiciales, porque los procedimientos judiciales pueden incoarse no solo a partir de investigaciones por parte de los fiscales, sino también a través de denuncias presentadas por los ciudadanos u ONG, atestados policiales o procedimientos administrativos judicializados.

Por otra parte, no todos los procedimientos judiciales da lugar a imputaciones, puesto que pueden ser archivados o convertidos en procedimientos administrativos. El número de sentencias condenatorias es elevado si se compara con el número de imputaciones.

Con arreglo a la información de la Fiscalía del Estado, no se registraron condenas relacionadas con delitos en materia de residuos.

Como se ha mencionado, los delitos relacionados con los residuos pueden gestionarse también por la vía administrativa y recurriendo a sanciones administrativas. Los casos de traslado ilícito de residuos pueden denunciarse e investigarse como delitos de contrabando o como fraudes. El contrabando no siempre se tipifica como delito en el marco jurídico español, sino que, en función del valor de las mercancías de contrabando, puede haber una falta administrativa o un delito penal. Como consecuencia, investigar un delito relacionado con los residuos como contrabando no implica necesariamente la apertura de un proceso penal.

Las autoridades españolas consideran que la vía administrativa en ocasiones puede ser más eficaz y tener un mayor efecto disuasorio que la vía penal.

De acuerdo con la información facilitada no se han aplicado sanciones administrativas en relación con delitos relacionados con los residuos en los últimos cinco años.

### **3.4. Dotación presupuestaria nacional asignada a la prevención y lucha contra la delincuencia en materia de residuos y apoyo financiero de la UE**

No hay una partida específica asignada a la prevención y lucha contra la delincuencia en materia de residuos.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales financian su labor de prevención y erradicación del delito medioambiental con cargo a sus respectivas partidas presupuestarias, si bien no está prevista ninguna línea presupuestaria para tal efecto.

Tampoco el Ministerio para la Transición Ecológica tiene ninguna asignación presupuestaria específica para prevenir y erradicar la delincuencia medioambiental; pero sí participa, aunque sin contar con una partida presupuestaria especial, colaborando con los servicios policiales nacionales en programas de formación.

Tan solo en el presupuesto de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental existen partidas para financiar actuaciones en el marco del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos y el cumplimiento de los objetivos de gestión de residuos (1 871 000 EUR en el presupuesto de este año), pero no específicamente destinadas a la prevención y represión de la delincuencia en materia de residuos.

Por lo que respecta a la financiación de la UE, los únicos fondos de la UE que utilizan las autoridades españolas son la financiación facilitada por la ISFS para financiar el proyecto TECUM (lucha contra la delincuencia medioambiental mediante métodos normalizados), dirigido por el cuerpo de Carabinieri italiano, cuyo principal objetivo es obtener la información necesaria para elaborar estrategias policiales y manuales destinados a ayudar a las fuerzas policiales en su empeño por combatir el tráfico de residuos.

### **3.5. Prevención de la delincuencia en materia de residuos**

Los programas del Departamento de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) incluyen las medidas preventivas y su ejecución, la cooperación y coordinación con la autoridad competente en el ámbito de los residuos, así como la investigación y la necesidad de intervenir respecto de determinadas formas graves de delincuencia que tienen una dimensión transfronteriza en coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La principal medida disuasoria que contempla el ordenamiento jurídico español se establece en los artículos 325 a 329 del Código Penal (detallados más adelante), que incluyen sanciones para diversas prácticas sobre la gestión y el traslado de residuos y para prácticas ilegales en las que incurren las autoridades y los funcionarios públicos que permiten la comisión de tales delitos.

La legislación penal española se complementa en el ámbito administrativo con la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados, con varios reales decretos que desarrollan esta ley en un contexto sectorial y con varias normas a escala autonómica. Estos actos legislativos pueden consultarse en el enlace: <http://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/normativa-y-planificacion/>.

Además de proporcionar orientaciones que garantizan la adopción de medidas adecuadas en el ámbito de la gestión de residuos, estas normas son fundamentales en la aplicación del Código Penal.

### 3.6. Conclusiones

- No existe un plan de acción ni un plan estratégico sobre la delincuencia medioambiental a escala nacional. Está en marcha un plan nacional de inspección para el traslado transfronterizo de residuos y se cuenta con varios planes de inspección sobre el traslado de residuos y con algunos planes de inspección medioambiental a escala autonómica. El hecho de que existan varios planes de inspección nacionales o regionales sobre la delincuencia en materia de residuos puede considerarse una buena práctica. No obstante, la ausencia de un plan estratégico en el que participen todas las instituciones pertinentes muestra la falta de visión estratégica en torno a esta cuestión, lo que puede estar relacionado con el hecho de que la delincuencia en materia de residuos no se considere una prioridad.
- No hay una partida específica asignada a la prevención y lucha contra la delincuencia en materia de residuos.
- Los datos estadísticos facilitados por las autoridades españolas no son lo suficientemente detallados para poder extraer conclusiones pertinentes. Los evaluadores tienen la impresión general de que España no recopila estadísticas interrelacionadas e integradas. Incluso parece que los datos de las autoridades individuales que participan en la prevención y la lucha contra la delincuencia en materia de residuos no se guardan de forma regular, puesto que no se diferencia entre la delincuencia en materia de residuos y otras formas de delincuencia medioambiental. *Confrontadas con esta impresión de los evaluadores, las autoridades españolas añadieron, sin describir en detalle estos esfuerzos, que son conscientes del problema y que están trabajando en una solución.*
- Dentro del ámbito de competencia de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, solo el 6 % de los casos está relacionado con delitos medioambientales (el número de casos relativos a residuos es aún menor). Con los datos facilitados se intuye que se presta bastante menos atención a los delitos sobre residuos que a otras cuestiones como, por ejemplo, el urbanismo y la ordenación del territorio, la flora y la fauna, y los incendios forestales. Esto deriva en una falta de información sobre el flujo total de casos proveniente de las autoridades administrativas, la policía, la fiscalía y los tribunales.
- Al parecer, muchas de las instituciones participantes carecen de bases de datos o estas no están bien organizadas. Se recomienda encarecidamente la creación de bases de datos organizadas que permitan el acceso directo de las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuando esto sea legalmente posible.

- No consta que se hayan impuesto condenas en el marco de las disposiciones penales específicas sobre delincuencia en materia de residuos y traslado ilícito de residuos.
- En algunos casos, los delitos relacionados con los residuos se gestionan por la vía administrativa y recurriendo a sanciones administrativas. Hasta ahora, es posible que los casos de traslado ilícito de residuos se hayan presentado e investigado como delitos de contrabando o como fraudes. El contrabando también puede tramitarse como una falta administrativa. La vía administrativa puede ser en ocasiones más eficaz y tener un mayor efecto disuasorio que la vía penal. No obstante, más allá de los casos administrativos podría haber actividades delictivas que debieran investigarse. En los últimos cinco años no se han impuesto sanciones administrativas.

## **4. ESTRUCTURAS NACIONALES**

### **4.1. Poder judicial (fiscalías y tribunales)**

#### *4.1.1. Estructura interna*

En España, la instrucción de los procesos penales se asigna al juez de instrucción en toda clase de delitos, salvo en los cometidos por menores. Sin perjuicio de ello, según el artículo 773 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Ministerio Fiscal puede colaborar con la autoridad judicial en la fase de instrucción del proceso penal. Dicho artículo autoriza al Ministerio Fiscal a impulsar y hacer avanzar de forma autónoma las investigaciones relacionadas con actividades ilícitas a fin de determinar los hechos y su autoría. Si del procedimiento inicial se desprende que existe una motivación adecuada para seguir con el caso, y si no ha finalizado la investigación u operación policial iniciada por el fiscal, el Ministerio Fiscal debe transmitir a la autoridad judicial las medidas adoptadas, solicitando que se pongan en marcha los procesos penales oportunos. El fiscal debe a su vez transmitir al juez dichas acciones, en el estado en que se encuentren al iniciarse los procesos penales sobre tales actos. No existen órganos judiciales especializados en la fase de instrucción ni durante el juicio por estos delitos.

En 2006, de conformidad con el artículo 20, apartado 2, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se crearon secciones de fiscales de medio ambiente en todas las fiscalías provinciales de España, y se creó la figura del fiscal de sala coordinador de medio ambiente para asistir al fiscal general del Estado en esta materia.

El artículo 20, apartado 2, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone lo siguiente:

*«En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:*

*a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco a intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales.*

*b) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.*

*c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de Fiscales de medio ambiente.*

*d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los Fiscales integrantes de las secciones especializadas.*

*e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, y presentarlo al Fiscal General del Estado; dicho informe se incorporará al informe anual elaborado por el Fiscal General del Estado*

*Para su adecuada actuación se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

*Igualmente, podrán adscribirse los profesionales y expertos técnicos necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas».*

Desde que se creó la unidad especial, el número de fiscales especialistas se ha incrementado a lo largo de los años hasta un total de 174 fiscales, como figura en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado de 2016.

Procede señalar que existe una unidad especializada en Madrid y a escala local compuesta no solo por fiscales sino también por policías y técnicos. De hecho, algunos miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, así como agentes forestales, policía local y miembros del Ministerio para la Transición Ecológica están adscritos a la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado. La unidad especializada está formada por una unidad adscrita de ocho personas (un capitán, un sargento, dos cabos y cuatro agentes, todos ellos procedentes del SEPRONA) y una unidad técnica de nueve personas (cuatro procedentes del MITECO, una de la Guardia Civil, dos de la Policía Nacional, una de la policía local de Madrid y un funcionario forestal). Según la información facilitada por el fiscal jefe, esta unidad ha creado una red en todo el territorio español para ofrecer asistencia ante cualquier necesidad. Al tratarse de la única unidad que cuenta con técnicos, envía personal de apoyo a todas las fiscalías que llevan a cabo investigaciones para las que se precisan conocimientos especializados. Teniendo en cuenta que se trata de la única unidad de esa naturaleza en España y que el número de personas que se ocupan de cuestiones técnicas es reducido, parece que el personal puede resultar insuficiente para abarcar todo el territorio.

Las funciones principales de esta unidad incluyen el análisis de las denuncias y el contacto directo con los fiscales provinciales delegados pertinentes en materia de medio ambiente y urbanismo, con las autoridades y los departamentos del Ministerio para la Transición Ecológica y de las comunidades autónomas y, cuando procede, con las autoridades aduaneras, portuarias y aeroportuarias. También elabora informes que son evaluados por fiscales para su posible presentación ante los tribunales con motivo del enjuiciamiento de delitos ecológicos. Todo ello se recoge en el último párrafo del artículo 20, apartado 2, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

En los tribunales penales no existen salas ni jueces específicos dedicados a delitos medioambientales o en materia de residuos.

*4.1.2. Capacidad y obstáculos para el enjuiciamiento y la imposición de sanciones respecto de los delitos en materia de residuos*

Las autoridades españolas consideran que los principales desafíos para enjuiciar y sancionar delitos en materia de residuos se observan en los casos transfronterizos.

Según las autoridades españolas, en el traslado internacional de residuos resulta difícil identificar con precisión al autor del delito, debido a que normalmente se utilizan intermediarios entre el propietario de los residuos y su destinatario real, lo que dificulta la investigación. De acuerdo con las autoridades españolas, es habitual que cuando se logra identificar al autor este se encuentre fuera del territorio español, en cuyo caso se ponen en marcha los procedimientos de extradición, si es que se conoce su paradero.

En caso de que se imponga una sanción puede haber dificultades a la hora de recaudar las multas, ya que los fondos no se mantienen en España e investigar sobre ellos plantea problemas.

No obstante, el principal desafío estriba en las dificultades que supone para el tribunal interpretar algunos de los conceptos utilizados en la descripción de los delitos.

Se han adoptado algunas medidas destinadas a reforzar la capacidad para enjuiciar y sancionar los delitos en materia de residuos en España. En primer lugar, con este propósito se modificaron el Código Penal en 2003, 2010 y 2015 y la Ley de Enjuiciamiento Criminal en 2015. En segundo lugar, se ha creado la figura del fiscal de sala coordinador de medio ambiente, que asiste al fiscal general en esta materia, se han creado secciones de fiscales de medio ambiente en todas las fiscalías provinciales de España y se ha incrementado el número de fiscales.

Una buena práctica es que el Ministerio de Justicia y la Guardia Civil disponen de los laboratorios del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (del Ministerio de Justicia) o de la Guardia Civil, lo que permite obtener respuestas rápidas y especializadas a las preguntas técnicas que plantean los investigadores.

## 4.2. Fuerzas y cuerpos de seguridad

### 4.2.1. Estructura y cooperación entre las autoridades de investigación que participan en la prevención y lucha contra los delitos en materia de residuos

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, establece que tanto los cuerpos de policía de las comunidades autónomas como los cuerpos de policía de las corporaciones locales participan en el mantenimiento de la seguridad pública.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que llevan a cabo esta función en el territorio español son la Policía Nacional y la Guardia Civil.

El artículo 11, apartado 1, de la Ley Orgánica establece las funciones comunes de ambos cuerpos, entre ellas la siguiente: «g) *Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes*». Ambos cuerpos pueden ejercer esta función en todo el territorio español en virtud del artículo 11, apartado 3.

La investigación de los delitos en materia de residuos entra dentro de las competencias tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil, ambas dependientes del Ministerio del Interior; el artículo 12 de la Ley Marco 2/1986 estipula las funciones específicas de cada fuerza, y entre ellas el artículo 12.1.B.e establece que uno de los deberes de la Guardia Civil es «*[v]elar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente...*».

## **Policía Nacional**

La Policía Nacional tiene competencias en materia de seguridad pública en las capitales de provincia y en los municipios y áreas urbanas determinados por el Gobierno (art. 11.2.a) de la Ley Orgánica 2/1986).

En el plano regional y local, unos 64 000 agentes de la Policía Nacional prestan servicio en todo el país. Puesto que las unidades locales son en algunos casos pequeñas, existen agentes especializados, pero en general no hay agentes encargados exclusivamente de la delincuencia en materia de residuos o de la delincuencia medioambiental.

En los servicios centrales de la Policía Nacional se encuentra la Comisaría General de Policía Judicial, cuyas responsabilidades incluyen la investigación y la persecución de las infracciones supraterritoriales (especialmente de los delitos relacionados con drogas, delincuencia organizada y delincuencia económica, financiera y tecnológica), el control de los juegos de azar y la colaboración con las policías de otros países.

Para cumplir su cometido, la Comisaría General de Policía Judicial se estructura en diferentes unidades centrales, cuyo ámbito de actuación se extiende por todo el país. Una de ellas es la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta, que incluye una Sección de Consumo, Medio Ambiente y Dopaje que coordina las actividades de los veintiocho grupos periféricos de toda España y también las del RE-LAB, un laboratorio especializado para cuestiones biológicas.

Dicha sección dispone de un grupo de medio ambiente encargado de la investigación de los delitos medioambientales, como los relacionados con la gestión de residuos, la prevaricación medioambiental, la tala ilegal y el tráfico de especies protegidas, la alteración del equilibrio biológico, la caza y pesca ilegales y el maltrato animal, así como de la investigación de las organizaciones y redes delictivas que los cometen.

Según la información obtenida por los evaluadores durante la visita, esta unidad central cuenta con cinco expertos pero cuenta con el apoyo de muchas unidades territoriales de la Policía Nacional y se encarga de unos cinco casos complejos al año (fundamentalmente relativos a la delincuencia medioambiental, no solo a la delincuencia en materia de residuos). En caso necesario, este grupo también colabora con otras unidades especializadas de la policía a nivel central en investigaciones sobre blanqueo de capitales o fraude fiscal, para reunir los recursos suficientes y facilitar una respuesta global para hacer frente a los delitos medioambientales en todo el territorio español.

La Policía Nacional también se ocupa de hacer muestreos y ha firmado protocolos operativos con otras instituciones para cuestiones específicas relacionadas con los delitos medioambientales. Si necesitan conocimientos técnicos específicos sobre delitos medioambientales, piden la colaboración de las comunidades autónomas y trabajan como equipos conjuntos.

La Policía Nacional realiza tres o cuatro investigaciones importantes al año, pero no facilitó datos precisos al equipo.

### **Guardia Civil**

La Guardia Civil tiene competencias de seguridad pública en el resto del territorio español no asignado a la Policía Nacional y en las aguas territoriales (art. 11.2.b) de la Ley Orgánica 2/1986).

En el seno de la Guardia Civil se creó el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA), compuesto por agentes especializados y formados para investigar los delitos medioambientales (entre ellos, los delitos en materia de residuos). Además, el artículo 4.6.g del Real Decreto 952/2018, de 27 de julio de 2018, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, otorga al SEPRONA el carácter de «policía judicial específica de la Guardia Civil en materia medioambiental».

En concreto, y en lo que respecta a la investigación medioambiental, dentro de la que se encuadra la investigación de la delincuencia en materia de residuos, el SEPRONA cuenta con unidades a nivel central con competencia en todo el territorio español y unidades en la organización periférica con competencia en la demarcación territorial donde se encuentran. Así, para la persecución de la delincuencia en materia de residuos, sin perjuicio de las actuaciones que realice cualquiera de las unidades de la Guardia Civil, en el ámbito territorial el SEPRONA cuenta con los equipos de protección de la naturaleza con competencia en la provincia donde se ubican, mientras que a nivel nacional la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA) tiene competencia en todo el territorio español, con la misión de realizar o apoyar las investigaciones que superen el ámbito de una comunidad autónoma o las que impliquen la aplicación de procedimientos o técnicas de investigación complejos.

El SEPRONA cuenta no solo con una unidad central de investigación y un laboratorio central de investigación disponibles para todas las unidades periféricas, sino también con 54 unidades de investigación locales y regionales con un total de 1884 agentes especializados responsables exclusivamente de las tareas de protección del medio ambiente.

Además del personal especializado, dispone de equipos técnicos y científicos que permiten realizar las inspecciones sin demora y de herramientas especiales para detectar irregularidades en el ámbito medioambiental en general, y en el de los residuos en particular. Ello permite llevar a cabo acciones de respuesta selectivas y eficaces con resultados muy significativos.

El SEPRONA tiene un enfoque multidisciplinar hacia los delitos en materia de residuos: puesto que se considera un fenómeno delictivo complejo, se realiza un análisis multidisciplinar basado en la inteligencia. Además de los factores tradicionales se tienen en cuenta otros factores, especialmente los flujos financieros, como factores de riesgo (selección de objetivos, análisis de casos complejos, etc.) y como prueba de delitos financieros (para esclarecer la estructura de la red delictiva, evitar que las organizaciones de delincuencia organizada consigan dinero y, finalmente, permitir el pago en caso de responsabilidad civil). Este enfoque va acompañado de la posibilidad de recurrir durante la investigación y análisis de delitos financieros a especialistas del SEPRONA, que pueden abordar con éxito la mayoría de las situaciones. Cuando los recursos internos no son suficientes, se solicita la colaboración de unidades altamente especializadas de la Guardia Civil.

#### *4.2.2. Técnicas e instrumentos de investigación*

Las técnicas de investigación en España parecen avanzadas en el contexto europeo. Para investigar los delitos en materia de residuos se emplean las mismas técnicas e instrumentos que para las otras formas de delincuencia organizada: interceptación de las comunicaciones, seguimientos y vigilancia electrónica de los distintos objetivos o vehículos, análisis informático de dispositivos, elaboración de información y vigilancia encubierta y análisis técnicos de documentación.

Desde 2013 también está permitido utilizar agentes encubiertos, una posibilidad muy importante en las investigaciones sobre delincuencia organizada.

Las fuerzas policiales también disponen de recursos especiales y de la organización necesaria para la toma de muestras. En muchos casos este puede ser un instrumento decisivo en las investigaciones de delitos en materia de residuos.

