



COMPARECENCIA DEL ARARTEKO ANTE LA COMISIÓN DE INSTITUCIONES, SEGURIDAD Y GOBERNANZA PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL CONTROL PÚBLICO DE LAS INFRACCIONES Y DELITOS MEDIOAMBIENTALES

1. ATARIKOA

Zuen aurrean agertzen naiz Erakunde, Segurtasun eta Gobernantza Publikoaren Batzorde honek hala eskatuta, izan ere, horixe galdegin du EH Bildu taldeko legebiltzarkide Mikel Otero Gabirondo jaunak, ingurumen arloko arau-hauste eta delituen gainean hitz egin dezadan.

Oraingo honetan alboan ditut Julia Hernández nire ondokoa, Faustino Lopez de Foronda idazkari nagusia, Inmaculada de Miguel Gizarte Harremanetako, Azterlanetako eta Modernizazioko zuzendaria eta Carlos Barcina ingurumen arloko aholkulari teknikoa eta arduraduna.

2. AGERRALDIAREN HELBURUA ETA TESTUINGURUA

Agerraldi-eskaera honen ardatz nagusia hauxe da: ingurumen arloan, zer-nolako zigor-tresnak eta diziplina-neurriak dauden bai administrazio zuzenbidean (administrazio arloko zigortzeko ahalmena), bai zigor zuzenbidean (zigor arloko zigortzeko ahalmena).

En todo caso, entiendo que, tal y como se formula esa petición, la comparecencia pretende ir más allá. Así, propone reflexionar sobre la búsqueda de soluciones y formular propuestas para conseguir que la intervención de las administraciones públicas vascas resulte más eficaz para la prevención de aquellas actuaciones contra el medio ambiente que pueden resultar punibles tanto en vía administrativa como en la vía penal.

En concreto, se plantean como posibles soluciones la necesidad de aumentar los esfuerzos humanos y materiales de los órganos de inspección medioambiental y la mejora en los protocolos de comunicación y colaboración entre las administraciones competentes.

Es sabido que el Ararteko, con base en criterios de legalidad y principios de buena administración, tiene un ámbito de intervención limitado a la acción (o inacción) de las administraciones públicas vascas. Queda, por tanto, fuera de su labor el control o la interferencia en la actuación de otras instituciones como es la



Administración de Justicia. Es, precisamente, la Administración de Justicia, en el ámbito de la jurisdicción penal, la encargada de perseguir los delitos contra el medio ambiente mediante la intervención de fiscales, jueces y magistrados. En este contexto, es preciso referirse, no obstante, a la labor de colaboración que en el ámbito de la acción penal corresponde al Ararteko: el artículo 29 de la Ley 3/1985, del Ararteko dispone que cuando en el curso de sus investigaciones aparecieran "*indicios racionales de criminalidad*", el Ararteko los pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Centraré por lo tanto mi intervención en los mecanismos de los que dispone el Ararteko para el control ambiental, aludiendo a su visión, a sus principales líneas de acción en este ámbito a la colaboración que mantiene con la Fiscalía especializada en medio ambiente y finalizando con algunas propuestas de mejora .

3. EL DEBER PÚBLICO DE CONSERVAR EL MEDIO AMBIENTE

Hay que recordar que, junto con el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado, existe también un deber público de conservarlo, expresamente incluido en el artículo 45 de la Constitución como un principio rector de la política social y económica.

Este principio consagra una "función pública"; que es la de velar por la "utilización racional de todos los recursos naturales", y tiene un doble objetivo. Por un lado, a proteger y mejorar la calidad de vida de las personas y, por otro lado, "defender y restaurar" el medio ambiente.

Esa función pública es un mandato dirigido a todos los poderes públicos del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial).

Es importante señalar que la función pública de control del medio ambiente implica una labor tanto preventiva como represiva.

- Por un lado la función pública ambiental, encomendada a los poderes públicos, exige la determinación de los peligros y una evaluación de los riesgos que pueden generar aquellas actividades humanas, susceptibles de afectar tanto al medio ambiente como a la salud de las personas.
- La otra piedra angular del control ambiental es la obligación de la administración medioambiental de controlar eficazmente el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas y evaluar nuevos impactos que puedan aparecer. Para ello se requiere una decidida acción pública de inspección y



control, tanto disciplinaria como reparadora de aquellas conductas que provoquen riesgos o daños al medio ambiente.