La disponibilidad de los recursos internos de la Guardia Civil y de la Policía Nacional dedicados a las investigaciones forenses en el ámbito del análisis financiero e informático es también un recurso muy importante para luchar contra la delincuencia medioambiental y en materia de residuos, en particular.

Entre estos instrumentos de investigación, los más intrusivos, aquellos en los que surgen cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales, deben ser previamente autorizados mediante resolución judicial bien motivada y recurrible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Así, el juez de instrucción es el órgano encargado de autorizar todas las acciones policiales intrusivas relacionadas con derechos fundamentales. En estos casos la Policía no puede proceder de forma autónoma.

Las dificultades para el uso de estos instrumentos son las mismas que las que se pueden encontrar en la investigación de otros delitos.

Dado que la tendencia actual en estos tipos delictivos pasa por el empleo cada vez más frecuente de artificios tecnológicos para su comisión y siempre con un trasfondo económico, dado que el lucro ilícito es el fin último de su actividad, es habitual utilizar todos los recursos corporativos disponibles, entre ellos, por supuesto, unidades forenses, financieras y de ciberdelincuencia.

#### *4.2.3. Capacidad y obstáculos para la investigación de los delitos en materia de residuos*

Los principales puntos fuertes de las actividades de investigación que realiza España son los siguientes:

- Se han creado secciones de fiscales de medio ambiente en cada una de las fiscalías provinciales de España.
- Se han creado grupos especializados dentro de las autoridades implicadas (SEPRONA, Policía Nacional, autoridades aduaneras e inspectores medioambientales).

- Determinadas unidades de la Guardia Civil (UCOMA y algunas secciones de investigación del SEPRONA), así como de la Policía Nacional, cuentan con capacidades propias en los ámbitos forense, de análisis financiero y de análisis informático que les permiten investigar completamente los casos sin necesidad de recurrir a apoyo externo. Además, el SEPRONA cuenta con el apoyo del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil en cualquiera de sus departamentos, principalmente química, medio ambiente, ingeniería o informática, y fuera del ámbito de la Guardia Civil con laboratorios dependientes del Ministerio de Justicia (Toxicología) y con laboratorios dependientes de otros Ministerios, comunidades autónomas u otros organismos.
- Las fuerzas policiales tienen un enfoque multidisciplinar para contextos delictivos específicos. El SEPRONA, concretamente, utiliza un enfoque basado en la inteligencia.
- Se utilizan muchos métodos de investigación eficaces (como interceptación de las comunicaciones o investigaciones financieras).

Los principales obstáculos son:

- No existen bases de datos específicas compartidas (en lo que respecta tanto al traslado de residuos y las entidades vinculadas como a las bases de datos de la policía, que probablemente serían de gran ayuda si se unificaran).
- Los datos relativos a los traslados transfronterizos (cada autoridad regional tiene su propia base de datos sobre traslado de residuos dentro de la UE) están excesivamente fragmentados.
- Cada vez hay mayor vinculación entre la delincuencia relacionada con los residuos y la delincuencia organizada, lo que implica la presencia de entramados financieros complejos, con numerosas personas jurídicas interpuestas, multitud de cuentas corrientes y activos que se deben analizar, y la presencia de ciclos de blanqueo de capitales complejos, tanto en el ámbito nacional como en la esfera internacional.
- Son necesarias la uniformidad en la identificación de residuos y la normalización de los documentos.
- Existen dificultades relacionadas con la inspección de residuos in situ, que hacen necesario recurrir a la investigación documental, y con la gran cantidad de normativa administrativa existente en la que se asientan los tipos penales.
- Uno de los principales problemas en lo que respecta a la delincuencia transfronteriza en materia de residuos es la obtención de información sobre traslados transfronterizos de residuos en los que España es país de tránsito o de destino. Las autoridades españolas explican estas dificultades por la complejidad que supone el número de entidades implicadas en los diferentes países a escala internacional y la falta de interconexión entre las bases de datos de diferentes instituciones judiciales, policiales y aduaneras en España.

En opinión del evaluador, algunos de los problemas a los que se enfrentan las autoridades españolas pueden derivar de la falta de una estrategia general a escala nacional para la lucha contra la delincuencia en materia de residuos. Puesto que no existe ningún documento estratégico, ni estadísticas integradas, útiles y significativas, tampoco hay ninguna base razonable para elaborar análisis de riesgos o formular objetivos detallados que permitan establecer planes de inspección eficaces que puedan ser desarrollados por personal debidamente formado.

#### **4.3. Otras autoridades o instituciones**

Otras autoridades nacionales que participan en la prevención y la lucha contra la delincuencia en materia de residuos son el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO), las comunidades autónomas, las entidades locales, o las diputaciones forales cuando proceda, y las autoridades aduaneras.

El artículo 12 de la Ley 22/2011 enuncia las competencias administrativas en esta materia como sigue:

- El Consejo de Ministros aprueba el Plan Nacional Marco de Gestión de Residuos, basado en la propuesta del ministerio responsable de asuntos medioambientales, actualmente el MITECO.
- La Administración General del Estado a través del MITECO ejerce la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias. Además, se encarga de autorizar los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, así como de ejercer las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados, sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar la comunidad autónoma donde esté situado el centro de la actividad correspondiente. Igualmente, corresponde al MITECO ejercer las funciones propias de la autoridad nacional en los supuestos en que España sea Estado de tránsito a efectos de lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.

Procede señalar que, a pesar de tener las competencias correspondientes, el MITECO no tiene suficiente capacidad para ejercerlas. Debido a la falta de inspectores a nivel nacional, el Ministerio ha elaborado acuerdos con algunas autoridades regionales de las comunidades autónomas, cuya firma estaba prevista, en el momento de la evaluación, para antes de finales de 2018.

- Según el artículo 12 de la Ley 22/2011, las comunidades autónomas son competentes para la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos y la concesión de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, así como dentro del territorio español. Asimismo, se les le atribuye la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.
- Las entidades locales, o a las diputaciones forales cuando procede, son competentes para el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Según lo dispuesto en el código aduanero de la Unión (Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013), el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es responsable, entre otras cosas, de la protección del medio ambiente, actuando, cuando procede, en estrecha cooperación con otras autoridades. Es responsable de facilitar y controlar el comercio internacional y de reducir los riesgos y amenazas. En dicho departamento se inscribe el Área de Vigilancia Aduanera, servicio de carácter policial que desarrolla su actividad en la lucha contra el contrabando y que constituye una policía judicial y una policía administrativa especial.

En caso de que se produzca un traslado ilícito de residuos ligado al movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, a través de Vigilancia Aduanera, tiene la capacidad legal de actuar, en aplicación de la normativa de contrabando antes mencionada.

Procede señalar que, en la mayoría de los casos, las autoridades aduaneras buscan el apoyo técnico y jurídico de las autoridades medioambientales, puesto que no poseen los conocimientos especializados suficientes para tratar con residuos ilegales. Si no hay una respuesta inmediata de las autoridades medioambientales, esta práctica puede conllevar enormes gastos. De hecho, a pesar de que los costes por detener un transporte se imputan al transportista, este último siempre puede solicitar el reembolso si finalmente no se le considera responsable de ningún comportamiento ilegal delictivo o administrativo.

Si la Administración detecta unos hechos que puedan ser constitutivos de delito en materia de residuos, debe ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.

#### **4.4. Cooperación e intercambio de información entre autoridades nacionales**

##### *4.4.1. Cooperación y coordinación*

El marco jurídico nacional establece una obligación de cooperación entre administraciones dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

En el Ministerio del Interior, el CITCO (Centro Inteligencia de Terrorismo y Crimen Organizado) se encarga de coordinar las investigaciones desarrolladas por las fuerzas de seguridad únicamente en materia de crimen organizado y terrorismo. Utiliza un sistema de registro de investigaciones conocido como SRI que gestiona y detecta las coincidencias de datos objetivos en las investigaciones que llevan a cabo los servicios policiales en materia de crimen organizado, para posteriormente coordinarlas y tratarlas de forma integral.

Un importante medio de cooperación es la adscripción de algunos miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, así como agentes forestales, policía local y miembros del MITECO a la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado. Todo lo anterior está previsto en el apartado último del artículo 22.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (véase la pregunta 18).

Entre los ejemplos destacados de operaciones combinadas entre diferentes cuerpos policiales y dirigidas por el Ministerio Fiscal se encuentra la operación Rapiña.

La cooperación también se realiza mediante contactos directos de esta unidad con los fiscales provinciales delegados pertinentes en materia de medio ambiente y urbanismo, con las autoridades y los departamentos del MITECO así como con los de las comunidades autónomas y, cuando procede, con las autoridades aduaneras, portuarias y aeroportuarias.

Por su parte, la Guardia Civil cuenta, para realizar investigaciones, con el apoyo del resto de unidades o servicios, como la Agrupación de Tráfico para controles en carretera, el servicio marítimo para inspecciones en el mar y el servicio fiscal para actuaciones en puertos y aeropuertos.

Como ejemplo de esas acciones pueden citarse:

- La operación Tyson, realizada en el ámbito de Interpol, que investiga las irregularidades en la gestión de residuos en cualquiera de sus fases de tratamiento.
- La operación TECUM, realizada en el ámbito de Europol, que centraliza la investigación de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de residuos.

Según las autoridades españolas, en 2018 se pondrán en marcha una serie de acuerdos de colaboración entre distintas autoridades administrativas y medioambientales, los servicios aduaneros y los servicios de inspección, con el objetivo de facilitar la labor del MITECO en materia de vigilancia e inspección del traslado transfronterizo de residuos:

- Convenio marco de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio para la Transición Ecológica para la inspección de traslados de residuos. El objeto del acuerdo es establecer un marco general de colaboración entre la AEAT, a través del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, y el MITECO, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para el ejercicio adecuado de sus respectivas competencias relativas a la inspección de traslados transfronterizos de residuos.

Con este fin, se establecerá la cooperación adecuada para garantizar la mejor vigilancia del traslado transfronterizo de residuos, evitando que se produzcan efectos adversos para la salud humana o el medio ambiente, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia. El convenio marco será de aplicación a las inspecciones que se deriven del cumplimiento del Plan Nacional de Inspección y de los programas anuales resultantes de este último relativas al traslado de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

- Procedimiento operativo de colaboración entre la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del MITECO, que tiene como antecedente la Orden comunicada de 21 de octubre de 1997, actualmente vigente, sobre colaboración entre los Ministerios de Medio Ambiente (hoy MITECO) y de Interior para la protección de la naturaleza y el medio ambiente. El objeto es establecer un marco general de colaboración entre el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Guardia Civil y el MITECO, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para el adecuado ejercicio de sus competencias relativas a la inspección de traslados de residuos, así como para vigilar el adecuado cumplimiento de la normativa vigente en materia de gestión de residuos en el ámbito estatal, en cumplimiento del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.
- Convenio interadministrativo para la encomienda de gestión del MITECO con cada una de las comunidades autónomas para la realización de inspecciones de traslados desde o hacia terceros países en el territorio de la comunidad autónoma. Mediante la firma de las encomiendas entre el MITECO y cada comunidad autónoma se encomendará a las comunidades autónomas la realización de determinadas acciones de apoyo a las funciones de inspección de los residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la UE, en los centros de actividad existentes dentro de su territorio, lo que puede aumentar la eficacia de dichas actuaciones.

Procede mencionar la existencia de un grupo de trabajo en el ámbito de los residuos que reúne a representantes del MITECO, de las comunidades autónomas y de la Guardia Civil y cuyo objetivo es facilitar la coordinación y el apoyo mutuo. El grupo de trabajo «Traslados e Inspección» opera en el marco de la Comisión de Coordinación y se reúne con periodicidad anual.

Está formado por expertos en inspección y traslados de las comunidades autónomas. También participa en las reuniones personal de la Guardia Civil y de las autoridades aduaneras. Entre otras cuestiones, en el grupo se trata del acuerdo sobre inspecciones de exportación e importación de residuos.

También hay otro grupo, el Grupo de trabajo de simplificación, estandarización y tramitación electrónica, en el que se reúnen los expertos en residuos de las comunidades autónomas para abordar el trabajo en curso de la base de datos e-SIR. Este grupo se reúne con mayor frecuencia.

En 2017 la reunión tuvo lugar el 15 de noviembre y se trataron los siguientes temas:

- Resumen de actividades de 2017.
- Presentación de Tyson por parte del SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil).
- Situación de los planes de inspección de las comunidades autónomas.
- Presentación del Programa Anual Estatal de Inspección.
- Encomienda de gestión con las comunidades autónomas.
- Propuestas de trabajos para 2018 (MITECO y comunidades autónomas).
- Otros temas de interés.

Otro instrumento para mejorar la cooperación es la Red de Inspección Ambiental (**REDIA**), constituida por los responsables de las inspecciones ambientales de las Administraciones Públicas (comunidades autónomas y Administración General del Estado), cuya finalidad es contribuir a la protección del medio ambiente a través del desarrollo y la mejora permanente de la Inspección Ambiental.

A fin de mejorar la cooperación entre autoridades administrativas, en el artículo 13 de la Ley 22/2011 se establece la **Comisión de coordinación en materia de residuos**:

*«1. Se crea la Comisión de coordinación en materia de residuos, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las administraciones competentes en materia de residuos.*

*2. Esta Comisión ejercerá las siguientes funciones: a) Impulsar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas con competencias en materia de residuos. b) Elaborar los informes, dictámenes o estudios que le sean solicitados por sus miembros o a iniciativa propia. c) Elaborar recomendaciones, entre otras materias, sobre la sostenibilidad, eficacia y eficiencia de los sistemas de gestión de los flujos de residuos, exigencias de calidad del reciclado, así como sobre etiquetado. d) Analizar la aplicación de las normas de residuos y sus repercusiones. e) Analizar y valorar la información disponible en materia de residuos con objeto de mantener un conocimiento actualizado y disponible para las autoridades administrativas de la situación de los residuos del Estado español en el contexto de la Unión Europea. En particular, se analizará la información relativa a los envases y residuos de envases y se elaborarán las recomendaciones oportunas con el fin de prevenir la generación de residuos de envases y contribuir a una gestión más eficiente de los mismos. f) Ejercer las atribuciones que le confiere esta norma en relación con los subproductos, la pérdida de la condición de fin de residuo, la reclasificación de residuos o la recepción de notificaciones de traslado. g) Analizar las justificaciones de las alteraciones en el orden de prioridades de la jerarquía de residuos basadas en un enfoque de ciclo de vida. h) Cualquier otra función de intercambio de información o asesoramiento en cuestiones relacionadas con la materia regulada en esta Ley que pudiera serle encomendadas por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino o las Comunidades Autónomas. i) Las funciones que esta Ley u otras normas le atribuyan. j) Intercambiar información y hacer recomendaciones sobre la aplicación de las disposiciones en materia de las autorizaciones relativas a los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor. k) Con carácter previo a la elaboración de los planes de gestión de residuos, incluido el Plan Nacional marco, proponer contenidos y directrices.*

3. La Comisión de coordinación en materia de residuos estará presidida por el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental y vice presidida por uno de los representantes de las Comunidades Autónomas. Por orden del Ministro de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se nombrarán los 30 vocales que compondrán la Comisión, entre ellos un vocal designado por cada una las Comunidades Autónomas, un vocal designado por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, tres vocales de las Entidades Locales designados por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación y ocho vocales representantes de los departamentos ministeriales, u organismos adscritos a los mismos, con competencias que incidan en esta materia, con rango de subdirector general o equivalente. Para cada uno de los miembros de la Comisión se designará un suplente. Actuará como secretario, con voz y sin voto, un funcionario del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

4. La Comisión de coordinación en materia de residuos podrá crear grupos de trabajo especializados que servirán de apoyo para el cumplimiento de las funciones que le encomienda esta Ley. En estos grupos podrán participar técnicos o expertos en la materia de que se trate, procedentes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil.

5. La Comisión aprobará sus normas de funcionamiento, que se ajustarán a las previsiones sobre órganos colegiados contenidas en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». (\*)

\* Actualmente regulado en la Sección 3 «Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas» del Capítulo II, Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Guardia Civil participa tanto en la Comisión de coordinación en materia de residuos mencionada anteriormente como en la red REDIA también mencionada más arriba, en las que se reúnen representantes de los departamentos de inspección ambiental de todas las comunidades autónomas. Además, el **Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)** es el coordinador nacional de la EMPACT y también colabora con el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Actualmente, la REDIA está trabajando en el desarrollo de un protocolo de inspección de traslados transfronterizos de residuos.

Dentro del ámbito de competencias del Ministerio se están elaborando distintas plataformas y herramientas informáticas que podrán ser utilizadas por los agentes implicados en la cadena de consumo, producción y reciclado, con el objetivo de realizar un seguimiento sobre la prevención y la gestión de residuos. La futura puesta en marcha del e-SIR (Sistema Electrónico de Información de Residuos), que integrará entre otros el registro de producción, los procedimientos de traslados de residuos y las comunicaciones entre comunidades autónomas, mejorará la transparencia y trazabilidad de los residuos, contribuirá a aumentar la armonización de los traslados, y facilitará el control de los movimientos de residuos efectuados por los operadores económicos en el interior de España. El sistema e-SIR contará también con un módulo donde se registrarán los traslados transfronterizos de residuos a terceros países. Dicho módulo tendrá conexión con los sistemas informáticos de la Agencia Tributaria, la Guardia Civil y las comunidades autónomas, con el fin de facilitar la comunicación entre las distintas administraciones y contribuir así a una mejor trazabilidad de los traslados de residuos y a un mayor control de los movimientos.

Según se comunicó al equipo de evaluación, las autoridades españolas no han encontrado obstáculos de carácter práctico en el ámbito de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien la dispersión de las competencias administrativas en materia de residuos puede ralentizar la obtención de información. Tampoco se han detectado obstáculos en el ámbito de competencias del MITECO.

No obstante, el equipo de evaluación constata que esta afirmación parece desmentida por los problemas que se han identificado en relación con las investigaciones (véase punto 4.2.3) y que, según las autoridades españolas, se deben en parte a *«la ausencia de interconexión entre bases de datos de diferentes instituciones judiciales, policiales y aduaneras en España»*.

Lo que sí parece esencial es que la información disponible está fragmentada y es desigual, y no ofrece una visión global del panorama de los residuos. La posibilidad de intercambiar información en el contexto de una investigación, aunque sea clara y se emplee incluso entre la Policía Nacional y la Guardia Civil, no se puede comparar con el hecho de compartir una única fuente de información actualizada como es el banco de datos de las fuerzas del orden.

Desde el punto de vista de la prevención, aparte de los datos procedentes de autoridades únicas, que no parecen especialmente centradas en el tráfico de residuos, no existe una fuente de información exhaustiva ni, lo que también es importante, se trata nunca de una fuente en tiempo real, ya que para intercambiar información es necesario cursar solicitudes más o menos formales.

#### *4.4.2. Acceso a la información y puntos de contacto de inteligencia*

La ausencia de una base de datos unificada sobre residuos es un factor que puede resultar limitativo. La información no se organiza según unas normas, sino en función de las necesidades de cada autoridad, lo que dificulta su utilización para fines distintos a los previstos originalmente.

Por esta razón, según las autoridades españolas no es fácil identificar toda la información disponible en cada nivel administrativo. Sin embargo, una vez identificada la fuente de la información, las partes interesadas consideran que la cooperación con dichas autoridades es generalmente satisfactoria. Las autoridades españolas consideran que el acceso a los datos es adecuado y se lleva a cabo conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal.

No obstante, se ha observado que la Guardia Civil ha realizado un esfuerzo considerable para estudiar el fenómeno de los residuos bajo diferentes aspectos, como ya se trató en el punto 4.4.

Es preciso señalar, por otra parte, que las solicitudes de colaboración suelen recibir siempre una respuesta positiva, lo que amplía la cooperación que limita la fragmentación de datos.