4. LABOR DEL ARARTEKO EN EL CONTROL AMBIENTAL

¿Cuál es la labor del Ararteko en esta materia?

En primer lugar, la defensoría del pueblo vasco, recibe, investiga y resuelve aquellas quejas y reclamaciones que plantean la ciudadanía y las organizaciones sociales sobre el funcionamiento del control ambiental que realizan las administraciones públicas vascas. También puede actuar de oficio, sensibilizar a las instituciones y la ciudadanía sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y el entorno natural, promover la buena gobernanza medioambiental...

Las quejas tienen, principalmente, por objeto las intromisiones en los domicilios que provoca el ruido proveniente de actividades de hostelería (bares, restaurantes, discotecas...); o infraestructuras viarias (como carreteras, ferrocarriles, tranvías...). También de olores y contaminación atmosférica resultante de procesos industriales o, por ejemplo, de depuradoras de agua residuales.

El principal motivo de agravio suele ser la falta de respuesta de la administración a los problemas de ruido, de contaminación atmosférica u olores. Problemas que van desde lo molesto, hasta lo severamente peligroso, cuando esas emisiones irrumpen en los hogares y pueden llegar incluso a originar serias afecciones a la salud.

En muchos casos, el mal funcionamiento de la administración consiste en una falta de respuesta y de información ya que la reacción administrativa, tras la denuncia no es comunicada debidamente a la persona o asociación interesada.

En otras ocasiones, las denuncias ambientales no reciben respuesta adecuada por parte de las administraciones públicas debido a la falta de medios técnicos o la dificultad para comprobar la realidad de los hechos denunciados, siendo así que en los casos de ruido excesivo o de otras afecciones contaminantes es indispensable actuar con inmediatez a la hora de comprobar la veracidad o la consistencia de la denuncia. Dicho sencillamente: el retraso en la inspección imposibilita la adecuada comprobación de los hechos e impide el ejercicio de la función de control medioambiental.

También debo poner de manifiesto algunas quejas, y así lo hago anualmente en mi informe anual al Parlamento Vasco, dirigidas contra administraciones municipales pequeñas o carentes de medios técnicos. Cuando investiga este tipo de quejas, el Ararteko se encuentra a menudo con que, únicamente después de insistir ante la administración competente, se logra una tímida reacción administrativa que suele consistir en contrastar meses después los hechos expuestos en la denuncia con el responsable de la fuente de contaminación.

En esos casos, habituales en reclamaciones por contaminación acústica, es palpable la frustración de la persona reclamante, e incluso de esta institución, cuando observamos que las denuncias son tramitadas como una mera reclamación que no da lugar, como debiera, a la apertura del correspondiente procedimiento administrativo.

5. DIAGNÓSTICO Y MEDIDAS DE PROPUESTA PARA LA MEJORA EN EL CONTROL AMBIENTAL

En un breve diagnóstico sobre los motivos que pueden llevar a disfunciones en los mecanismos de intervención en el control administrativo, paso a señalar los siguientes

- **Falta de planificación en el control ambiental.** En muchos ámbitos, como el control de la contaminación acústica, los expedientes de disciplina ambiental y sancionadores son actuaciones residuales para aun demasiadas administraciones.

Es decir, algunas de las reclamaciones presentadas ante el Ararteko, muestran que la intervención administrativa es un remedio que solo se utiliza en aquellos casos más relevantes o persistentes o cuando existe una fuerte presión social o asociativa.

Gehienetan, kaltetuek salaketak jarri ondoren bakarrik ikuskatzen dira jarduera horiek. Arlo honetako kexa askotan ikusi dudanez, udal esparruan, kasurik gehienetan ez dago administrazio-plangintzarik ikuskatu beharreko jardueren inguruan, ezta ere zaindu eta ikuskatzeko programarik ere.