En lo que respecta al intercambio de información entre las autoridades encargadas de los residuos y de la delincuencia en materia de residuos, las autoridades españolas están haciendo esfuerzos para facilitar el intercambio y el acceso a la información.

Actualmente, dentro del ámbito de competencias del MITECO se están elaborando distintas plataformas y herramientas informáticas, que podrán ser utilizadas en el futuro por los agentes implicados en la cadena de consumo, producción y reciclado, con el objetivo de realizar un seguimiento sobre la prevención y la gestión de residuos.

Como se señala en el párrafo anterior, la futura puesta en marcha del e-SIR (Sistema Electrónico de Información de Residuos) mejorará la transparencia y trazabilidad de los residuos, contribuirá a aumentar la armonización de los traslados y facilitará el control de los movimientos de residuos efectuados por los operadores económicos en el interior de España.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular el SEPRONA, las autoridades aduaneras y las comunidades autónomas tendrán acceso al e-SIR cuando el sistema esté operativo.

Para todas las formas de delincuencia organizada se emplean los mismos canales, ya que no existe actualmente un punto de contacto específico en cuestión de residuos.

#### **4.5. Formación**

No hay un único organismo responsable de impartir formación común sobre delincuencia medioambiental a todo el personal de los organismos. Cada organismo se encarga de la formación de su propio personal, pero los representantes de cada organismo a cargo de tareas relacionadas con este tipo de delincuencia pueden asistir a la formación organizada por otro organismo. La Subdirección General de Residuos de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del MITECO, las comunidades autónomas, el SEPRONA y la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado son los órganos responsables de ofrecer formación relacionada con la delincuencia medioambiental, y en particular con la delincuencia en materia de residuos.

El SEPRONA de la **Guardia Civil** participa en la formación impartida por el CEPOL no solo con alumnos, sino también con formadores. En cuanto a los miembros de la Guardia Civil, además de las acciones individuales realizadas en determinadas comandancias según sus respectivos planes específicos de instrucción, reciben formación en materia de residuos que se concreta en la participación en jornadas, charlas y seminarios organizados por las autoridades administrativas competentes (el MITECO y las comunidades autónomas), así como por entidades del sector privado.

Con respecto a la formación general relativa a los delitos medioambientales, el SEPRONA, creado en 1988, está altamente especializado; se ha fundamentado y se fundamenta en una sólida formación específica en la materia. La Guardia Civil facilita innumerables tipos de formación a los miembros de esa especialidad.

En los últimos tiempos, a los cursos ya disponibles (curso de equipos, curso de patrullas, curso superior, etc.), se han añadido otros en los que se especializa al personal en funciones mucho más concretas de la investigación penal medioambiental (curso de análisis de inteligencia, curso de investigación financiera, curso de obtención de información de fuentes abiertas, etc.).

En 2016 se impartió al personal del SEPRONA un curso específico de contenido teórico-práctico en materia de gestión de residuos, coordinado por la Subdirección General de Residuos de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del MITECO.

En 2018 se continuará la formación en materia de inspección en colaboración con el SEPRONA, con los miembros del grupo de trabajo «Traslados e Inspección» así como en el marco de la REDIA, ya que forma parte de los compromisos adquiridos en el marco de la colaboración establecida con la Guardia Civil a través de la Orden comunicada de 21 de octubre de 1997 sobre colaboración entre los Ministerios de Medio Ambiente, hoy MITECO, y del Interior para la protección de la naturaleza y el medio ambiente.

En cuanto a los miembros de la Guardia Civil, además de las acciones individuales realizadas en determinadas comandancias según sus respectivos planes específicos de instrucción, reciben formación en materia de residuos que se concreta en la participación en jornadas, charlas y seminarios organizados por las autoridades administrativas competentes (el MITECO y las comunidades autónomas), así como por entidades del sector privado.

La frecuencia y los alumnos potenciales de cada uno de esos cursos varían enormemente; algunos tienen carácter anual, otros puntual y otros celebran varias ediciones al año. Además el tipo de alumnos a los que van destinados puede ir desde agentes concretos para las acciones formativas más específicas y costosas (investigación financiera, por ejemplo), hasta varias decenas o incluso cientos de profesionales formados cada año en otras materias.

En el ámbito de la **administración aduanera** existe un módulo formativo en delitos medioambientales para funcionarios en prácticas.

El **Consejo General del Poder Judicial** ofrece formación con carácter general en diversos ámbitos que son demandados por los propios jueces. En 2014 se incluyó la formación en materia medioambiental como área temática de la formación continua proporcionada a los miembros de la carrera judicial. Sin embargo, no se ha impartido ninguna formación específica sobre delitos en materia de residuos. De hecho, en 2016 y 2017 se organizaron las siguientes actividades:

- Encuentro sobre delitos medioambientales. Responsabilidad ambiental. Aspectos penales y administrativos (abril de 2016 y mayo de 2017).
- Urbanismo y espacios naturales protegidos (mayo de 2016 y abril de 2017).
- Estancia medioambiental: Planificación de prevención en materia de incendios forestales e inundaciones (octubre de 2016 y octubre de 2017).

Además, se realiza una formación descentralizada donde los tribunales superiores de justicia de cada comunidad autónoma deciden los cursos de formación que ofrecen a sus jueces.

El **Centro de Estudios Jurídicos** (CEJ) es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Justicia que organiza cursos y formación específicos dirigidos a los miembros de la carrera fiscal, de los cuerpos de la administración de justicia y del Cuerpo de Abogados del Estado; organiza asimismo cursos especializados para la policía judicial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Imparte cursos de formación sobre delitos medioambientales. Solo algunos de ellos se refieren específicamente a la delincuencia en materia de residuos, como se desprende de la siguiente lista.

Formación impartida regularmente:

- a) Los cursos de especialización que se imparten a la policía judicial, y en particular a la Guardia Civil, constan de una ponencia de una hora por curso (se celebran alrededor de seis anualmente) sobre «Delitos contra el medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico».
- b) Todos los años se imparte formación a los miembros de la carrera fiscal en las jornadas anuales de fiscales especialistas en medio ambiente y urbanismo.

- c) En los cursos selectivos de los procesos de selección de la carrera fiscal, el fiscal de sala de medio ambiente imparte una ponencia de una hora a los fiscales en prácticas, y se visita el departamento de medio ambiente del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (se muestran pruebas e informes).

#### Formación impartida en 2016 y 2017:

- a) En 2016 se organizó la actividad «El maltrato a los animales», a la que asistieron treinta fiscales.
- b) En 2017 se organizó la actividad «Contaminación y residuos», a la que asistieron treinta y cinco fiscales.
- c) En 2016 los fiscales participaron en las siguientes actividades internacionales: «*How to enforce EU legislation on biodiversity and wildlife trafficking*», celebrada en Tréveris (participó un fiscal), y «*Workshop on how to handle court proceedings invoking non-compliance with EU waste law*», celebrada en Salónica (participaron cuatro fiscales).
- d) En 2016 se organizó la actividad internacional «*How to enforce EU legislation on biodiversity in wildlife trafficking*» (Madrid-CEJ), con cuarenta asistentes internacionales (jueces y fiscales del ámbito penal).
- e) En el curso selectivo de la 56.<sup>a</sup> promoción de la carrera fiscal celebrado en 2017, los fiscales en prácticas participaron en dos charlas, de una hora cada una, con el fiscal jefe de la unidad técnica de la fiscalía coordinadora de medio ambiente y urbanismo y con un abogado del Estado especializado en la materia.

#### Formación impartida en 2018:

- a) En abril se celebró la actividad «*The new environmental crimes. Typology and analysis of legislation and case law. Practical experiences of investigation*».
- b) Además, desde el año 2002 el Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM) del MITECO, situado en Valsaín (Segovia), imparte anualmente cursos a los fiscales.

#### 4.6. Conclusiones

- En opinión del evaluador, la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, formada no solo por fiscales sino también por agentes de policía y técnicos, podría tener un gran potencial para luchar contra la delincuencia en materia de residuos y, como tal, esto debe ser considerado una buena práctica. Sin embargo, en opinión del evaluador, España debería estudiar la posibilidad de mejorar la capacidad de la fiscalía en materia de protección del medio ambiente y urbanismo, ya sea nombrando a más técnicos a nivel central o incluyendo personal técnico en la fiscalía especializada local.
- La Fiscalía General del Estado no destacó ante los evaluadores ningún caso de delincuencia en materia de residuos, y es evidente que se da prioridad a los delitos en el ámbito del urbanismo, ya que se considera que están más relacionados con delitos graves como la corrupción. No obstante, puesto que los delitos en materia de residuos están considerados «delitos de control» —un fenómeno delictivo al que las autoridades deben atender y que deben vigilar activamente, ya que de lo contrario podría no ser detectado— y podrían estar relacionados con delitos graves, la razón puede encontrarse también en el número y la calidad de las inspecciones.
- En los tribunales penales no existen salas ni jueces específicos dedicados a delitos medioambientales o en materia de residuos. Las autoridades españolas (especialmente el Consejo General del Poder Judicial) estiman que sería deseable que los jueces del ámbito penal tuvieran una mayor especialización en delincuencia medioambiental en general, y en delincuencia en materia de residuos en particular; el equipo de evaluación está de acuerdo con esta valoración.
- La aplicación de la legislación medioambiental forma parte de la competencia de las comunidades autónomas, las autoridades locales, la Policía Nacional, la Guardia Civil y las autoridades aduaneras.

- Los cuerpos de policía han creado unidades especializadas: el SEPRONA en la Guardia Civil, el TEDAX-NRBQ en la Policía Nacional y el SEDEX-NRBQ en la Guardia Civil. Se trata de una buena práctica, teniendo en cuenta que el personal desplegado ha recibido formación específica y que esa especialización implica que los delitos medioambientales se gestionen de forma adecuada y eficaz.
- El análisis de los delitos relativos al tráfico de residuos con un enfoque multidisciplinar hacia el tráfico de residuos lo realiza en general el SEPRONA, entre otras cosas debido al elevado número de agentes desplegados y a los datos específicos recopilados. El trabajo de análisis realizado por las autoridades aduaneras es digno de mención y se aplicará en relación con los residuos.
- Según las autoridades españolas, las autoridades correspondientes intercambian la información necesaria cuando así se requiere, y la cooperación entre las autoridades es generalmente satisfactoria. Sin embargo, la cantidad de autoridades distintas con competencias en materia de gestión de residuos y transporte o traslado de residuos complica la ejecución, la coordinación de las inspecciones y el acceso a la información. La dispersión de la responsabilidad administrativa en materia de residuos puede ralentizar el proceso de obtención de información. Por estas razones, la cooperación y la coordinación entre las administraciones afectadas son fundamentales. El desarrollo de la base de datos del e-SIR mejorará probablemente esta situación, puesto que todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en particular el SEPRONA, las autoridades aduaneras y las comunidades autónomas, tendrán acceso al sistema una vez que esté operativo.
- La firma prevista de acuerdos entre el Ministerio y las comunidades autónomas, aduanas y la Guardia Civil mejorará las capacidades respecto a la inspección y la detección de exportaciones e importaciones ilegales de residuos. Estos acuerdos contribuirán a que el Ministerio pueda desempeñar su responsabilidad como autoridad competente para el traslado de residuos desde y hacia los países no pertenecientes a la UE.
- La existencia de un grupo formal de trabajo de las autoridades implicadas en cuestiones de residuos, la Comisión de Coordinación en materia de Residuos, que cuenta con un grupo de trabajo «Traslados e Inspección», constituye una buena práctica.

- Otra buena práctica es la red informal de inspectores medioambientales de las autoridades regionales (REDIA).
- La información no se recopila de forma exhaustiva y homogénea, lo que dificulta bastante el análisis del fenómeno de la delincuencia en materia de residuos.
- En opinión del evaluador, algunos de los problemas que han detectado las autoridades españolas en lo que respecta a la investigación satisfactoria de la delincuencia en materia de residuos pueden derivar de la falta de una estrategia general a escala nacional para la lucha contra la delincuencia en este ámbito. Puesto que no existe ningún documento estratégico, ni estadísticas integradas, útiles y significativas, tampoco hay ninguna base razonable para elaborar análisis de riesgos o formular objetivos detallados que permitan establecer planes de inspección eficaces que puedan ser desarrollados por personal debidamente formado.
- Ni siquiera los jueces y fiscales invitan a otras instituciones a participar en sus actividades de formación, aunque en teoría sí podría participar personal de otras autoridades. En opinión de los expertos, la formación conjunta periódica de jueces, fiscales, policías y personal de las unidades administrativas es esencial, ya que no solo permite intercambiar experiencias sino también compartir conocimientos sobre el mismo asunto, pero desde perspectivas diferentes. Invitar a miembros de otras instituciones como ponentes respondería en parte a esta idea y sería un paso en la dirección correcta.
- Se debería mejorar la formación de los funcionarios de aduanas en cuestiones relacionadas con los residuos (actualmente necesitan la cooperación de otras agencias para valorar si una mercancía es un residuo o no).

## 5. ASPECTOS JURÍDICOS

### 5.1. Derecho penal sustantivo

#### 5.1.1. Descripción de la legislación nacional relacionada con la delincuencia en materia de residuos

Constitucionalmente existe una disposición que no solo protege el medio ambiente sino que sanciona a la parte responsable. El artículo 45, apartado 3, de la Constitución española no solo impone la obligación de reparar el daño causado para quienes violen las disposiciones sobre la protección del medio ambiente sino que además establece expresamente sanciones penales o administrativas.

La legislación en vigor en España relacionada con la delincuencia en materia de residuos se encuentra en el Código Penal.

Los delitos en materia de residuos se tipifican en los artículos 325 a 329 del Código Penal

Título XVI - De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente

CAPÍTULO III - De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

Artículo 325:

*«1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas.*

2. Si las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.

*Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado».*

#### Artículo 326:

*«1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales.*

*2. Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año».*

#### Artículo 326 bis:

*«Serán castigados con las penas previstas en el artículo 325, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales».*

Artículo 327:

*«Los hechos a los que se refieren los tres artículos anteriores serán castigados con la pena superior en grado, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código, cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concorra alguna de las circunstancias siguientes:*

- a) Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones.*
- b) Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior.*
- c) Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos medioambientales de la misma.*
- d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.*
- e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.*
- f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en periodo de restricciones».*

Artículo 328:

*«Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Capítulo, se le impondrán las siguientes penas:*

- a) Multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del perjuicio causado cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad.*
- b) Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del perjuicio causado si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos.*

*Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33».*

Artículo 329:

*«1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubiere silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen, o que hubiere omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años y la de multa de ocho a veinticuatro meses.*

*2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia».*

Son también de aplicación las disposiciones comunes recogidas en los artículos 338 a 340:

Artículo 338:

*«Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas».*

Artículo 339:

*«Los jueces o tribunales ordenarán la adopción, a cargo del autor del hecho, de las medidas necesarias encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como de cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título».*

Artículo 340:

*«Si el culpable de cualquiera de los hechos tipificados en este Título hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado, los Jueces y Tribunales le impondrán la pena inferior en grado a las respectivamente previstas».*

Por otro lado, en relación con el traslado ilícito de residuos es también de aplicación la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

Las infracciones administrativas se incluyen en el título VII, capítulo II, de la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados.

En concreto, su artículo 46 tipifica las infracciones, distinguiendo entre muy graves, graves y leves, cuya comisión resultará en la imposición de algunas de las sanciones establecidas en el artículo 47 o de la totalidad de ellas.

El artículo 48 establece la graduación de las sanciones, mientras que el 53 recoge las medidas de carácter provisional que podrá adoptar el tribunal competente una vez iniciado el proceso sancionador.

Por lo que respecta a la reparación del daño y la indemnización, el artículo 54 dispone que, sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor está obligado a reponer la situación alterada a su estado originario y a pagar la indemnización por los daños y perjuicios causados.

El artículo 55 establece que si los infractores no proceden a la restauración o indemnización de acuerdo con las disposiciones del artículo 54, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

La relación entre los regímenes de sanciones penales y administrativas se regula en el artículo 52 de la Ley 22/2011, que dispone que:

*«1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.*

*2. Cuando el supuesto hecho infractor pudiera ser constitutivo de delito o falta, se dará traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado resolución firme que ponga fin al procedimiento o tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal. De no haberse apreciado la existencia de delito o falta, el órgano administrativo competente continuará el expediente sancionador. Los hechos declarados probados en la resolución judicial firme vincularán al órgano administrativo.*

*3. Cuando un solo hecho constituya dos o más infracciones con arreglo a esta Ley, y a otras leyes que fueran de aplicación, se impondrá al sujeto infractor la sanción de mayor gravedad».*

### *5.1.2. Otras disposiciones o instrucciones judiciales*

Las infracciones administrativas se incluyen en el título VII, capítulo II, de la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados.

En concreto, su artículo 46 tipifica las infracciones y establece las diferencias entre infracciones muy graves, graves y leves, cuya comisión resultará en la imposición de algunas de las sanciones establecidas en el artículo 47 o de la totalidad de ellas.

El artículo 48 establece la graduación de las sanciones, mientras que el 53 recoge las medidas de carácter provisional que podrá adoptar el titular del órgano competente una vez iniciado el procedimiento sancionador.

Por lo que respecta a la reparación del daño y la indemnización, el artículo 54 dispone que, sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor está obligado a reponer la situación alterada a su estado originario así como a la indemnización por los daños y perjuicios causados.

El artículo 55 establece que si los infractores no proceden a la restauración o indemnización de acuerdo con las disposiciones del artículo 54, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

Otras disposiciones nacionales pertinentes en el ámbito de la delincuencia en materia de residuos son la Ley 11/2012, de 19 de diciembre de 2012, de medidas urgentes en materia de medio ambiente y la Ley 26/2007, de 23 de octubre de 2007, de responsabilidad medioambiental.

Asimismo, también se consideran disposiciones pertinentes en esta materia los siguientes planes y programas nacionales:

- Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020
- Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022
- Plan Estatal de Inspección de traslados transfronterizos de residuos 2017-2019.

El Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo puede adoptar acuerdos no jurisdiccionales en materia medioambiental, que no son vinculantes pero pueden desempeñar una función auxiliar como líneas directrices en la instrucción y el enjuiciamiento de este tipo de delitos.

Por otra parte, la Circular 7/2011 de la Fiscalía General del Estado sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente y urbanismo proporciona pautas a los fiscales especializados en la materia sobre la forma de actuar y de interpretar tales infracciones.

### *5.1.3. Evaluación de la gravedad de la delincuencia en materia de residuos*

Los criterios para determinar la gravedad de la delincuencia en materia de residuos vienen regulados por el artículo 327 del Código Penal, que establece que los hechos a que se refieren los artículos 325, 326 y 326 *bis* serán castigados con la pena superior en grado cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones;
- b) que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior;
- c) que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos medioambientales de la misma;
- d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración.
- e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico.
- f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en periodo de restricciones.

En lo relativo al concepto de «daño sustancial» contemplado en la Directiva 2008/99/UE, este se recoge literalmente en el artículo 326 ya mencionado, tras la reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo de 2015. Como destacan la doctrina y la jurisprudencia, tanto el concepto de «daño sustancial» como el de «riesgo grave» contienen un elemento de valoración que ha de ser interpretado por los tribunales. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tratado de perfilar dicho elemento indicando que «semánticamente, grave es lo que produce o puede producir importantes consecuencias nocivas» (sentencia del Tribunal Supremo, en adelante «STS», de 30 de julio de 2004, STS de 13 de febrero de 2008, STS de 8 de noviembre de 2011).

En cualquier caso, en el acto inevitable de valoración debe tenerse en cuenta que el concepto de peligro engloba dos elementos fundamentales: la probabilidad y el carácter negativo de los posibles resultados. Por tanto, la gravedad debe determinarse considerando ambos elementos conjuntamente. Esto supone excluir los casos que implican resultados solo posibles o remotamente probables y también aquellos que, de ocurrir, solo afectarían mínimamente al bien jurídico en cuestión.

#### *5.1.4. Conexión con otras infracciones penales graves*

Las autoridades españolas confirman que se han presentado casos en los que existe relación entre la delincuencia en materia de residuos y otras infracciones penales graves.

Algunas investigaciones recientes (por ejemplo, las operaciones Waste, Rotamm y Regumato) han revelado la existencia de grupos delictivos organizados que cometen infracciones conexas relacionadas, por norma general, con este tipo de delincuencia organizada, como el blanqueo de capitales, la falsificación documental y el fraude fiscal.

Además, la conexión entre delincuencia en materia de residuos y corrupción es cada vez más evidente, ya que la mayor parte de los procedimientos y trámites relativos a residuos requieren una autorización administrativa, lo que deja la puerta abierta a la prevaricación, la falsificación documental, el tráfico de influencias y el cohecho. La operación Regumato puso de manifiesto la conexión entre corrupción y delincuencia en materia de residuos.

También cabe mencionar una operación en torno a una organización delictiva implicada en el robo de catalizadores de vehículos para su posterior venta en centros de reciclaje, así como varias colaboraciones internacionales sobre organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de residuos eléctricos y electrónicos.

#### 5.1.5. *La función de las ONG*

De acuerdo con la legislación española, las ONG no tienen una función específica que difiera de la función de cualquier ciudadano.

El artículo 125 de la Constitución reconoce la acción popular: «Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales».

Por otro lado, el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece: *«La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley»*. De conformidad con el artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cualquier persona física o jurídica puede interponer una denuncia.

Por otra parte, en España la acción civil por la responsabilidad generada por el delito se persigue conjuntamente con la responsabilidad penal, de conformidad con los artículos 100 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. De no ejercitarse la acción civil por el perjudicado, esta será ejercitada por el Ministerio Fiscal, salvo renuncia expresa por parte del perjudicado (artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

También se prevé la acción popular por vía administrativa en la Ley 27/2006, de 18 de julio de 2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En el caso de las personas jurídicas, dicha Ley establece un doble requisito en torno al ejercicio de esta acción: pueden ejercerla personas jurídicas sin ánimo de lucro como asociaciones y fundaciones (artículos 22 y 23), y puede estar relacionada con infracciones de normas medioambientales sobre cuestiones específicas, como la contaminación acústica, la contaminación del suelo, las emisiones atmosféricas, la gestión de residuos, la protección de las aguas y las materias sometidas a evaluación de impacto medioambiental (artículo 18).

Parece que las ONG son proactivas a la hora de controlar posibles actividades ilegales y de informar a las autoridades competentes sobre delitos medioambientales, y también destaca su participación en formación y en proyectos comunes (como en el caso de BirdLife).

Como señalaron los dos representantes de las ONG y confirmaron las autoridades españolas, las ONG no tienen derecho a recibir información sobre los resultados de una denuncia o de un informe cuando el caso se retira y no se lleva ante los tribunales. Según los representantes de las ONG, estas carecen de información acerca de los resultados de sus denuncias. Según sus declaraciones, en la mayoría de los casos no reciben información sobre las posibles instrucciones a que dan lugar sus informes ni sobre los resultados de las mismas. Los representantes del SEPRONA confirmaron que no se facilita información «formal» a las ONG que alertan de los casos.

Las ONG cooperan de manera formal con la Guardia Civil (SEPRONA) y proporcionan cursos de formación en investigación dirigidos a policías y fiscales.

## **5.2. Cuestiones de procedimiento, jurisdiccionales y administrativas**

### *5.2.1. Dificultades surgidas respecto de la admisibilidad de pruebas*

Las autoridades españolas no han informado de dificultades concretas respecto de la admisibilidad de pruebas, gracias a la existencia de una unidad técnica de asistencia y asesoramiento en cuestiones técnicas y científicas adscrita al fiscal de sala coordinador de medio ambiente, según consta en el artículo 20, apartado 2, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta unidad técnica está al servicio de los fiscales especialistas de toda España y se encarga incluso de elaborar informes periciales solicitados directamente por los juzgados.

Con ello se resuelve la principal dificultad probatoria, es decir, la necesidad de contar con un experto cualificado desde el punto de vista técnico que sea completamente imparcial, a fin de confirmar que la conducta objeto de investigación conlleva un «daño sustancial» o un «riesgo grave» o que es susceptible de producirlos.

No obstante, se plantean problemas relacionados con la capacidad de la unidad técnica, puesto que está formada por ocho expertos y este número resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de todo el territorio español.

En ocasiones puede resultar difícil detectar el número de perjudicados y precisar su identidad para informarlos de su derecho a ejercer acciones civiles o penales.

### 5.2.2. *Medidas distintas a las sanciones penales o administrativas*

El artículo 127 del Código Penal establece, con carácter general, el decomiso obligatorio de todos los efectos ilegales, como una consecuencia accesorio de la comisión del delito:

*«1. Toda pena que se imponga por un delito doloso llevará consigo la pérdida de los efectos que de él provengan y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como de las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.*

*2. En los casos en que la ley prevea la imposición de una pena privativa de libertad superior a un año por la comisión de un delito imprudente, el juez o tribunal podrá acordar la pérdida de los efectos que provengan del mismo y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como de las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieran podido experimentar.*

*3. Si por cualquier circunstancia no fuera posible el decomiso de los bienes señalados en los apartados anteriores de este artículo, se acordará el decomiso de otros bienes por una cantidad que corresponda al valor económico de los mismos, y al de las ganancias que se hubieran obtenido de ellos. De igual modo se procederá cuando se acuerde el decomiso de bienes, efectos o ganancias determinados, pero su valor sea inferior al que tenían en el momento de su adquisición».*

Igualmente, el artículo 127 *ter* permite al juez acordar el decomiso, aunque no medie sentencia de condena, cuando la existencia de activos ilegales quede acreditada en un proceso contradictorio distinto del proceso penal y se cumplan los requisitos legales. El artículo 127 *quater* del Código Penal lo hace extensivo a los bienes, efectos y ganancias que se deriven de actividades ilícitas.

El artículo 127 *septies* faculta al juez, mediante un auto, a acordar el decomiso de otros bienes, incluidos los de origen ilícito, que pertenezcan a los criminalmente responsables del hecho por un valor equivalente al de la parte no ejecutada del decomiso.

El artículo 129 estipula la adopción de medidas cautelares contra el supuesto responsable de incurrir en responsabilidad civil o penal, cuando sea una persona jurídica, tanto con carácter cautelar como definitivo. Tales medidas podrán incluir la clausura temporal de los locales o establecimientos, la suspensión de las actividades sociales y la intervención judicial.

La Ley 41/2015, de 5 de octubre de 2015, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales introduce un proceso de decomiso autónomo, que permite la privación de la titularidad de los bienes procedentes del delito pese a que el autor no pueda ser juzgado.

Asimismo, podrán imponerse sanciones especiales relativas a la prohibición de ejercer una determinada actividad profesional relacionada con la naturaleza de la infracción cometida o de la multa administrativa. Por último, en el contexto de la responsabilidad civil subsidiaria, podrá ordenarse el pago de cualquier daño o perjuicio a que haya dado lugar la comisión del delito.

En el ámbito administrativo, los artículos 53 y siguientes de la Ley 22/2011 establecen las medidas provisionales y la obligación de reparar la situación alterada, sin perjuicio de la sanción que pudiera imponerse y de las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria.

Como medidas provisionales destacan: a) medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño; b) precintado de aparatos, equipos o vehículos; c) clausura temporal, parcial o total del establecimiento; d) suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.

Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada a su estado originario y a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que se determine.

En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación de los daños en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de 2007, de Responsabilidad Medioambiental.

Si los infractores no procedieran a la restauración o indemnización, de acuerdo con las disposiciones del artículo 54, y una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento correspondiente, la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria. La cuantía de cada una de las multas coercitivas no superará, en su caso, un tercio de la multa fijada por la infracción cometida.

Asimismo, en estos casos y en el supuesto de que no se realicen las operaciones de limpieza y recuperación de suelos contaminados, podrá procederse a la ejecución subsidiaria por cuenta del infractor y a su costa.

Por último, también se establecen disposiciones para que los órganos que ejercen la potestad sancionadora puedan acordar, cuando estimen que existen razones de interés público, la publicación en el diario oficial correspondiente y a través de los medios de comunicación social que consideren oportunos de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves, así como los nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables, una vez que dichas sanciones hayan adquirido el carácter de firmes. No obstante, de acuerdo con las autoridades españolas, las autoridades administrativas nunca han ejercido esta facultad y las autoridades judiciales solo lo han hecho en contadas ocasiones.

Con arreglo a la información que los expertos recibieron durante la visita el orden de publicación puede formar parte de la sentencia penal. El artículo 339 de dicho Código tiene el siguiente tenor:

«Los jueces o tribunales ordenarán la adopción, a cargo del autor del hecho, de las medidas necesarias encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como de cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título».

Las autoridades españolas confirmaron durante la visita que no se recurre con frecuencia a esta posibilidad.

Asimismo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en su artículo 56 las siguientes medidas provisionales: a) suspensión temporal de actividades; b) prestación de fianzas; c) retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o de acuerdo con la normativa reguladora aplicable; d) embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos; e) depósito, retención o inmovilización de bienes muebles; f) intervención y depósito de los ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda; g) consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen; h) retención de los ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas; i) aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

### *5.2.3. Tratamiento de los objetos incautados*

En España, en el caso de los delitos en materia de residuos, el decomiso y la responsabilidad de soportar los gastos que generan los objetos incautados no están regulados por una legislación especial.

En relación con cómo se dispone de los objetos incautados, no hay ninguna diferencia respecto del resto de infracciones, aunque las medidas varían en función de la naturaleza de los bienes y su condición en el procedimiento judicial (pruebas, bienes embargados para hacer frente a responsabilidades civiles o como garantía para su posterior decomiso basado en una sentencia). En este sentido, los órganos judiciales pueden acordar su depósito, destrucción, realización (incluida la realización anticipada previa a la finalización del proceso penal) o pueden autorizar el uso provisional por la Administración o su uso para la prestación de un servicio público.

En cuanto a los costes de mantenimiento, tampoco hay diferencias con los bienes intervenidos en otro tipo de infracciones. Con carácter general, la determinación y aprobación de los gastos causados al depositario en cumplimiento de una orden judicial de intervención o depósito de bienes se produce en el marco de cada procedimiento judicial, y pueden incluirse en el concepto de costas procesales. En cuanto a la persona o entidad obligada al pago, se trata de una cuestión cuya resolución se produce en el marco del procedimiento judicial cuando se adopta una decisión sobre la imposición de costas.

En 2015 se creó dentro del Ministerio de Justicia una Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) con el rango de Dirección General, que se dedica precisamente a la localización, primero, y a la administración, después, de los bienes cautelarmente embargados o definitivamente confiscados por una sentencia firme. Ciñéndonos a su ámbito de actuación, este no contempla las infracciones medioambientales, salvo cuando se relacionan con la delincuencia organizada (el ámbito de actuación de la ORGA viene dado por el artículo 127 *bis* del Código Penal). Además, el ámbito de aplicación en materia de actuación de gestión de bienes por la Oficina no contempla el depósito de bienes.

Con carácter general, la determinación y aprobación de los gastos causados al depositario en cumplimiento de una orden judicial de intervención o depósito de bienes se produce en el marco de cada procedimiento judicial, y pueden incluirse en el concepto de costas procesales. En cuanto a la persona o entidad obligada al pago, se trata de una cuestión cuya resolución se produce en el marco del procedimiento judicial cuando se adopta una decisión sobre la imposición de costas.

Normalmente recaen sobre la persona declarada responsable del delito. Cuando se declaren las costas de oficio o cuando los condenados en costas sean declarados insolventes o en rebeldía, se harán cargo del abono de tales gastos el Ministerio de Justicia o las comunidades autónomas que tienen estas competencias asumidas. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, de procederse a la realización (venta) de los bienes de conformidad con el artículo 367 *quinquies* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el producto de la realización se aplicará, en primer lugar, a los gastos que se hubieran causado en la conservación de los bienes y en el procedimiento de realización de los mismos.

### **5.3. Recuperación del medio ambiente**

El artículo 109 del Código Penal establece que: «1. La ejecución de un hecho descrito por la ley como delito obliga a reparar, en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios por él causados». El artículo 110 expone que: «La responsabilidad establecida en el artículo anterior comprende: 1.º La restitución. 2.º La reparación del daño. 3.º La indemnización de perjuicios materiales y morales».

Respecto de los delitos medioambientales, el artículo 339 del Código Penal estipula que: «Los jueces o tribunales ordenarán la adopción, a cargo del autor del hecho, de las medidas necesarias encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como de cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título».

Por tanto, conforme a la legislación española, puede obligarse al infractor a reponer la situación alterada a su estado originario y a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente.

En el caso de que la reposición no se haya llevado a cabo, o no de manera suficiente, una vez transcurrido el plazo señalado la administración instructora podrá acordar la imposición de multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

Dichas obligaciones pueden destacarse como buenas prácticas.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia se aplica el principio de «quien contamina paga».

En el ámbito administrativo, sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por él mismo a su estado originario y a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que se determine.

En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación de los daños en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de 2007, de responsabilidad medioambiental (artículo 54 de la Ley 22/2011).

## **5.4. Jurisdicción**

### *5.4.1. Principios aplicables a la instrucción de delitos en materia de residuos*

Como se ha mencionado, en España la instrucción de los procesos penales se asigna al juez de instrucción. Para más información, véase el apartado 4.1.1.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a la jurisdicción española perseguir y enjuiciar delitos cometidos fuera de su territorio en los siguientes casos:

*1) En el orden penal corresponderá a la jurisdicción española el conocimiento de las causas por delitos y faltas cometidos en territorio español o cometidos a bordo de buques o aeronaves españoles, sin perjuicio de lo previsto en los tratados internacionales en los que España sea parte.*

*2) Asimismo, conocerá de los hechos previstos en las Leyes penales españolas como delitos, aunque hayan sido cometidos fuera del territorio nacional, siempre que los criminalmente responsables sean españoles o extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad española con posterioridad a la comisión del hecho y concurrieren los siguientes requisitos:*

*a) que el hecho sea punible en el lugar de ejecución, salvo que, en virtud de un Tratado internacional o de un acto normativo de una Organización internacional de la que España sea parte, no resulte necesario dicho requisito, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes;*

*b) que el agraviado o el Ministerio Fiscal interpongan querrela ante los Tribunales españoles;*

*c) que el delincuente no haya sido absuelto, indultado o penado en el extranjero, o, en este último caso, no haya cumplido la condena. Si solo la hubiere cumplido en parte, se le tendrá en cuenta para rebajarle proporcionalmente la que le corresponda.*

Además, se considera que los tribunales españoles son competentes en los supuestos de delitos de traslado ilícito de residuos con destino a terceros países cuando dichos traslados tengan su origen en territorio español, al entender que están incluidos en los actos penales previstos en el artículo 326 del Código Penal.

#### *5.4.2. Normas en casos de conflictos de jurisdicción*

En España, aparte de la Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo, de noviembre de 2009, no se dispone de otros mecanismos para resolver conflictos de jurisdicción con otros Estados miembros que se ocupen específicamente de casos transfronterizos de delincuencia en materia de residuos.

## 5.5. Conclusiones

- El artículo 45, apartado 3, de la Constitución española no solo impone la obligación de reparar el daño causado para quienes violen las disposiciones sobre la protección del medio ambiente sino que además establece expresamente sanciones penales o administrativas.
- La legislación española cumple los requisitos europeos, es decir, que las sanciones han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. La legislación medioambiental y la tipificación de una infracción como delito grave o infracción penal tienen en cuenta el carácter ilícito del acto y algunos otros factores importantes, por ejemplo si los infractores actúan en la clandestinidad, si se desobedecen órdenes expresas, si se falsifica u oculta información sobre medio ambiente, o si se dificulta el trabajo de las autoridades administrativas.
- Únicamente las violaciones medioambientales más graves están sujetas a responsabilidad penal y a sanciones penales.
- Las infracciones y sanciones administrativas se recogen principalmente en la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, que también regula la relación entre los sistemas de sanciones penales y administrativas.
- De no haberse apreciado la existencia de infracción penal, la autoridad administrativa competente continuará el expediente sancionador. En la práctica esto significa que si un fiscal no considera un acto como infracción penal, el caso volverá a remitirse a la autoridad administrativa pertinente.
- El artículo 329 del Código Penal contempla los delitos cometidos por un funcionario público que autoriza la concesión de licencias manifiestamente ilegales o que omite la realización de inspecciones de carácter obligatorio. Esto puede considerarse una buena práctica. Con independencia de que en otros sistemas jurídicos puedan existir disposiciones más generales para cubrir dicha acción, en opinión de los expertos, esta disposición destaca de forma conveniente la responsabilidad y la responsabilidad penal de los funcionarios públicos ante acciones administrativas ilegales e inapropiadas en materia medioambiental. De aplicarse, esta disposición debe considerarse una buena práctica.

- Las ONG cooperan de manera formal con la Guardia Civil (SEPRONA) y proporcionan cursos de formación en investigación dirigidos a policías y fiscales. También colaboran con el SEPRONA presentando denuncias de delitos en materia de residuos ante las autoridades.
- A pesar de esta colaboración, las ONG carecen de información acerca de los resultados de sus denuncias. Según sus declaraciones, en la mayoría de los casos no reciben información sobre las posibles instrucciones a que dan lugar sus informes ni sobre los resultados de las mismas. A pesar de que no es obligatorio informar al denunciante si el caso no se lleva a juicio, a los representantes de las ONG les resultaría útil, especialmente en estas situaciones, contar con información para casos o informes futuros. La falta de información puede repercutir negativamente en la motivación laboral de estas personas.
- Además de la privación de libertad o de las multas impuestas en virtud de los artículos 325 y 326 del Código Penal, puede considerarse una buena práctica la disposición por la que se inhabilita a los culpables del ejercicio de la profesión u oficio durante un periodo variable.

## **6. COOPERACIÓN**

### **6.1. Cooperación internacional**

#### *6.1.1. Formas de cooperación en casos transfronterizos*

Según las autoridades españolas, no existen mecanismos específicos de cooperación en casos transfronterizos de delincuencia en materia de residuos. Sin embargo, esta necesidad se ve cubierta por los mecanismos de cooperación policial internacional establecidos para el resto de delitos, principalmente Interpol, Europol y Sirene.

Como experiencia práctica de cooperación transfronteriza cabría reseñar la operación RENS, desarrollada en octubre de 2016 por la Policía Nacional (Grupo de Medio Ambiente de UDEV Central), respecto a la existencia de una ruta de traslado de residuos químicos vía terrestre desde Holanda hacia España.

En el ámbito de los traslados transfronterizos de residuos, la competencia para ejercer las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados corresponde al MITECO, sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar la comunidad autónoma donde esté situado el centro de la actividad correspondiente.

En 2018 van a establecerse acuerdos de encomienda de gestión entre el MITECO y las comunidades autónomas que lo deseen, para la realización de inspecciones de traslados desde o hacia terceros países en el territorio de la comunidad autónoma.

Dichos acuerdos de encomienda de gestión no suponen, en ningún caso, la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos para su ejercicio, ya que es responsabilidad del Ministerio dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte a la actividad material concreta objeto de encomienda o en los que se integre dicha actividad concreta.

Además, en 2018 van a formalizarse los siguientes actos:

- Convenio marco de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Ministerio para la Transición Ecológica para la inspección de traslados de residuos

El objeto del Convenio es establecer un marco general de colaboración entre la AEAT, a través del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, y el Ministerio para la Transición Ecológica, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias relativas a la inspección de traslados transfronterizos de residuos.