Egiaz, administrazioek berek ingurumen arloko ikuskatze-lana ez dute hartzen, sarritan, Europako eta barruko legeak agintzen duten etengabeko betebeharrak bezala, baizik eta azken orduko neurriak bezala, jarduerarik bihurrienak eta onartezinenak gertatu direnean, legezketasuna leheneratzeko asmoz. Azken batean, ingurumen arloko eskakizunak, ingurumena ikuskatu eta babesteko

administrazio prozedurak oraindik ere administrazio-oztopotzat jotzen dira, edo gizarte-garapenerako eta ekonomiaren hazkuntzarako oztopotzat.

Hala ere, ingurumena ikuskatzeko lanaren ikuspegi baikorra eman behar da, gizarte osoarentzat mesedegarria delako. Ingurumen arloko zuzenbidea hobeto ezarri nahi bada, ezinbestekoa da pertsonen bizi-kalitatea hobetzea eta ingurumen osasungarriaz gozatzea, biodibertsitatea eta inguru naturala babestea barne hartuta. Aitzitik, ingurumen arloko zuzenbidea ezartzeko orduan erabiltzen diren ihesbideek gizarte-gatazka ugari sortzen dute eta, batzuetan, berekin dakarte administrazio eta zigor arloko ekintzak betearaztea; halakoek, berez, azken konponbidea izan behar dute.

Horrexegatik sakondu behar da prebentziozko konponbideak bilatzen, ingurumena ikuskatzeko lana behar bezala bermatzeko. Horrela saihestuko litzateke administrazioak edo -are larriagoa- agintaritzak judizialak zigortzeko asmoz esku hartzea.

Por poner un ejemplo, sobre la base de temas de actualidad, se pueden mencionar las diligencias iniciadas por la Fiscalía de Medio Ambiente de Gipuzkoa en relación con el control del ruido de actividades recreativas en un municipio guipuzcoano tras varios años en los que el Ararteko advirtió sin éxito a la administración competente sobre la necesidad de responder eficazmente a las fundadas y constantes denuncias del vecindario afectado.

Otro ejemplo: la gestión y conservación de especies de interés comunitario, como es el lobo, en un contexto de conflicto social, derivado de la exigencia de protección de esta especie salvaje en territorios de agricultura extensiva. La falta de consenso en torno a las bases de una gestión sostenible de esta especie, respetuosa con los instrumentos de protección internacional y comunitaria, ha dado lugar a una denuncia ante la fiscalía de medio ambiente de Asturias que actualmente está investigando esta cuestión.

- **Necesidad de mejorar la coordinación y cooperación interinstitucional.** Uno de los problemas a la hora de actuar para garantizar un adecuado control de la legislación ambiental es identificar la administración competente para ejercitar estas labores de disciplina ambiental. Hay que señalar el papel esencial de los ayuntamientos. El sistema de distribución competencial previsto en la legislación ambiental les confiere un especial protagonismo, puesto que están encargados de otorgar las licencias administrativas y su posterior inspección. De este modo, el control efectivo del cumplimiento de la legalidad

medioambiental depende, en muchos casos, de las posibilidades humanas, técnicas e, incluso, de la voluntad de cada ayuntamiento.

Por ello, resulta importante arbitrar mecanismos para garantizar unos estándares equivalentes de control ambiental en todos los municipios del País Vasco.

- **Necesidad de mejorar la aplicación y cumplimiento del Derecho medio ambiental.** El actual marco jurídico estatal y vasco que regula el derecho medio ambiental es deudor de la legislación ambiental de la UE que viene desarrollándose desde la década de 1970 y ha supuesto la aprobación de más de 200 directivas, reglamentos y decisiones. La importancia de la eficacia de la política medioambiental de la UE depende en gran medida de su aplicación a escala nacional, regional y local. Uno de los objetivos que recoge la Unión Europea en el VII Programa de acción en medio ambiente hasta 2020, denominado "*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*", es mejorar la gobernanza medioambiental y compartir las buenas prácticas. Para ello la Unión Europea propone crear redes locales de cooperación para la mejora en la aplicación y el cumplimiento de Derecho Comunitario entre los profesionales que trabajan en la protección del medio ambiente; entre ellos, los letrados de las administraciones públicas, fiscales, defensores del pueblo, jueces e inspectores.
- **Potenciar la labor de la policía vasca en materia de control ambiental.** Uno de los principales problemas en el control ambiental es la falta de medios humanos y técnicos suficientes para comprobar el cumplimiento de las obligaciones medio ambientales o la intervención en el momento concreto en el que se produce el incumplimiento. De ahí, la importancia de un servicio eficaz de policía ambiental. En el caso de la policía autónoma existe una unidad medio ambiental especializada pero que, hasta la fecha, centra su labor en la colaboración con la administración judicial (fiscal y juzgados de instrucción). También hay que tener en consideración la figura de los agentes forestales competentes en la defensa del medio natural.