Con este fin, se establecerá la cooperación adecuada para garantizar la mejor vigilancia del traslado transfronterizo de residuos, evitando que se produzcan efectos adversos para la salud humana o el medio ambiente, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

El convenio marco será de aplicación a las inspecciones que se deriven del cumplimiento del Plan Nacional de Inspección y de los programas anuales resultantes de este último relativas al traslado de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

- Procedimiento operativo de colaboración entre la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica

El objeto es establecer un marco general de colaboración entre el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Guardia Civil y el MITECO, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, para el adecuado ejercicio de sus competencias relativas a la inspección de traslados de residuos, así como para vigilar el adecuado cumplimiento de la normativa vigente en materia de gestión de residuos en el ámbito estatal, en cumplimiento del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos.

El MITECO establecerá la adecuada cooperación entre sus servicios para garantizar la mejor vigilancia del traslado transfronterizo de residuos evitando las malas praxis en la gestión de los residuos, que produzcan efectos adversos que para a la salud humana o el medio ambiente, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

En el ámbito aduanero, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Convenio de Nápoles II), de 18 de diciembre de 1997, se aplicará a la asistencia mutua y la cooperación en investigaciones penales relativas a infracciones a las normativas nacionales y comunitarias. La autoridad judicial decidirá si aplicar el Convenio o aplicar la asistencia judicial mutua en materia penal.

El Convenio Nápoles II establece en su artículo 5 que cada Estado miembro designará un servicio central de coordinación y, a tal fin, España ha designado la Subdirección General de Operaciones de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

El artículo 19 establece que entre las administraciones aduaneras tendrá lugar una cooperación transfronteriza. Dichas administraciones se prestarán recíprocamente la ayuda necesaria en personal y en organización. En principio, toda solicitud de cooperación deberá presentarse en la forma prevista en el artículo 9. En algunos casos concretos, los funcionarios de la autoridad requirente podrán intervenir en el territorio del Estado requerido, con el acuerdo de la autoridad requerida. La coordinación y la planificación de las operaciones transfronterizas serán competencia de los servicios centrales de coordinación a que se refiere el artículo 5.

Podrá llevarse a cabo una cooperación transfronteriza con el objeto de prevenir, investigar y perseguir infracciones en los siguientes casos: tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, armas, municiones, explosivos, bienes culturales, residuos peligrosos y tóxicos, material nuclear o material y equipamiento destinados a la producción de armas nucleares, biológicas y químicas (mercancías prohibidas).

Las autoridades españolas mencionaron la posibilidad de recurrir a la cooperación transfronteriza para prevenir, investigar y perseguir infracciones en caso de tráfico ilícito de residuos en virtud del artículo 19, apartado 2, letra a) del Convenio, pero no proporcionaron información acerca de si dicha cooperación se realiza en la práctica.

#### *6.1.2. Canales para el intercambio de información y la utilización de bases de datos de la UE*

Los mecanismos que se utilizan para el intercambio de información en casos transfronterizos de delincuencia en materia de residuos son los mismos que para los demás delitos, en concreto los que atienden Europol e Interpol, así como los consejeros y agregados de Interior en las misiones diplomáticas de España en el extranjero y los oficiales de enlace que los cuerpos policiales intercambian entre sus respectivas agencias. En este sentido, procede destacar la existencia de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera ubicados en la frontera entre España y Francia y entre España y Portugal, que sirven de contacto para esos Estados a los efectos de recabar rápidamente información relativa a delincuencia transnacional.

En materia aduanera, tal y como se indica en el párrafo anterior, España ha designado la Subdirección General de Operaciones de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

Las autoridades españolas utilizan bases de datos de información de la UE con objeto de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar casos transfronterizos de delincuencia en materia de residuos. Las más relevantes son aquellas gestionadas desde Europol, a las cuales España tiene acceso en tanto que Estado miembro. Se trata de bases de datos policiales sobre delincuencia que contienen también la inteligencia obtenida del análisis de los datos.

La Comisión, en virtud del artículo 26 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, trabaja en la elaboración de una plataforma en la que pueda presentarse e intercambiarse información y documentos por medios electrónicos, con firma electrónica o autenticación electrónica, de conformidad con la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, o mediante un sistema equivalente de autenticación electrónica que proporcione el mismo nivel de seguridad. Una vez esté desarrollada será de gran ayuda para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar casos transfronterizos de delincuencia en materia de residuos.

También utiliza los datos procedentes del sistema de información aduanera.

#### *6.1.3. Dificultades en la cooperación judicial relacionada con la delincuencia en materia de residuos*

Las dificultades surgidas en el ámbito de la cooperación judicial relacionada con la delincuencia en materia de residuos son las mismas que con respecto a las pruebas presentadas en el tribunal y en los procedimientos administrativos. (véase el punto 5.2)

#### *6.1.4. Realización operativa de equipos conjuntos de investigación (ECI) en casos de delincuencia en materia de residuos*

Las autoridades españolas no han participado en ningún ECI específicamente para la delincuencia en materia de residuos. Sin embargo, la experiencia obtenida en ECI relativos a otros tipos delictivos medioambientales permite llegar a la conclusión de que sí constituyen una herramienta útil para la investigación de esta modalidad delictiva.

## **6.2. Cooperación con agencias y redes de la UE**

### *6.2.1. Cooperación con Europol y Eurojust*

Las autoridades nacionales tienen conocimiento de los productos que aporta Europol, ya que son destinatarios finales del informe SOCTA y de otros informes redactados por el Centro Europeo contra la Delincuencia Grave Organizada (ESOCC) en los que se informa sobre la situación del delito de tráfico de sustancias químicas y contaminantes químicos, etc. Y también contribuyen y participan activamente en su elaboración.

Las autoridades españolas consideran que Europol constituye una herramienta fundamental para la cooperación transfronteriza en la lucha contra el tráfico de residuos. El intercambio y acceso a información de otros Estados miembros y también de terceros facilita muchísimo la cooperación internacional.

La cooperación con Eurojust está muy normalizada a todos los niveles. Si un caso de delincuencia medioambiental trascendiera más allá de las fronteras nacionales en el ámbito europeo, se transmitiría a Eurojust.

El SEPRONA ejerce un papel muy proactivo en la cooperación internacional con Europol, y concretamente con EnviCrimeNet, la red informal que se engloba dentro de Europol y que se ocupa de la delincuencia medioambiental.

España también es miembro, a través del SEPRONA, del grupo director de EnviCrimeNet, cuyo objetivo consiste en el desarrollo de iniciativas y estrategias que posteriormente analiza y, cuando procede, aprueba la asamblea general.

Ha llevado a cabo numerosas investigaciones que han dado lugar a reuniones operativas en la sede de Europol con otros países implicados, contribuyendo así a aumentar el número de solicitudes de intercambio de información.

Las autoridades aduaneras participan en las operaciones que se desarrollan en los ámbitos indicados, y también de la Organización Mundial de Aduanas (**OMA**).

La reunión anual de la Iniciativa Aduanas Verdes se celebra en la sede central de la OMA en Bruselas; su objetivo es analizar y evaluar los avances y las actividades operativas que deben realizarse. La 12.<sup>a</sup> reunión tuvo lugar en octubre de 2017, y la próxima está prevista para octubre de 2018. En este ámbito, la primera operación aduanera conjunta para combatir el traslado ilegal de residuos, Demeter I, tuvo lugar del 23 de marzo al 11 de mayo de 2009. En 2011 tuvo lugar la operación Demeter II, y en 2013 la operación Demeter III. El Servicio de Aduanas y la Guardia Civil también participaron en la operación 30 días (rastreo de vertido ilegal y mercado de residuos peligrosos).

Europol, en cooperación con la Oficina Europea de Armonización del Mercado Interior (actualmente la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea), ha apoyado el lanzamiento de la operación Silver Axe sobre el uso de plaguicidas falsos e ilícitos y para evaluar la necesidad de llevar a cabo actuaciones contra este tipo de productos.

Según información recabada de la Unidad Nacional de Europol, las solicitudes de intercambio de información se han incrementado desde el año 2016, en especial las procedentes del SEPRONA, y se han realizado numerosas investigaciones materializadas en reuniones operativas con otros países implicados en la sede de este organismo. En este sentido, la participación en el proyecto TECUM resultó muy fructífera.

Representantes de la Guardia Civil participan en la actualidad en la Plataforma de Europol para Expertos (PEE).

Otro de los productos novedosos que ofrece Europol es el nuevo Proyecto de Análisis EnviCrime (operativo desde el 24 de noviembre de 2017), creado con ocasión del nuevo ciclo político de la UE de lucha contra el crimen organizado para el período 2018-2021 en el que, por primera vez, se ha incluido como prioridad la delincuencia medioambiental. Este proyecto está relacionado con delitos medioambientales, entre los que se incluyen los relativos al tráfico ilícito de residuos. El SEPRONA de la Guardia Civil mantiene desde hace más de un año un Experto Nacional Destacado en el Proyecto de Análisis EnviCrime.

Con respecto al ciclo político mencionado y, en concreto, a los proyectos EMPACT con los que se pretende dar respuesta a las prioridades establecidas, España es co-coordinador del proyecto «EMPACT Delincuencia Medioambiental» a través de la Guardia Civil, con participación activa de la Policía Nacional y la implicación directa de los servicios especializados mencionados anteriormente en este informe.

#### *6.2.2. Experiencia obtenida de la utilización de diversas redes medioambientales*

La Guardia Civil y la Policía Nacional son miembros de EnviCrimeNet, un grupo de expertos relevante para el intercambio de conocimientos y experiencia, el análisis de la situación de la delincuencia y el establecimiento de canales de comunicación y coordinación.

Tal como se indica anteriormente, España también es co-coordinador del proyecto «EMPACT Delincuencia Medioambiental» a través de la Guardia Civil.

El SEPRONA de la Guardia Civil mantiene desde hace más de un año un experto nacional destacado en el Proyecto de Análisis EnviCrime.

España participa en la Plataforma de la Europol para Expertos (PEE) a través de representantes de la Guardia Civil.

Desde la Subdirección General de Residuos, dependiente del MITECO, se colabora de forma continua con la Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL). España firmó su adhesión a la Red, de acuerdo con su nuevo estatus, en mayo de 2008, aunque ya formaba parte de ella desde su creación en 1992. La participación española en la red se coordina a través de la Subdirección General de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial del MITECO. Esta participación es de gran utilidad para conocer cómo se aplica la legislación medioambiental en los diferentes países de la Unión, y por la homogeneidad de criterios en cuanto a esa aplicación.

Además, representantes españoles asisten a las reuniones de buenas prácticas que tienen lugar una vez al año, lo que permite conocer a miembros de otros Estados que también trabajan en materia de inspección.

España, a través de sus autoridades medioambientales competentes en gestión medioambiental, es decir, las comunidades autónomas, interviene en diferentes proyectos del IMPEL, lo que constituye una fuente muy valiosa de información e intercambio de experiencias, que facilita posteriormente su trabajo a la hora de conceder las autorizaciones ambientales integradas y de realizar su labor de inspección y control medioambiental, lo que redunda en un claro beneficio para todo el territorio nacional.

Durante el año 2017 España participó en los siguientes proyectos del grupo «Residuos y Transferencia de Residuos»:

- Proyecto sobre vertederos
- Proyecto sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y plásticos
- Proyecto sobre combustible derivado de desperdicios.

En el ámbito judicial, a través de los miembros de la Red Judicial Europea designados por España se accede a la información necesaria para impulsar aquellos procedimientos que se desarrollan parcialmente en suelo extranjero. Además, se recurre a Eurojust y se utiliza el prontuario de formularios para solicitar asistencia y cooperación internacional:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Auxilio-judicial-internacional/Prontuario/>

El servicio de relaciones internacionales del Consejo General del Poder Judicial tiene atribuidas, entre otras funciones, las de seguimiento de las comisiones rogatorias activas remitidas por las autoridades judiciales españolas y la intermediación en las comisiones rogatorias pasivas.

Además, España participa en el Foro Europeo de Jueces para el Medio Ambiente (EUFJE).

España participa también en la Red Europea de Fiscales para el Medio Ambiente (ENPE).

### **6.3. Cooperación entre España e Interpol**

Interpol constituye una herramienta fundamental para la cooperación transfronteriza con terceros países. En el marco del Programa de Seguridad Medioambiental de Interpol, España participó en la Operación 30 Días, que se organizó y ejecutó del 1 al 30 de junio de 2017 con la participación de la Policía Nacional, la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera y el MITECO. Como consecuencia de las actuaciones de la Guardia Civil en el marco de la Operación 30 días, surgió a continuación la Operación TYSON.

### **6.4. Cooperación con el sector privado**

#### *6.4.1. La implicación del sector privados y las asociaciones público-privadas (APP)*

El artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que todo aquel que tenga conocimiento de la comisión de cualquier delito público está obligado a ponerlo en conocimiento de las autoridades judiciales, bien directamente, bien a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Por otra parte, la Ley 4/2015, de 30 de marzo de 2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, impone, para determinadas actividades potencialmente generadoras de riesgos para la población, ciertas obligaciones con respecto a la comunicación de datos relevantes para las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Por último, el artículo 44, apartado 2, de la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados establece la obligación para todas las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos de colaborar con las autoridades competentes a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras, recogida de información, comprobación de documentación y cualquier otra operación para el cumplimiento de su misión.

Los primeros interesados en la denuncia de prácticas ilícitas sobre residuos son las empresas que sí cumplen la normativa vigente, puesto que se encuentran en una situación de competencia desleal con respecto a las que no lo hacen, y que gracias a ello ven sus costes muy disminuidos.

Sus obligaciones legales están reguladas en las normas que se citan a continuación (apartado 6.4.2).

En los supuestos en los que se ha hecho necesaria una mayor colaboración con el sector privado, una vez establecidos los oportunos contactos con las empresas relacionadas se ha obtenido una colaboración beneficiosa.

#### *6.4.2. Responsabilidad en caso de no cumplir la obligación de transmitir información a las autoridades competentes*

Tal como se indica en el apartado anterior, el artículo 259 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que todo aquel que tenga conocimiento de la comisión de cualquier delito público está obligado a ponerlo en conocimiento de las autoridades judiciales, bien directamente, bien a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Por otra parte, la Ley 4/2015, de 30 de marzo de 2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, impone, para determinadas actividades potencialmente generadoras de riesgos para la población, ciertas obligaciones con respecto a la comunicación de datos relevantes para las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Por último, el artículo 44, apartado 2, de la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados establece la obligación para todas las entidades y empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos de colaborar con las autoridades competentes a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras, recogida de información, comprobación de documentación y cualquier otra operación para el cumplimiento de su misión.

#### *6.4.3. Experiencia de cooperación con el sector privado*

En lo que se refiere a la experiencia práctica de cooperación con el sector privado procede reseñar, por ejemplo, los canales de comunicación bilateral establecidos por las entidades relacionadas con la gestión de residuos de neumáticos, que permiten facilitar el proceso de denuncia de cualquier irregularidad detectada, solicitar apoyo para el análisis de residuos o realizar peritajes.

También se han tenido experiencias de cooperación en términos similares en relación con los residuos fitosanitarios.

### **6.5. Conclusiones**

- El SEPRONA ejerce un papel proactivo en la cooperación en casos transfronterizos: participa en los principales organismos, tales como Europol (EnviCrimeNet) e Interpol. El SEPRONA también ha participado en operaciones policiales conjuntas (como en 2014, con la implicación de varios países europeos) y en proyectos internacionales como el TECUM (España, Italia y Rumanía eran los países líderes). Las administraciones aduaneras operan de conformidad con el Convenio de Nápoles II: también se han incorporado al servicio central de coordinación (se han asignado a la Subdirección General de Operaciones). Este marco se puede considerar una buena práctica.
- Los protocolos bilaterales con Portugal y Francia para vigilar el traslado transfronterizo de residuos constituyen una buena práctica.
- La ausencia de datos bien organizados podría suponer un punto débil en el marco de la cooperación internacional.
- En lo que se refiere a la experiencia práctica de cooperación con el sector privado, procede reseñar, por ejemplo, los canales de comunicación bilateral establecidos por las entidades relacionadas con la gestión de residuos de neumáticos, que permiten facilitar el proceso de denuncia de cualquier irregularidad detectada, solicitar apoyo para el análisis de residuos o realizar peritajes.

## **7. TRÁFICO ILÍCITO DE RESIDUOS**

### **7.1. Estructura nacional**

#### **7.1.1. Autoridades participantes en la prevención y la represión del traslado ilícito de residuos**

La detección y la actuación penal contra el tráfico ilícito de residuos requiere de la cooperación de todas las autoridades nacionales. Son varias las autoridades que participan en la prevención y la represión del traslado ilícito de residuos: las autoridades nacionales (la Policía, las autoridades aduaneras y el Ministerio de Medio Ambiente, competentes para los traslados fuera de la UE) y las autoridades regionales (las comunidades autónomas, competentes para los traslados dentro de la UE).

En relación con la prevención y la represión del tráfico, uno de los organismos responsables de las inspecciones es el SEPRONA, encargado de la prevención, detección, persecución, denuncia e investigación de conductas ilícitas relacionadas con la protección de la naturaleza y el medio ambiente, incluidos la gestión y el traslado de residuos.

Otro de los organismos responsables es el MITECO (Ministerio para la Transición Ecológica), el cual, al amparo del artículo 12, apartado 3, letra c), de la Ley 22/2011, de 28 de julio de 2011, de residuos y suelos contaminados, autoriza los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea y ejerce las funciones de inspección y sanción derivadas del citado régimen de traslados. Las inspecciones se ejecutan sin perjuicio de la colaboración que pueda prestar la comunidad autónoma donde esté situado el centro de la actividad correspondiente y que ejerza las funciones que corresponden a la autoridad nacional en los supuestos en que España sea Estado de tránsito a efectos de lo dispuesto en el artículo 53 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo al traslado de residuos. Asimismo, le compete recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional, de la UE, de convenios internacionales o cualquier otra obligación de información pública.

Dentro del MITECO, corresponden a la Subdirección General de Residuos, dependiente de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, las competencias en materia de traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

De conformidad con el artículo 12, apartado 4, letra d), de la Ley 22/2011, corresponde a las comunidades autónomas la concesión de la autorización de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, y de traslados en el interior del territorio del Estado español, así como la inspección y, en su caso, la sanción derivada de los citados regímenes de traslados; y, con arreglo al artículo 4, letra e), el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias;

Los funcionarios de aduanas también se encargan de la prevención y la represión de los traslados ilícitos de residuos en su calidad de agentes ambientales nacionales y puntos de contacto de conformidad con el Convenio de Basilea. En esta función deben recibir el apoyo del MITECO para obtener la información legal y técnica necesaria para detectar casos de tráfico ilegal y los siguientes pasos que deban darse. A su vez, el MITECO necesita el apoyo de los servicios de aduanas para poder detectar posibles casos de tráfico ilícito durante los controles aduaneros.

Las autoridades judiciales son competentes para la celebración del juicio oral, la imposición de condenas y la ejecución de las resoluciones en caso de hechos constitutivos de delito o falta.

#### 7.1.2. Detección del traslado ilícito de residuos

Los traslados ilícitos de residuos se detectan a través de las inspecciones ejecutadas en el marco del Plan Estatal de Inspección de traslados transfronterizos de residuos 2017-2019 y de los planes de inspección de traslados de residuos intracomunitarios de las distintas comunidades autónomas, a través de investigaciones policiales y aduaneras y con la cooperación de los inspectores de las comunidades autónomas.

Desde el punto de vista policial, los traslados ilegales pueden detectarse tras la denuncia de una persona o empresa afectada, o bien mediante la acción operativa emprendida por las unidades policiales competentes, que implica el análisis de los datos disponibles procedentes de diversos organismos, inspecciones de transporte y aduanas.

Además de las medidas de inteligencia e intercambio de información señaladas, también se utilizan arcos de detección de radiaciones para la detección de material nuclear y otros materiales radiactivos, con los que se han detectado algunos casos de residuos radiactivos (en chatarra u otros tipos de residuos).

No se han encontrado obstáculos concretos distintos de los que cabría esperar en relación con cualquier otro tipo de actividad delictiva.

La mayor parte de las inspecciones consisten en comprobaciones documentales destinadas a verificar la exactitud de lo declarado.

Como se ha señalado, el MITECO es la autoridad competente para los traslados de residuos entre España y países no pertenecientes a la UE, y cuando España es un Estado de tránsito para dichos traslados. En relación con dichos traslados, el Ministerio es responsable de las funciones de inspección y sanción previstas en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006. No obstante, el Ministerio no cuenta con recursos propios que le permitan ejecutar inspecciones, y depende de las comunidades autónomas y otras autoridades para poder cumplir esta responsabilidad. Por esta razón se han puesto en marcha una serie de acuerdos de colaboración entre distintas autoridades administrativas y medioambientales, los servicios aduaneros y los servicios de inspección, con el objetivo de facilitar la labor del Ministerio en materia de vigilancia e inspección del traslado transfronterizo de residuos (véase el apartado 6.1.1 anterior). Según la información aportada por el Ministerio, los acuerdos se celebrarán antes de que acabe 2018.

De conformidad con la información procedente de una de las autoridades regionales, cada año se realizan numerosas inspecciones y se impone una gran cantidad de sanciones administrativas. No obstante, no se ha podido determinar cuántas de esas inspecciones y sanciones están relacionadas con la gestión de los residuos.

### *7.1.3. Particularidades del traslado ilícito de residuos*

Según la experiencia de las autoridades españolas, se han observado dos prácticas típicas en el ámbito del traslado de residuos. La primera tiene que ver con la no declaración del residuo. Dicha práctica supone el envío o la recepción de residuos que se registran como materias primas o mercancías para eludir por completo el sistema de inspección y vigilancia de residuos. También se han detectado traslados de residuos peligrosos no autorizados que se presentan como residuos no peligrosos.

La segunda práctica está vinculada a la gestión de los residuos y tiene que ver con el cobro por un proceso de descontaminación de residuos que en la práctica no se ha realizado: el residuo se ha depositado simplemente en un vertedero o se ha comercializado como producto de segunda mano o reciclado, cuando en realidad no se había tratado con arreglo al procedimiento legalmente establecido.

### *7.1.4. Medidas relativas a los traslados de residuos*

Los planes de inspección del traslado de residuos están concebidos para cumplir los requisitos del Reglamento 1013/2006 relativo a los traslados de residuos y las disposiciones de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados.

## **7.2. Inspecciones**

### *7.2.1. Metodología de las inspecciones y seguimiento*

Según las autoridades españolas, la mayor parte de las inspecciones consisten en comprobaciones documentales destinadas a verificar la exactitud de lo declarado. Cuando existen indicios de irregularidades concretas en relación con un traslado, u operaciones particulares, se realiza una inspección más exhaustiva de la carga, normalmente como parte de una investigación, para lo cual la Guardia Civil cuenta con medios adecuados de protección y métodos de obtención de muestras, como trajes de protección, contenedores para todo tipo de muestras, etc. Entre las autoridades administrativas puede encontrarse también la Policía Nacional. Existen guías sobre procedimientos técnicos que explican cómo proceder y cómo recoger todos los tipos de pruebas y muestras.

En relación con la vigilancia y la inspección de los traslados que son competencia del Ministerio para la Transición Ecológica, véanse los apartados anteriores 6.1.1 y 7.1.2.

Las autoridades españolas estiman que existe una cooperación correcta y activa entre los departamentos policiales y las autoridades judiciales competentes.

Las medidas adoptadas deberán ser proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las presuntas infracciones, y podrán consistir en: a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño. b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos. c) Clausura temporal, parcial o total del establecimiento. d) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.

La autoridad judicial competente puede adoptar las medidas de carácter provisional que establece el artículo 53 de la Ley 22/2011.

Dichas medidas provisionales figuran en el artículo 53 de la Ley 22/2011:

*«1. Iniciado el procedimiento sancionador, el titular del órgano competente para resolverlo, por propia iniciativa o a propuesta del instructor, podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las medidas de carácter provisional que estime necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y evitar el mantenimiento de los riesgos o daños para la salud humana y el medio ambiente. Dichas medidas deberán ser proporcionadas a la naturaleza y gravedad de las presuntas infracciones, y podrán consistir en: a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño. b) Precintado de aparatos, equipos o vehículos. c) Clausura temporal, parcial o total del establecimiento. d) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por la empresa.*

2. *Con la misma finalidad, el órgano competente, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas provisionales imprescindibles con anterioridad a la iniciación del procedimiento, con los límites y condiciones establecidos en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y demás normativa aplicable, sin que puedan en ningún caso sobrepasar el plazo de quince días. Estas medidas podrán incluir la suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad competente compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización concedida o en la comunicación presentada.*

3. *No se podrá adoptar ninguna medida provisional sin el trámite de audiencia previa a los interesados, salvo que concurran razones de urgencia que aconsejen su adopción inmediata, basadas en la producción de un daño grave para la salud humana o el medio ambiente, o que se trate del ejercicio de una actividad regulada en esta Ley sin la preceptiva autorización o con ella caducada o suspendida, en cuyo caso la medida provisional impuesta deberá ser revisada o ratificada tras la audiencia a los interesados. En el trámite de audiencia previsto en este apartado se dará a los interesados un plazo máximo de quince días para que puedan aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estimen convenientes.*

4. *Las medidas provisionales descritas en este artículo serán independientes de las resoluciones que sobre la solicitud de adopción de medidas provisionales puedan adoptar los Jueces y Tribunales debidas al ejercicio de acciones de responsabilidad por personas legitimadas».*

Con la misma finalidad, el órgano competente, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar la suspensión de la autorización y la prohibición del ejercicio de las actividades comunicadas cuando la autoridad competente compruebe que una empresa no cumple con los requisitos establecidos en la autorización concedida o en la comunicación presentada.

En el caso de las infracciones administrativas, las unidades del SEPRONA o la Policía Nacional y las diversas autoridades del MITECO y de las comunidades autónomas afectadas cooperan en la gestión de las solicitudes de información necesarias para el asunto en cuestión. El seguimiento se realiza a partir del número de expediente administrativo correspondiente.

### *7.2.2. Inspecciones específicas con respecto a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y a los vehículos al final de su vida útil*

Se han efectuado tanto inspecciones como investigaciones en relación con la mala gestión de los RAEE, en particular con la malversación de los cánones para su adecuado tratamiento.

También se están llevando a cabo actividades de inspección y análisis específicos de los vehículos al final de su vida útil. Un ejemplo de ello son las 604 inspecciones relacionadas con el desguace y el estatuto de vehículo al final de su vida útil que efectuaron en 2017 las unidades del SEPRONA (Guardia Civil).

En lo que atañe a los traslados transfronterizos, se han detectado casos de fraude relacionados con la reintroducción de vehículos al final de su vida útil como vehículos de segunda mano destinados a Portugal y a países del norte de África.

También se ha detectado la venta ilegal de partes de este tipo de vehículos, en muchos casos sin que los residuos hayan sido descontaminados.

### *7.2.3. Retos relacionados con la readmisión de traslados ilícitos de residuos*

Las autoridades españolas no han detectado retos notables en relación con la readmisión de traslados ilícitos de residuos en el Estado de origen.

#### 7.2.4. *Primer plan de inspección*

Los planes de inspección pueden consultarse en los siguientes enlaces:

<http://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>

[http://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspecciondetrasladostransfronterizosderesiduos2017-2019\\_tcm7-466948.pdf](http://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspecciondetrasladostransfronterizosderesiduos2017-2019_tcm7-466948.pdf)

<http://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx#para5>

### 7.3. Conclusiones

- La prevención y la lucha contra el traslado ilícito de residuos requiere la participación de muchas autoridades a distintos niveles.
- La responsabilidad de los traslados de residuos al amparo del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 está repartida entre las comunidades autónomas, que son las autoridades competentes cuando los traslados se realizan entre países de la UE, y el MITECO, que es la autoridad competente para los traslados desde o hacia países no pertenecientes a la UE y para los tránsitos a través de España de dichos traslados. Las autoridades competentes son responsables, entre otras cosas, de la autorización de los traslados y de las funciones de inspección y sanción que establece el Reglamento de la UE.
- El MITECO no cuenta con recursos propios que le permitan ejecutar inspecciones, y depende totalmente de las comunidades autónomas y de otras autoridades para poder cumplir esta responsabilidad. Sin querer interferir con la organización estructural española, los evaluadores han tenido la impresión de que las autoridades ambientales no han considerado prioritarias estas inspecciones. No obstante, se están estableciendo acuerdos entre el MITECO y las comunidades autónomas en relación con la inspección de los traslados de residuos desde o hacia países no pertenecientes a la UE, y su celebración está por fin prevista en breve, en el otoño de 2018. El MITECO también está en proceso de celebrar acuerdos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria/Aduanas y la Guardia Civil para facilitar la labor de vigilancia e inspección de los traslados transfronterizos de residuos.
- El SEPRONA, encargado de la prevención, detección, persecución, denuncia e investigación de conductas ilícitas relacionadas con la protección de la naturaleza y el medio ambiente, incluidos la gestión y el traslado de residuos, desempeña también un papel esencial.
- El servicio de aduanas tiene competencias legales para controlar los traslados en la frontera exterior de la UE. Pese a la responsabilidad del MITECO, las autoridades aduaneras parecen haber sido hasta hace poco las únicas que realizaban inspecciones de traslados de residuos para importación y exportación, con la asistencia de la Guardia Civil. Sin embargo, el servicio de aduanas no parece contar con los conocimientos técnicos necesarios para gestionar los traslados ilegales de residuos en relación con cuestiones concretas relativas a los residuos.

- Los evaluadores han tenido la impresión, por la información facilitada, de que el número de inspecciones efectuadas por las autoridades locales, incluso con el apoyo de la Policía y la Guardia Civil, resulta insuficiente para prevenir y reprimir los delitos en materia de residuos, teniendo en cuenta el tamaño y la posición estratégica del país. Puesto que los delitos en materia de residuos están considerados «delitos de control», en opinión de los evaluadores un mayor número de inspecciones y de mejor calidad facilitarían probablemente la detección de más casos de delincuencia en materia de residuos. Se recomienda aumentar el número y la calidad de las inspecciones nacionales y transfronterizas de traslados de residuos.
- La mayor parte de las inspecciones de traslados de residuos consisten en comprobaciones documentales destinadas a verificar la exactitud de lo declarado. Cuando existen indicios de irregularidades concretas en relación con un traslado, u operaciones particulares, se realiza una inspección más exhaustiva de la carga, normalmente como parte de una investigación, para lo cual la Guardia Civil cuenta con medios adecuados de protección y métodos de obtención de muestras, como trajes de protección, contenedores para todo tipo de muestras, etc. Existen guías sobre procedimientos técnicos que explican cómo proceder y cómo recoger todos los tipos de pruebas y muestras. El SEPRONA también cuenta con muchos dispositivos específicos para la investigación del tráfico de residuos.
- Se observan dos tendencias en los traslados ilegales de residuos: no declarar correctamente los residuos para eludir el sistema de inspección y control de residuos en su totalidad; y cobrar por un proceso de descontaminación de residuos que en la práctica no se ha realizado. En lo que atañe a los traslados transfronterizos, se han detectado casos de fraude relacionados con la reintroducción de vehículos al final de su vida útil como vehículos de segunda mano destinados a Portugal y a países del norte de África. También se ha detectado la venta ilegal de partes de este tipo de vehículos, en muchos casos sin que los residuos hayan sido descontaminados.

- Como se ha señalado, falta información sobre el número de inspecciones, asuntos penales y administrativos, sanciones, etc. que tengan que ver específicamente con la gestión y el traslado de residuos, por lo que resulta difícil evaluar de qué manera dan las autoridades españolas prioridad a estas cuestiones. No obstante, a partir de la información facilitada, nuestro equipo ha tenido la impresión de que el número de inspecciones relacionadas con los traslados de residuos efectuados por las autoridades regionales y locales, incluso con el apoyo de la Policía y la Guardia Civil, resulta insuficiente para prevenir y reprimir los delitos en materia de residuos, teniendo en cuenta el tamaño y la posición estratégica del país.
- Se necesitan bases de datos sobre residuos para mejorar la eficacia de las inspecciones, muy baja en algunos casos.
- Es preciso mejorar la distribución y la formación del personal especializado debido a los métodos habituales de tráfico de residuos (las declaraciones o la descontaminación fraudulentas).
- España debería utilizar los grupos de trabajo existentes tanto como sea posible para garantizar un enfoque coherente de las prioridades, la planificación y el desarrollo de las inspecciones en todo el país, el intercambio de información y la armonización de la aplicación del marco jurídico sobre gestión y traslado de residuos.

## **8. GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS**

### **8.1. La clasificación de los residuos peligrosos y los retos que plantea su gestión**

De conformidad con la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, los residuos peligrosos son residuos que presentan una o más de las características indicadas en el anexo III de dicha ley.

El método por el que se determina si los residuos presentan una o más de dichas características se establece en el Reglamento (UE) n.º 1357/2014 de la Comisión y se basa esencialmente en el conocimiento de la composición cualitativa y cuantitativa de los residuos, a veces difícil de determinar, o en pruebas físicas, químicas o biológicas, complejas en muchos casos, por lo que se requiere contar con conocimientos técnicos para poder determinar la peligrosidad de los residuos.

No obstante, la Decisión de la Comisión del 18 de diciembre de 2014 establece una lista europea de residuos en la que estos se describen e identifican mediante un código acompañado de un asterisco, en el caso de los residuos peligrosos, y sin asterisco en el caso de los residuos no peligrosos. Por tanto, la lista europea constituye un método sencillo para determinar si un residuo es peligroso, salvo en aquellos casos en los que la misma descripción aparece al lado de un código con asterisco y otro sin él, en función de si el residuo en cuestión contiene o no sustancias peligrosas. En tales casos debe emplearse la metodología descrita en el Reglamento 1357/2014.

Habida cuenta de lo anterior, la clasificación de los residuos como peligrosos o no peligrosos, salvo en aquellos casos en los que la lista europea los identifique como categóricamente peligrosos (los que llevan asterisco) o no categóricamente peligrosos (los que no lo llevan), constituye un problema complejo debido al aspecto técnico.

De conformidad con el reparto de competencias en relación con los residuos, las comunidades autónomas son las autoridades competentes para la autorización y el registro de los productores y gestores de residuos y tienen experiencia en esta materia. En muchos casos, las comunidades autónomas deben recurrir a la ayuda de laboratorios que determinen si un residuo es peligroso. El MITECO elabora actualmente una guía de residuos peligrosos y está reuniendo en una red los laboratorios a los que se puede recurrir para determinar la peligrosidad de los residuos.

A fin de frenar las declaraciones fraudulentas, es necesario que el personal interesado reciba formación específica para mejorar el conocimiento de la composición cualitativa y cuantitativa del residuo y el proceso por el cual se origina, para identificarlo correctamente y para cualquier otra información que sirva para la comprobación del flujo de residuos.

Procede añadir que, en España, las entradas espejo (residuos peligrosos/no peligrosos con la misma apariencia y descripción pero con distintas propiedades) constituyen un punto débil de la legislación. En muchos casos, las autoridades de las comunidades autónomas deben recurrir a la ayuda de laboratorios que determinen si un residuo es peligroso.

Las autoridades españolas señalan que han encontrado problemas con respecto a las pruebas en asuntos relacionados específicamente con delitos en materia de residuos peligrosos; son los mismos que para otros tipos de delitos ambientales.

## 8.2. Sistema de inspecciones y autoridades que intervienen

Las autoridades nacionales y regionales responsables de las inspecciones periódicas en España son las siguientes:

| <b>AMINISTRACIÓN RESPONSABLE</b>                  | <b>UNIDAD</b>                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (MITECO)</b> | Subdirección General de Residuos<br>Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental                                                                                                      |
| <b>ANDALUCÍA</b>                                  | Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental y Delegaciones Territoriales                                                                                                                |
| <b>ARAGÓN</b>                                     | Dirección General de Sostenibilidad                                                                                                                                                             |
| <b>ASTURIAS</b>                                   | Dirección General de Prevención y Control Ambiental                                                                                                                                             |
| <b>BALEARES</b>                                   | Servei de Residus de la Direcció General d'Educació Ambiental, Qualitat Ambiental i Residus del Govern de les Illes Balears<br>Servei d'Agents del Medi Ambient del Govern de les Illes Balears |
| <b>CANARIAS</b>                                   | Agencia Canaria de Protección del Medio Natural                                                                                                                                                 |
| <b>CANTABRIA</b>                                  | Dirección General de Medio Ambiente                                                                                                                                                             |

|                           |                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CASTILLA Y LEÓN</b>    | Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental                                                                                                                       |
| <b>CASTILLA-LA MANCHA</b> | Viceconsejería de Medio Ambiente, Servicio de Control de Calidad Ambiental                                                                                                    |
| <b>CATALUÑA</b>           | Agencia de Residuos de Cataluña<br>Departament de Territori i Sostenibilitat                                                                                                  |
| <b>EXTREMADURA</b>        | Dirección General de Medio Ambiente Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio                                                                     |
| <b>GALICIA</b>            | Conselleria de Medio Ambiente y Ordenación del territorio                                                                                                                     |
| <b>MADRID</b>             | Consejería de Medio Ambiente                                                                                                                                                  |
| <b>MURCIA</b>             | Dirección General de Medio Ambiente                                                                                                                                           |
| <b>NAVARRA</b>            | Servicio de Economía Circular y Agua                                                                                                                                          |
| <b>PAÍS VASCO</b>         | Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial<br>Dirección de Administración Ambiental<br>Servicio de Inspección Ambiental y Servicio de Residuos Peligrosos y Suelos |
| <b>LA RIOJA</b>           | Dirección General de Calidad Ambiental y Agua                                                                                                                                 |
| <b>VALENCIA</b>           | Direcció General del Canvi Climàtic i Qualitat Ambiental                                                                                                                      |

El sistema de inspecciones y la frecuencia y el nivel de las inspecciones se detallan en los programas de inspección de traslados de residuos que aprueban anualmente las comunidades autónomas y el MITECO. Varían en función de la comunidad autónoma y también pueden variar de un año para otro.

### **8.3. Medidas para la protección del medio ambiente y la salud humana y el tratamiento de residuos peligrosos**

El **título II** de la Ley 22/2011 establece los **instrumentos de la política de residuos**, en concreto:

Artículo 14. Planes y programas de gestión de residuos.

Artículo 15. Programas de prevención de residuos.

Artículo 16. Medidas e instrumentos económicos.

Dentro del **título III** sobre **producción, posesión y gestión de los residuos**, el artículo 17 establece las obligaciones del productor u otro poseedor inicial respecto de la gestión de sus residuos, y el artículo 18 las obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas al almacenamiento, mezcla, envasado y etiquetado de residuos.

Para los residuos domésticos peligrosos, el artículo 19 determina que a las fracciones separadas de residuos peligrosos generados en los hogares no les serán de aplicación las obligaciones derivadas de su consideración como residuos peligrosos hasta que no sean aceptadas por una entidad o empresa registrada para su recogida o tratamiento.

En lo que respecta a la gestión de los residuos, el artículo 20 establece las obligaciones de los gestores de residuos, el artículo 21 regula la recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos y el artículo 22 señala los objetivos específicos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización.

También se regula la eliminación de residuos (artículo 23) y los biorresiduos (artículo 24).