Es de destacar la loable intervención que ha desarrollado la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Ertzaintza en la investigación de delitos medioambientales, desde el año de su creación en el 2010, a pesar del limitado número de medios humanos y materiales que dispone al efecto en la actualidad. La Ertzaintza cuenta en esa unidad, por los datos que disponemos, de seis agentes especializados que han recibido formación en esta materia de medio ambiente. Cabe recordar que este Parlamento Vasco ha aprobado la Proposición no de Ley 17/2015, relativa a la puesta en marcha de una Unidad de Medio Ambiente específica de la Ertzaintza con una auténtica formación medioambiental y suficientes recursos medios humanos y técnicos a su disposición.



En aras de promover el impulso de la Ertzaintza en el ámbito del medio ambiente se debe precisar que su labor no debe centrarse únicamente en la persecución de los delitos medio ambientales a instancia de jueces o Ministerio Fiscal, como policía judicial. La Ertzaintza también debe ejercer un papel de policía administrativa, mediante la inspección y el control de las infracciones administrativas respecto a las diferentes fuentes de contaminación a la atmosfera, al suelo y al agua, para la conservación de las especies salvajes de flora y fauna o la preservación de los espacios naturales. Esa labor de policía administrativa sería de especial interés en aquellos ámbitos en los que las administraciones municipales no disponen de un número suficiente de miembros de policía municipal.

Se debe mencionar que el Artículo 27 de la Ley de Policía del País vasco incluye a las policías locales a las que atribuye la policía administrativa medioambiental respecto a las competencias locales. Así establece su competencia para velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno en el ámbito de las competencias locales en dichas materias.

Ahora bien, el ejercicio de las competencias locales se hace muy dificultoso, véase imposible, cuando no existe policía local o ésta no dispone de medios personales y humanos. La cuestión es hasta dónde puede llegar la labor de asistencia de la Ertzaintza, con sus actuales medios humanos y técnicos, en los casos en los que los ayuntamientos no dispongan de Policía Local o cuando sus efectivos no alcancen a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia.

6. COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL ARARTEKO Y LA FISCALÍA DE MEDIO AMBIENTE

Una vez mencionada la acción del Ararteko en el control ambiental, pasaré a detallar algunos casos de colaboración interinstitucional que ha promovido, la institución del Ararteko, junto con la Fiscalía coordinadora de medio ambiente.

Así, desde ese ámbito de colaboración entre instituciones, voy a comenzar señalando la visita del Fiscal de Sala del Tribunal Supremo y coordinador de la sección de Medio Ambiente y Urbanismo D. Antonio Vercher a la sede del Ararteko en Abril de 2016.



El objeto de ese encuentro sirvió a un doble objetivo:

Por un lado, fue un encuentro institucional que permitió presentar la labor que ambas instituciones realizan en el ámbito de la investigación y persecución de las infracciones contra el medio ambiente. Durante esa estancia se mantuvieron reuniones con la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y con la Consejera de Seguridad del Gobierno Vasco. También se llevó a cabo una visita a la Sección de medio ambiente de la Ertzaintza (en la comisaría de Erandio).

Por otro lado, sirvió para debatir sobre las posibilidades de colaboración institucional tanto con las administraciones públicas vascas competentes en el control ambiental como con las secciones de las fiscalías del País Vasco responsables del área de medio ambiente.