En cuanto al traslado de residuos, el artículo 25 establece el régimen de los traslados de residuos en el interior del territorio del Estado, y es en el artículo 26 donde se regula la entrada y salida de residuos del territorio nacional, así como el tránsito por el mismo, que se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio, y por el Reglamento (CE) n.º 1418/2007 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, a determinados países a los que no es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos, y por el resto de la legislación comunitaria y por los tratados internacionales en los que España sea parte.

El capítulo III del título III regula el régimen de autorización y comunicación de las actividades de producción y gestión de residuos, y establece la autorización de las operaciones de tratamiento de residuos, las exenciones de los requisitos de autorización y la necesidad de comunicación previa al inicio de las actividades de producción y gestión de residuos.

El título IV describe la responsabilidad ampliada del productor del producto, su concepto y obligaciones, así como la gestión de residuos en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto.

La trazabilidad de los residuos peligrosos desde la producción hasta el destino final se garantiza mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 180/2015, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, y según el cual los residuos durante su traslado desde el lugar de producción hasta el lugar donde se valorizan o eliminan deben ir acompañados de un documento de identificación. El documento de identificación contiene información sobre la cantidad de residuo que se traslada, su código LER, el origen y el destino del traslado.

De acuerdo con la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, el documento de identificación una vez finalizado el traslado debe ser guardado por los productores y gestores de los residuos que intervienen en el traslado para formar parte de su archivo cronológico, que debe ser mantenido al menos durante tres años por los productores de residuos peligrosos y por los transportistas y gestores que realizan operaciones de tratamiento.

Los gestores de las instalaciones de tratamiento deben enviar anualmente a las autoridades competentes de las CC. AA. una memoria resumen del archivo cronológico.

Además, el Registro de Producción y Gestión de Residuos contiene información sobre los productores, gestores e instalaciones de tratamiento.

La obligación de etiquetar los residuos peligrosos viene indicada en el artículo 18.3 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, y en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica se incluye información sobre los datos y pictogramas con los que deben etiquetarse los residuos peligrosos.

#### **8.4. Tendencias en la gestión ilícita de residuos peligrosos**

Las tendencias en la gestión ilícita de residuos peligrosos se describen en la sección 7.1.3.

La mayoría de las operaciones policiales realizadas hasta el momento en materia de residuos han estado relacionadas con residuos peligrosos, lo que refleja el hecho de que es más costoso tratarlos. Dado que los delitos en materia de residuos se cometen para obtener un beneficio económico, es lógico que casi siempre tengan relación con residuos peligrosos.

Según la experiencia de las autoridades españolas, las tendencias en la gestión ilícita de los residuos peligrosos son las mismas que las observadas anteriormente para el traslado ilícito de residuos (sección 6.1.3). Un método detectado consiste precisamente en la declaración de envíos de residuos inertes, cuando realmente se trata de residuos peligrosos. Uno de los principales motivos de estas declaraciones falsas es evitar las inspecciones que se generan cuando se notifica la peligrosidad del residuo.

## 8.5. Conclusiones

- Según las autoridades españolas, la mayoría de las operaciones policiales en materia de residuos tienen que ver con residuos peligrosos, lo que se puede explicar por el hecho de que es más costoso tratarlos.
- Las tendencias observadas para los residuos peligrosos son las mismas que para los traslados de residuos. Un método detectado es la declaración de los traslados como materias primas y no como residuos peligrosos.
- Es competencia de las comunidades autónomas autorizar y hacer un registro de los productores y los gestores de los residuos. A menudo deben recurrir a la ayuda de laboratorios que determinen si un residuo debe considerarse peligroso. El MITECO está elaborando directrices sobre residuos peligrosos e identificando una red de laboratorios para el análisis de los residuos.
- En lo que se refiere a todas las inspecciones en el ámbito de los residuos, las autoridades locales y regionales pueden pedir ayuda a la Policía Nacional o al SEPRONA cuando sea necesario. Concretamente, parece que el SEPRONA dispone de los recursos y los equipos necesarios para este fin.
- El sistema y la frecuencia de las inspecciones figuran en los programas de inspección de traslados de residuos que se elaboran a escala regional. Debido a la descentralización y a la multiplicidad de programas de inspección, no se puede dar una descripción general. Además, el Ministerio de Medio Ambiente no ha establecido mecanismos para obtener información de forma regular sobre la aplicación de los programas de inspección ni para garantizar la coherencia de las labores de inspección en todo el país.
- A partir de la información facilitada, el equipo de evaluación obtuvo la impresión de que el número de inspecciones relacionadas con la producción y gestión de residuos que llevan a cabo las autoridades regionales y locales, incluso con el apoyo de la Policía y la Guardia Civil, resulta insuficiente para prevenir y reprimir los delitos en materia de residuos, teniendo en cuenta el tamaño y la posición estratégica del país. Se recomienda aumentar el número y la calidad de las inspecciones, especialmente de los residuos peligrosos.

- La trazabilidad de los residuos desde la producción hasta el destino final se aborda 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. Los gestores de las instalaciones de tratamiento deben enviar anualmente a las autoridades competentes de las CCAA una memoria resumen del archivo cronológico. Además, el Registro de Producción y Gestión de Residuos contiene información sobre los productores, gestores e instalaciones de tratamiento.
- La no disponibilidad de los datos es un punto débil y limita la fiabilidad de las tendencias identificadas. Sin embargo, España está desarrollando una base de datos para mejorar la trazabilidad de los residuos peligrosos, el e-SIR, que facilitará el acceso y el intercambio de la información sobre residuos.
- La distinción correcta entre mercancías, residuos y residuos peligrosos constituye un problema. La disponibilidad de cuerpos de policía y de autoridades especializadas es una buena práctica, pero se debería mejorar la red.
- La disponibilidad de laboratorios especializados con competencias para analizar los residuos constituye una buena práctica.

## 9. PRODUCCIÓN O MANIPULACIÓN ILÍCITA DE MATERIALES PELIGROSOS

### 9.1. El concepto de materiales peligrosos

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, establece que «residuo peligroso» es aquel residuo que presenta una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III, y aquel que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que los hayan contenido.

Los actos prohibidos o limitados en relación con la producción o manipulación de materiales peligrosos se recogen en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Las acciones punibles son variables y dependen del tipo penal.

*Artículo 326 bis: Quienes «...almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales».*

*Artículo 567: «Se considera depósito de armas químicas, biológicas, nucleares o radiológicas o de minas antipersonas o de municiones en racimo la fabricación, la comercialización o la tenencia de las mismas».*

*Artículo 577: «... los que faciliten adiestramiento o instrucción sobre la fabricación o uso de explosivos, armas de fuego u otras armas o sustancias nocivas o peligrosas...».*

En la legislación española (Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) no se especifica una autoridad competente para decidir si una sustancia determinada debe o no considerarse material peligroso, en caso de que no esté claro. Se considera residuo peligroso todo residuo que presente una o varias de las características peligrosas enumeradas en el anexo III de dicha ley así como aquel que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como los recipientes y envases que los hayan contenido.

Las sustancias enumeradas en el anexo III son las siguientes:

H 1 «Explosivo»: Se aplica a las sustancias y los preparados que pueden explosionar bajo el efecto de la llama o que son más sensibles a los choques o las fricciones que el dinitrobenceno.

H 2 «Oxidante»: Se aplica a las sustancias y los preparados que presentan reacciones altamente exotérmicas al entrar en contacto con otras sustancias, en particular sustancias inflamables.

H 3-A «Fácilmente inflamable» se aplica a:

- Las sustancias y los preparados líquidos que tienen un punto de inflamación inferior a 21.° C (incluidos los líquidos extremadamente inflamables).
- Las sustancias y los preparados que pueden calentarse y finalmente inflamarse en contacto con el aire a temperatura ambiente sin aporte de energía.
- Las sustancias y los preparados sólidos que pueden inflamarse fácilmente tras un breve contacto con una fuente de ignición y que continúan ardiendo o consumiéndose después del alejamiento de la fuente de ignición.
- Las sustancias y los preparados gaseosos que son inflamables en el aire a presión normal.
- Las sustancias y los preparados que, en contacto con el agua o el aire húmedo, desprenden gases fácilmente inflamables en cantidades peligrosas.

H 3-B «Inflamable»: Se aplica a las sustancias y los preparados líquidos que tienen un punto de inflamación superior o igual a 21.° C e inferior o igual a 55.° C.

H 4 «Irritante»: Se aplica a las sustancias y los preparados no corrosivos que pueden causar una reacción inflamatoria por contacto inmediato, prolongado o repetido con la piel o las mucosas.

H 5 «Nocivo»: Se aplica a las sustancias y los preparados que por inhalación, ingestión o penetración cutánea pueden entrañar riesgos de gravedad limitada para la salud.

H 6 «Tóxico»: Se aplica a las sustancias y los preparados (incluidos las sustancias y los preparados muy tóxicos) que por inhalación, ingestión o penetración cutánea pueden entrañar riesgos graves, agudos o crónicos e incluso la muerte.

H 7 «Cancerígeno»: Se aplica a las sustancias y los preparados que por inhalación, ingestión o penetración cutánea pueden producir cáncer o aumentar su frecuencia.

H 8 «Corrosivo»: Se aplica a las sustancias y los preparados que pueden destruir tejidos vivos al entrar en contacto con ellos.

H 9 «Infeccioso»: Se aplica a las sustancias y los preparados que contienen microorganismos viables, o sus toxinas, de los que se sabe o existen razones fundadas para creer que causan enfermedades en el ser humano o en otros organismos vivos.

H 10 «Tóxico para la reproducción»: Se aplica a las sustancias y los preparados que por inhalación, ingestión o penetración cutánea pueden producir malformaciones congénitas no hereditarias o aumentar su frecuencia.

H 11 «Mutagénico»: Se aplica a las sustancias y los preparados que por inhalación, ingestión o penetración cutánea pueden producir defectos genéticos hereditarios o aumentar su frecuencia.

H 12 Residuos que emiten gases tóxicos o muy tóxicos al entrar en contacto con el aire, con el agua o con un ácido.

H 13\* «Sensibilizante»: Se aplica a las sustancias y los preparados que, por inhalación o penetración cutánea, pueden ocasionar una reacción de hipersensibilización, de forma que una exposición posterior a esa sustancia o preparado dé lugar a efectos nocivos característicos

H 14 «Ecotóxico»: Se aplica a los residuos que presentan o pueden presentar riesgos inmediatos o diferidos para uno o más compartimentos del medio ambiente.

H 15 Residuos susceptibles, después de su eliminación, de dar lugar a otra sustancia por un medio cualquiera, por ejemplo, un lixiviado que posee alguna de las características antes enumeradas.

## **9.2. Tipos de actividades ilícitas relacionadas con la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos y tendencias observadas en ese ámbito**

Las conductas ilícitas detectadas en la gestión de los residuos peligrosos son la no utilización de los tratamientos legalmente establecidos, siguiendo otros de menor coste económico y que, por consiguiente, reportan mayor beneficio y, en el peor de los casos, la no realización de tratamiento alguno, procediendo directamente a su eliminación en incineradoras o vertederos o vertidos al medio.

Por la especial relevancia en el ámbito terrorista que tienen la producción o manipulación ilícitas de materiales peligrosos, procede recordar la manipulación ilícita de material peligroso previa a los atentados yihadistas perpetrados en Cataluña en 2017. También se han realizado en España diversas operaciones contra terroristas y actuaciones contra actividades maliciosas en el ámbito de los explosivos, sus precursores, y sustancias NRBQ (nucleares, radiológicas, biológicas o químicas).

A continuación se citan algunas de las disposiciones específicas al respecto:

- Ley 8/2017, de 8 de noviembre de 2017, sobre precursores de explosivos de transposición nacional del Reglamento (UE) n.º 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos.
- Ley 53/2007, de 28 de diciembre de 2007, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.
- Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto de 2014, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.
- Real Decreto 97/2014 por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español.
- Acuerdo Europeo sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera (ADR).
- Real Decreto 412/2001 sobre transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril.
- Reglamento relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril (RID).
- Código Marítimo Internacional de mercancías peligrosas (IMDG).
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal:

- Artículo 326 bis: *«Serán castigados con las penas previstas en el artículo 325, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales».*

### **Sección relativa a materiales nucleares**

- Artículo 341: *«El que libere energía nuclear o elementos radiactivos que pongan en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes, aunque no se produzca explosión, será sancionado con la pena de prisión de quince a veinte años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de diez a veinte años».*

- Artículo 342: *«El que, sin estar comprendido en el artículo anterior perturbe el funcionamiento de una instalación nuclear o radiactiva, o altere el desarrollo de actividades en las que intervengan materiales o equipos productores de radiaciones ionizantes, creando una situación de grave peligro para la vida o la salud de las personas, será sancionado con la pena de prisión de cuatro a diez años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de seis a diez años».*

- Artículo 343:

*«1. El que mediante el vertido, la emisión o la introducción en el aire, el suelo o las aguas de una cantidad de materiales o de radiaciones ionizantes, o la exposición por cualquier otro medio a dichas radiaciones ponga en peligro la vida, integridad, salud o bienes de una o varias personas, será sancionado con la pena de prisión de seis a doce años e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de seis a diez años. La misma pena se impondrá cuando mediante esta conducta se ponga en peligro la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a animales o plantas.*

2. Cuando con ocasión de la conducta descrita en el apartado anterior se produjere, además del riesgo prevenido, un resultado lesivo constitutivo de delito, cualquiera que sea su gravedad, los jueces o tribunales apreciarán tan solo la infracción más gravemente penada, aplicando la pena en su mitad superior.

3. Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este artículo, se le impondrá la pena de multa de dos a cinco años.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33».

- Artículo 344: «Los hechos previstos en los artículos anteriores serán sancionados con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hayan cometido por imprudencia grave».

- Artículo 345:

«1. El que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, adquiera, posea, trafique, facilite, trate, transforme, utilice, almacene, transporte o elimine materiales nucleares u otras sustancias radiactivas peligrosas que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas o a animales o plantas, será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, multa de seis a dieciocho meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.

2. El que sin la debida autorización produjere tales materiales o sustancias será castigado con la pena superior en grado.

3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores se hubieran cometido por imprudencia grave, se impondrá la pena inferior en grado a la señalada en los mismos».

## Sección relativa a explosivos y otros agentes tóxicos

- Artículo 348:

*«1. Los que en la fabricación, manipulación, transporte, tenencia o comercialización de explosivos, sustancias inflamables o corrosivas, tóxicas y asfixiantes, o cualesquiera otras materias, aparatos o artificios que puedan causar estragos, contravinieran las normas de seguridad establecidas, poniendo en concreto peligro la vida, la integridad física o la salud de las personas, o el medio ambiente, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de seis a doce años. Las mismas penas se impondrán a quien, de forma ilegal, produzca, importe, exporte, comercialice o utilice sustancias destructoras del ozono.*

*2. Los responsables de la vigilancia, control y utilización de explosivos que puedan causar estragos que, contraviniendo la normativa en materia de explosivos, hayan facilitado su efectiva pérdida o sustracción serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio de seis a doce años.*

*3. En los supuestos recogidos en los apartados anteriores, cuando de los hechos fuera responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que, acreditado el perjuicio producido, su importe fuera mayor, en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho perjuicio.*

*Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.*

*Las penas establecidas en los apartados anteriores se impondrán en su mitad superior cuando se trate de los directores, administradores o encargados de la sociedad, empresa, organización o explotación.*

4. Serán castigados con las penas de prisión de seis meses a un año, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de tres a seis años los responsables de las fábricas, talleres, medios de transporte, depósitos y demás establecimientos relativos a explosivos que puedan causar estragos, cuando incurran en alguna o algunas de las siguientes conductas:

a) Obstaculizar la actividad inspectora de la Administración en materia de seguridad de explosivos.

b) Falsear u ocultar a la Administración información relevante sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad obligatorias relativas a explosivos.

c) Desobedecer las órdenes expresas de la Administración encaminadas a subsanar las anomalías graves detectadas en materia de seguridad de explosivos».

- Artículo 349: «Los que en la manipulación, transporte o tenencia de organismos contravinieren las normas o medidas de seguridad establecidas, poniendo en concreto peligro la vida, la integridad física o la salud de las personas, o el medio ambiente, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para el empleo o cargo público, profesión u oficio por tiempo de tres a seis años».

- Artículo 350: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 316, incurrirán en las penas previstas en el artículo anterior los que en la apertura de pozos o excavaciones, en la construcción o demolición de edificios, presas, canalizaciones u obras análogas o, en su conservación, acondicionamiento o mantenimiento infrinjan las normas de seguridad establecidas cuya inobservancia pueda ocasionar resultados catastróficos, y pongan en concreto peligro la vida, la integridad física de las personas o el medio ambiente».

### **Sección relativa a tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos**

- El artículo 566 castiga «... a los que fabriquen, comercialicen o establezcan depósitos de armas o municiones no autorizados por las leyes o la autoridad competente cuando se trate de armas o municiones de guerra o de armas químicas, biológicas, nucleares o radiológicas o de minas antipersonas o municiones en racimo».

## Sección relativa a los delitos de terrorismo

- Artículo 574.3: *«Serán también castigados con la pena de diez a veinte años de prisión quienes, con las mismas finalidades indicadas en el apartado 1, desarrollen armas químicas o biológicas, o se apoderen, posean, transporten, faciliten a otros o manipulen materiales nucleares, elementos radioactivos o materiales o equipos productores de radiaciones ionizantes».*

### 9.3. Aspectos de procedimiento

#### 9.3.1. Medios para recoger pruebas y manipular materiales peligrosos

Los casos de infracciones penales relacionados con la producción o la manipulación ilícita de materiales peligrosos se documentan mediante el atestado policial (conjunto de diligencias) que describen las diversas actuaciones realizadas por la policía judicial (investigación judicial) y sujetas a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Con respecto a las pruebas que se recogen, el artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal concreta que se recogerán todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito con peligro de desaparición, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial. A los materiales con potencial riesgo biológico se les aplica el Protocolo de actuación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el Instituto de Salud Carlos III y la Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RELAB).

En caso de tratarse de infracciones administrativas, se levantan las oportunas actas que se remiten a las autoridades competentes para la imposición de sanciones. En cuanto a la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos, existe un intercambio fluido de información con los socios europeos e internacionales, que puede ser útil para tomar medidas antiterroristas. Para ello se utilizan los siguientes canales:

- Bases de datos para expertos (EPE) de Europol
- NUSEC (Portal de información sobre seguridad física nuclear) de la IAEA (Organismo Internacional de la Energía Atómica): es el portal de acceso a la ITDB (Base de datos sobre incidentes y tráfico ilícito) de la IAEA

- Red de recursos informáticos de Europol. Intercambio seguro de información (SIENA)
- SINAPSE: Plataforma CBRN-E de la UE; la Comunidad científico técnica NRBQ de la UE
- Sistema de Alerta Temprana (EWS).

Las detenciones practicadas en relación con la importación y exportación de materiales nucleares y sustancias radioactivas se ponen en conocimiento del Comité de sanciones de las Naciones Unidas.

Los materiales NRBQ incautados en el ámbito policial se tratan siguiendo los procedimientos de actuación de la rama de la policía española especializada en la desactivación de bombas y en materiales NRBQ (TEDAX- NRBQ), y se adoptan las medidas de protección física adecuadas. Los costes de manipulación y almacenamiento de estos materiales se imputan con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en concreto a las partidas económicas destinadas por el Ministerio del Interior a los servicios policiales.

Los materiales peligrosos son analizados, dependiendo de su naturaleza, por:

- 1) laboratorios policiales;
- 2) el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) - laboratorios de Defensa NRBQ;
- 3) el Instituto de Salud Carlos III - Red de Laboratorios de Alerta Biológica «RE-LAB».

Existen diversos procedimientos normalizados de actuación.

- Protocolo de Actuación de los servicios de alerta y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la comunicación de una alerta o amenaza de origen biológico a la RE-LAB.
- Protocolo Técnico de colaboración entre el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y la Dirección General de la Policía y Guardia Civil, de 16 de noviembre de 2011.
- Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) sobre planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia nuclear y radiológica y sobre protección física de las instalaciones, materiales y actividades nucleares y radiactivas, de 25 de octubre de 2007.

- Protocolo de Actuación en caso de detección de movimiento inadvertido o tráfico ilícito de material radiactivo en puertos de interés general (MEGAPORT), de 22 de junio de 2010.

Para otro tipo de materiales peligrosos, se organiza un dispositivo específico para cada caso.

El análisis de estos materiales peligrosos puede ser realizado por los laboratorios policiales, el Instituto Nacional de Toxicología, laboratorios certificados por las comunidades autónomas, etc.

Es la comunidad autónoma, por norma general, quien debe contar con instalaciones adecuadas para el almacenamiento temporal y el traslado, así como sufragar el coste de manipulación y cualquier otro coste vinculado.

### *9.3.2. Cooperación con los socios europeos e internacionales*

Toda la información pertinente figura en las secciones 6.2.1 y 6.2.2.

### *9.3.3. Técnicas de investigación*

Se pueden utilizar medios de investigación tanto comunes como especiales, dentro de las limitaciones establecidas por la ley y dependiendo de la sanción. Las técnicas de investigación financiera o informática son de uso común en cualquier tipo de investigación, y también en las relacionadas con materiales peligrosos. Como ya se ha indicado anteriormente, determinadas unidades, como es el caso del SEPRONA (UCOMA) de la Guardia Civil, son cada vez más autónomas y pueden realizar este tipo de técnicas de forma independiente, sin solicitar la ayuda de unidades especializadas.

### *9.3.4. Principales obstáculos de la investigación y el enjuiciamiento de esos casos*

Desde la perspectiva de la investigación con respecto a los materiales NRBQ, uno de los obstáculos es la falta de especialización de los órganos judiciales. Las autoridades españolas consideran que este problema podría solventarse creando juzgados de ámbito nacional con competencia en delitos específicos relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.

Otra dificultad en la investigación es que los investigadores necesitan el apoyo de especialistas para poder intervenir y determinar las características de los productos y materiales incautados.

También, como pone de relieve la Memoria 2016 de la Fiscalía General del Estado – Medio Ambiente y Urbanismo, la adecuación de la justicia española a las exigencias del siglo XXI pasa necesariamente por la previa adscripción legal de equipos periciales y de policía judicial, pues sin ellos no podría alcanzarse la rapidez deseable. En el caso de los procedimientos por delitos medioambientales, su complejidad y especialidad reflejan este problema.

La escasa penalidad con la que se castigan los delitos relacionados con el tráfico y la gestión irregular de residuos plantea serias dificultades para recurrir a medidas de investigación que suponen una restricción de los derechos fundamentales pero que, a día de hoy, son esenciales para el éxito de la investigación, por ejemplo la interceptación de las comunicaciones, el acceso a información bancaria, etc. Procede indicar, además, que la presencia de grupos organizados que utilizan ingeniería económica avanzada para dificultar la prueba y localización del beneficio ilícito obtenido es cada día mayor.

Por último, procede mencionar, en casos de transporte internacional de residuos, la dificultad de conservar la cadena de custodia de las pruebas, así como la averiguación y presencia en juicio del autor, y la averiguación y ofrecimiento de acciones civiles y penales a perjudicados.

#### *9.3.5. Formación*

Los programas que ofrecen las ramas especializadas en desactivación de bombas y en materiales NRBQ de la Policía Nacional (TEDAX-NRBQ) y de la Guardia Civil (SEDEX-NRBQ) incluyen una extensa formación que les permite hacer frente a incidentes con este tipo de materiales peligrosos. Se trata de una formación continua, con jornadas de actualización periódicas. Como complemento a esta formación continua, existen cursos, simulacros y talleres tanto a escala nacional como internacional.

Además de la formación especializada que reciben los miembros de estas unidades, en los planes de formación general de los agentes policiales se incluye una formación básica que les permite llevar a cabo las primeras actuaciones en incidentes con este tipo de materiales.

También existen planes de actuación concretos, de carácter reservado, con respecto a incidentes con materiales NRBQ, en los que se prevén las acciones que han de desarrollar de forma coordinada los distintos servicios policiales así como la cooperación de estos con los servicios sanitarios, de bomberos y de policía local.

#### 9.4. Conclusiones

- Las conductas ilícitas detectadas en la gestión de los residuos peligrosos son la no utilización de los tratamientos legalmente establecidos, siguiendo otros de menor coste económico y que, por consiguiente, reportan mayor beneficio y, en el peor de los casos, la no realización de tratamiento alguno, procediendo directamente a su eliminación en incineradoras o vertederos o vertidos al medio.
- Los casos de infracciones penales relacionados con la producción o la manipulación ilícita de materiales peligrosos se documentan mediante el atestado policial (conjunto de diligencias) que describen las diversas actuaciones, realizadas por la policía judicial (investigación judicial) y sujetas a la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- La escasa penalidad con la que se castigan los delitos relacionados con el tráfico y la gestión irregular de residuos, plantea serias dificultades para recurrir a medidas de investigación que suponen una restricción de los derechos fundamentales pero que, a día de hoy, son esenciales para el éxito de la investigación, por ejemplo la interceptación de las comunicaciones, el acceso a información bancaria, etc.
- En caso de tratarse de infracciones administrativas, se levantan las oportunas actas que se remiten a las autoridades competentes para la imposición de sanciones.
- En cuanto a la producción o manipulación ilícita de materiales peligrosos, existe un intercambio fluido de información con los socios europeos e internacionales que puede ser útil para acciones antiterroristas.
- El análisis de estos materiales peligrosos puede ser realizado por los laboratorios policiales, el Instituto Nacional de Toxicología, laboratorios certificados por las comunidades autónomas, etc.
- Se pueden utilizar medios de investigación tanto comunes como especiales, dentro de las limitaciones establecidas por la ley y dependiendo de la sanción.
- Es la comunidad autónoma, por norma general, quien debe contar con instalaciones adecuadas para el almacenamiento temporal y el traslado, así como sufragar el coste de manipulación y cualquier otro coste vinculado.
- Uno de los obstáculos es la falta de especialización de los órganos judiciales. Las autoridades españolas consideran que este problema podría solventarse creando juzgados de ámbito nacional con competencia en delitos específicos, como la proliferación de armas de destrucción masiva.

## **10. OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES**

### **10.1. Sugerencias de España**

Nada

### **10.2. Recomendaciones**

En lo que se refiere a la aplicación práctica y el funcionamiento de las Directivas y el Reglamento, el equipo de expertos que participó en la evaluación de España pudo revisar satisfactoriamente el sistema del país.

España debería seguir las recomendaciones que se formulan en el presente informe dieciocho meses después de la evaluación e informar de los progresos al Grupo de Trabajo correspondiente.

El equipo de evaluación consideró adecuado proponer a las autoridades españolas una serie de sugerencias. Asimismo, y sobre la base de varias buenas prácticas, también se formulan recomendaciones a la UE y a sus instituciones y agencias, en particular a Europol.

#### *10.2.1. Recomendaciones a España*

- 1.º España debería elaborar una estrategia nacional para luchar contra la delincuencia medioambiental utilizando, entre otras cosas, el análisis de riesgos para determinar los problemas medioambientales.
- 2.º Se deberían elaborar bases de datos y estadísticas adecuadas, basadas en datos fiables, que después recopilaría una institución que las pondría a disposición de todas las autoridades pertinentes. La información acerca de los resultados se considera esencial para evaluar el trabajo de cada institución y adoptar futuras estrategias.

- 3.º España debería tomar medidas para garantizar que todas las autoridades afectadas tengan acceso a la información necesaria relativa a las inspecciones, los casos penales y administrativos, las sanciones, etc. en el ámbito de la gestión y el traslado de residuos, teniendo en cuenta el desarrollo del e-SIR y la información de la que dispondrá ese sistema.
- 4.º Se recomienda encarecidamente la creación de bases de datos organizadas que permitan el acceso directo de las fuerzas y cuerpos de seguridad.
- 5.º España debería considerar mejorar la capacidad de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, ya sea nombrando a más técnicos a nivel central o incluyendo personal técnico en la fiscalía especializada local.
- 6.º La Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo debería centrar más su atención en la delincuencia en materia de residuos, ya que es evidente que, a pesar de la responsabilidad de esta unidad y del meticuloso trabajo de su personal, no se considera una prioridad.
- 7.º Deberían aumentar el número y la calidad de las inspecciones de los traslados nacionales y transfronterizos de residuos, tanto las que son competencia del MITECO como las que son competencia de las comunidades autónomas.
- 8.º España debería considerar aumentar el número y la calidad de las inspecciones que realizan las autoridades regionales y locales en relación con la gestión de residuos, en distintos aspectos. Puesto que los delitos en materia de residuos están considerados «delitos de control», en opinión de los evaluadores un mayor número de inspecciones y de mejor calidad facilitarían probablemente la detección de más casos de delincuencia en materia de residuos.

- 9.º España debería utilizar los grupos de trabajo existentes tanto como sea posible para garantizar un enfoque coherente de las prioridades, la planificación y el desarrollo de las inspecciones en todo el país, el intercambio de información y la armonización de la aplicación del marco jurídico sobre gestión y traslado de residuos.
- 10.º España debería considerar el alentar al personal de las instituciones correspondientes a asistir a cursos de formación conjuntos para jueces, fiscales, policías y personal de las unidades administrativas, así como para funcionarios de aduanas, de manera más regular.
- 11.º España debería considerar aumentar el número de personal especializado y formarlo sobre los métodos habituales de tráfico de residuos, como las declaraciones fraudulentas o la descontaminación.
- 12.º Siempre que sea legalmente posible, se debería proporcionar información adecuada sobre los resultados a la ONG que informara a las instituciones pertinentes de una actividad ilícita determinada.

#### *10.2.3. Recomendaciones para Eurojust/Europol/Comisión*

1. Europol debería fomentar los equipos conjuntos de investigación y los protocolos policiales bilaterales para establecer inspecciones coordinadas en el marco de los traslados transfronterizos de residuos.
2. Se debería fomentar la creación de un banco de datos sobre los residuos que cada empresa esté autorizada a gestionar.

**ANNEX A:** PROGRAMME FOR THE ON-SITE VISIT AND PERSONS INTERVIEWED/MET

| DATE/TIMETABLE              | ACTIVITY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Monday 25 June 2018</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                             | <b>Arrival of the evaluation team:</b><br><b>Experts:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Thomas BÖX, Senior Prosecutor München (Germany)</li><li>- Mr. Marco AVANZO, Col. Carabinieri (Italy)</li><li>- Ms. Ylva LINDÉN, National Environment Protection Agency, Environment Law Expert (Sweden)</li></ul> <b>Council:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Enrique ESTELLER</li><li>- Ms. Carmen GIUFFRIDA</li></ul> <b>Commission:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mr. Miroslav ANGELOV</li></ul>                                                                                       |
|                             | <b>Internal meeting of the evaluation team (hotel)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Tuesday 26 June 2018</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 9.15-9.45                   | <b>Ministry of Justice (C/ San Bernardo, 62, Salón Rococó)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ms. Ana GALLEGO TORRES, General Director for International Legal Cooperation</li><li>- Ms. M<sup>a</sup> Eugenia HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Prosecutor, Advisor at the General Direction for International Legal Cooperation</li><li>- Ms. Ana ANDRÉS BALLESTEROS, Deputy Director for Justice Affairs in the EU and IIOO</li><li>- Ms. Irene FUENTETAJA COBAS, Deputy Direction for Justice Affairs in the EU and IIOO</li><li>- Ms. Marta COLINO CASTRO, Deputy Direction for Justice Affairs in the EU and IIOO</li></ul> |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.15-12.00                     | <p><b>General Prosecution Office. Environmental Unit</b> (C/Ortega y Gasset, 57)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. ANTONIO VERCHER NOGUERA, Public Prosecutor</li> <li>- Mr. ANTONIO COLMENAREJO FRUTOS, Public Prosecutor</li> <li>- Mr. TEODORO ABBAD-JAIME DE ARAGÓN SANTIVERI, Head of Technical Unit</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| <p><b>10.3.</b> 12.30-13.30</p> | <p><b>10.4. General Council of the Judiciary</b> (C/ Marqués de la Ensenada, 8)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Pedro Félix ÁLVAREZ DE BENITO, Senior Judge. Head of the International Relation Service. General Council of the Judiciary</li> <li>- Mr. Faustino GUDIN RODRIGUEZ-MAGARIÑOS, Senior Judge. Criminal Court N.º 1 of Segovia</li> </ul>                                                                                                                                       |
| 14.00-15.30                     | Lunch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 16.00-17.30                     | <p><b>Ministry for Ecological Transition</b> (Plaza de San Juan de la Cruz, s/n)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Javier CACHÓN DE MESA, General Director of Biodiversity and Environmental Quality</li> <li>- Ms. Paloma LÓPEZ-IZQUIERDO BOTÍN, Deputy Director on Waste</li> <li>- Ms. Margarita RUIZ SAIZ-AJA, Deputy Direction on waste</li> <li>- Ms. Marta SEBASTIÁN DE ERICE, Head of the support unit of the General Direction for Biodiversity and Environmental Quality</li> </ul> |
| 1h                              | <b>Internal meeting of the evaluation team</b> (hotel)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| <b>Wednesday 27 June 2018</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.30 – 11.30                  | <b>Ministry of Interior. Nature Protection Service Headquarters (SEPRONA) of the Civil Guard (C/ Batalla del Salado, 32)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colonel Francisco Luis MONEDERO LIÑÁN, SEPRONA</li> <li>- Major Vicente CORRAL ESCARIZ, Criminal Intelligence Unit</li> <li>- Captain Ramón GONZÁLEZ GALLEGU, SEPRONA</li> </ul>                                                                                                                                  |
| 12.00-14.00                   | <b>Ministry of Interior. General Counterterrorism Headquarters of the Spanish National Police TEDAX-NRBQ (Centro Policial de Canillas, C/Julián González Segador s/n)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Police Inspector Alberto OLIVARES GARCIA, General Criminal Police Headquarters</li> <li>- Police Inspector Jorge MORATO ARNANZ, General Counterterrorism Headquarters</li> <li>- Police Inspector Sonia GÓMEZ TORRADO, International Cooperation Division</li> </ul> |
| 14.00-16.00                   | Lunch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 16.30-17.30                   | <b>National Agency for Tax Administration. Customs and Excise Department. Sub-directorate of Customs Surveillance (Avda Llano Castellano, 17)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. José Luis VALLE MARÍA, Deputy Director General of Operations. Head of Intelligence &amp; Information</li> <li>- Mr. Arturo CONTELL LLIBEROS, Deputy Director General of Customs Management, Superior Financial Inspector of the State</li> </ul>                                         |
| 1h                            | <b>Internal meeting of the evaluation team (hotel)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| Thursday 28 June 2018 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.00-14.00           | <p><b>Valdemingómez Technological park</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr Miguel Ángel BAQUEDANO, Director of Valdemingómez Technological park</li> </ul> <p><b>Meeting with representatives of:</b></p> <p><b>Ministry of Ecological Transition:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Javier CACHÓN DE MESA</li> <li>- Ms. Paloma LÓPEZ-IZQUIERDO BOTÍN</li> </ul> <p><b>Autonomous Community of Madrid:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Miguel Ángel GILARRANZ, Head of the Inspection Area</li> <li>- Mr. Daniel BARETTINO, Deputy Director for Inspection and Environmental Discipline</li> <li>- Ms. Marisol SANTOS, Head of the Planning and Waste Management Area</li> <li>- Mr. Enrique RODRIGUEZ, Deputy Director for Environmental Standards and Circle Economy</li> </ul> <p><b>Madrid City Council:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Víctor Manuel SARABIA HERRERO, General Director of Cleaning Services and Waste</li> </ul> |
| 14.30-15.30           | Free lunch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 15.30-16.15           | <p><b>Meeting with NGOs representatives (C/ San Bernardo, 45, Sala 215)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Jesús PÉREZ GÓMEZ, Ecologistas en Acción</li> <li>- Ms. Ana CARRICONDO, SEO/BirdLife</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2h                    | <b>Internal meeting of the evaluation team (hotel)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| Friday 29 June 2018 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.30-11.00          | <p><b>Ministry of Justice. Wrap-up session</b> (C/ San Bernardo, 62, Salón Rococó)</p> <p><b>Ministry of Justice</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. M<sup>a</sup> Eugenia HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ</li> <li>- Ms. Ana ANDRÉS BALLESTEROS</li> <li>- Ms. Irene FUENTETAJA COBAS</li> <li>- Ms. Marta COLINO CASTRO</li> </ul> <p><b>Ministry of Interior</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Chief Inspector Eduardo BOROBIO LEÓN- Inspector Sonia GÓMEZ TORRADO</li> <li>- Inspector Alberto OLIVARES GARCIA - Major Vicente CORRAL ESCARIZ</li> <li>- Captain Ramón GONZÁLEZ GALLEG0</li> </ul> <p><b>Ministry for Ecological Transition</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. Paloma LÓPEZ-IZQUIERDO BOTÍN</li> <li>- Ms. Marta SEBASTIÁN DE ERICE</li> </ul> <p><b>General Council of the Judiciary</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Faustino GUDIN RODRIGUEZ-MAGARIÑOS</li> </ul> <p><b>National Tax Administration Agency</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. José Luis VALLE MARÍA</li> <li>- Mr. Arturo CONTELL LLIBEROS</li> </ul> |

**ANNEX B:** LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

| List of acronyms, abbreviations and terms | Spanish or acronym in original language | Spanish or acronym in original language | English                                                         |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| ISF                                       |                                         |                                         | Internal Security Funds                                         |
| TECUM                                     |                                         |                                         | Tackling Environmental Crime through Standardised Methodologies |
| UDEV                                      |                                         |                                         | violent crime unit                                              |
| SEPRONA                                   |                                         |                                         | Nature Protection Service                                       |
| UCOMA                                     |                                         |                                         | Central Operational Environmental Unit                          |
| MITECO                                    |                                         |                                         | Ministerio para la Transición Ecológica                         |
| NGO                                       |                                         |                                         | Non-Governmental Organisation                                   |
| SEC                                       |                                         |                                         | Crime Statistics System                                         |
| AEAT                                      |                                         |                                         | Customs Department of the National Tax Administration Agency    |
| LEAs                                      |                                         |                                         | Law Enforcement Agencies                                        |
| CITCO                                     |                                         |                                         | Intelligence Centre against Terrorism and Organised Crime       |
| SRI                                       |                                         |                                         | Investigations recording system                                 |

|            |  |                              |                                                             |
|------------|--|------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| CEJ        |  | Centro de Estudios Jurídicos | Centre for Legal Studies                                    |
| JIT        |  |                              | Joint Investigation Team                                    |
| ESOCC      |  |                              | European Serious Organised Crime Centre                     |
| <b>WCO</b> |  |                              | World Customs Organisation                                  |
| WEEE       |  |                              | Waste electrical and electronic equipment                   |
| EUFJE      |  |                              | EU Forum of Judges for the Environment                      |
| PPP        |  |                              | Public Private Partnership                                  |
| ELV        |  |                              | End-of-Life Vehicle                                         |
| LoW        |  |                              | European list of waste                                      |
| CBRN       |  |                              | chemical, biological, radiological or nuclear               |
| RE-LAB     |  |                              | Biological Alert Laboratory Network                         |
| CIEMAT     |  |                              | Centre for Energy, Environmental and Technological Research |
| CSN        |  |                              | Nuclear Safety Council                                      |