El fiscal Antonio Vercher pudo también participar activamente en un foro interinstitucional promovido por el Ararteko para la mejora en la coordinación del control ambiental en Euskadi. En ese encuentro participaron -junto a miembros de la fiscalía especializada en medio ambiente y del Ararteko- varias administraciones vascas (entre los que se encontraban servicios de inspección y policía ambiental del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, de las diputaciones forales de Bizkaia y Álava y de los Ayuntamientos de Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz).

Posteriormente, el fiscal Antonio Vercher participó en las Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo de 2016, donde presentó la perspectiva del ministerio fiscal en relación con el derecho de las personas a un domicilio libre de contaminación acústica.

El Ararteko ha participado, por su parte, en otras iniciativas promovidas por la Fiscalía de medio ambiente, tales como el seminario organizado en junio de 2016 en la localidad de Valsaín (Segovia) en colaboración con el Centro Nacional de Educación Ambiental.

Esa senda de colaboración, ha continuado con la participación del Ararteko en las jornadas de especialistas en materia de medio ambiente y urbanismo celebradas en enero de este año en Madrid en la sede del Centro de Estudio Jurídicos. También el Curso de Verano de la UPV/EHU que ha organizado esta institución en julio de 2017 Donostia-San Sebastián, sobre la protección de patrimonio cultural en el que ha participado la fiscalía especializada de los delitos contra el

patrimonio histórico así como miembros de la sección de medio ambiente y patrimonio de la Ertzaintza.

Propuestas y medidas de mejora en el control ambiental

Ya para terminar voy a sintetizar las propuestas y medidas que ha venido señalando esta institución respecto a posibles mejoras del control ambiental:

- **Mantener un foro de encuentro para mejorar la coordinación institucional en el control ambiental.** El Ararteko se ha propuesto continuar con la realización de encuentros de trabajo entre las instituciones vascas con competencia en la protección del medio ambiente, en colaboración con la Fiscalía del País Vasco.
- **Cooperar en la aplicación del derecho ambiental.** Un objetivo común de las instituciones competentes en esta materia es aumentar el nivel de gobernanza medioambiental en el País Vasco. Para ello se propone mejorar las relaciones interinstitucional para fomentar una cooperación más estrecha en la aplicación del derecho ambiental y promover la coordinación entre las autoridades públicas concurrentes que trabajan en el medio ambiente.
- **Establecer protocolos y cauces de información.** Estos encuentros deben servir para establecer los protocolos y cauces en los que deben intervenir cada institución para la adecuada detección, investigación y calificación de las actuaciones u omisiones que puedan resultar infracciones (administrativas o ilícito penales).
- **Potenciar el apoyo y colaboración de todas las instituciones con la fiscalía especializada en medio ambiente.** Para ello es importante apoyar con medios técnicos y materiales la misión importante de la Fiscalía en la persecución de los delitos medio ambientales en Euskadi.

Dentro de esa labor de colaboración está la obligación de informar de los eventuales indicios racionales de delitos.

- **Reforzar y consolidar la unidad de medio ambiente de la Ertzaintza.** Esa unidad realiza una importante labor que debe servir de impulso para la coordinación entre instituciones para velar por la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el patrimonio cultural.
- **Incrementar los mecanismos de participación ciudadana.** Por último, pero no menos importante, es fundamental incluir la colaboración con la ciudadanía y con las asociaciones ecologistas en todos los niveles de intervención y control de los poderes públicos que participan en esta acción tuitiva del medio ambiente.



Bukatzera noa. Aipatu ditudan koordinazio eta lankidetzaren proposamen horiek baliagarriak izan behar dute erakundearen artean -bakoitzaren eskumen-eremua errespetatuz- hasierako elkarlan-esparrua sendotzeko, ingurumen-araudia hobeto ezar dadin administrazioen, fiskalen eta herriaren defendatzaileen artean. Esparru sortu berri hori, denboran barrena, lagungarri izatea nahi dugu erakunde guztiok ingurumena babesteko egiten dugun lana hobetzeko.

Muchas gracias por su atención.

Manuel Lezertua
Ararteko

Vitoria-Gasteiz, 15 de noviembre de 2017