

Implementación del Artículo 23 de la Directiva 2010/75/UE, de emisiones industriales

***Preparación de un esquema común
para la elaboración de planes
y programas de inspección***

(30/10/2011)



INDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN

2. DEFINICIONES

3. INFORMACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS

3.1 PLANES Y PROGRAMAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.2 INICIATIVAS EUROPEAS: DOING THE RIGHT THINGS

4. PROPUESTA DE ESQUEMA DE CONTENIDOS PARA PLANES Y PROGRAMAS DE INSPECCIÓN

5. RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES DE FUTURO

ANEXO I. RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS ANALIZADOS

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento recoge un análisis de las distintas estructuras y contenidos de los documentos de planificación de la actividad inspectora en materia ambiental.

Sobre la base de dicho análisis y el contexto europeo en la materia (Directiva 2010/75/UE, Recomendación 331/2011 y trabajos de IMPEL) se hace una propuesta de plantilla para los planes y programas de inspección ambiental. Dicha propuesta integra las distintas ideas recogidas en los planes objeto de análisis tratando de ofrecer una perspectiva general que sea aplicable en todos los territorios.

El documento concibe los planes como un documento estratégico plurianual que plantea los objetivos generales y dota los recursos necesarios poniendo el acento en las problemáticas ambientales más relevantes. El Programa se entiende como un documento operativo que recoge toda la información necesaria para ejecutar las inspecciones.

El análisis permite también recoger una serie de propuestas de futuro encaminadas a homogeneizar la labor inspectora y la exigencia ambiental que de esta se derive en todas las Comunidades Autónomas.

EXECUTIVE SUMMARY

This document commissions an analysis over the various contents and structures of the planning documents in the Spanish Regions' environmental inspectorates.

On the basis of this analysis and the European context on the subject (Directive 2010/75/EU, RMCEI and IMPEL initiatives), a proposal for a template on the elaboration of plans and programs is put forward. This proposal involves the whole set of ideas contained by the plans and programs analyzed over the project taking into account its applicability in all Spanish Regions.

The document sees plans as strategic pluriannual documents which set general objectives and provide resources while emphasizing on the most relevant environmental problems. Programs are understood as operational documents containing any needed information to implement the listed inspections.

The analysis allows collecting a set of proposals for the future heading towards a harmonization of the inspectorate's activities and the environmental demand subsequent to their implementation across the various Spanish regions.

1. INTRODUCCIÓN

La Recomendación 2001/331/CE, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros contempló por primera vez a nivel europeo la necesidad de planificar las inspecciones de antemano.

En su articulado, esta norma establecía la conveniencia de contar con uno o varios programas de inspecciones que cubrieran todo el territorio del Estado miembro y todas las instalaciones controladas que se encontraran en el mismo.

De esta forma, la Recomendación preveía el establecimiento de planes de inspección y fijaba criterios generales sobre el alcance, el contenido mínimo de los planes y la base sobre la que deben desarrollarse.

Los análisis llevados a cabo por la Comisión Europea sobre la aplicación de la Recomendación desde su aprobación, han puesto de manifiesto que la situación en los distintos Estados Miembro en materia de inspección ambiental es muy heterogénea.

Esta divergencia se debe, por una parte, a las distintas maneras de interpretación de las definiciones y requisitos fijados en la Recomendación, y por otra, a las grandes diferencias en la prioridad política que se concede a la inspección medioambiental en los Estados de la Unión Europea.

Así, en muchos países, los planes de inspección no contienen elementos estratégicos como indica la norma sino que son, más bien, listas de instalaciones o sectores que van a inspeccionarse en un período de tiempo determinado.

Por otra parte, en algunos Estados miembros se han establecido distintas categorías de inspecciones, por ejemplo, inspecciones reactivas o no reactivas, programadas o no programadas, etc., que no siempre pueden asignarse a las categorías de rutinarias o no rutinarias. Esa distinción es especialmente importante para la planificación de las inspecciones, ya que en los planes hay que tener en cuenta el tiempo y los recursos necesarios para ambos tipos de inspecciones.

Las conclusiones obtenidas a raíz de los estudios realizados sobre la Recomendación han llevado a la conclusión de que puede mejorarse, en particular ampliando su ámbito de aplicación, aclarando algunas definiciones, introduciendo nuevos criterios para la planificación de las inspecciones y simplificando los informes de forma que pueda obtenerse información comparable. Por este motivo, actualmente se está efectuando una revisión de su marco jurídico.

Por otra parte, además de los criterios generales recogidos en la Recomendación, que describen cómo deberían planificarse, realizarse y seguirse las inspecciones, la Comisión consideraba preciso establecer requisitos sectoriales jurídicamente vinculantes para determinadas instalaciones o actividades específicas. Dichos requisitos son necesarios para que se conceda una mayor prioridad política a las inspecciones y para que la legislación de medio ambiente se haga cumplir mejor en toda la Comunidad. El hecho de establecer los requisitos de inspección en cada acto legislativo permite que esos requisitos puedan adaptarse a la naturaleza y a los riesgos específicos de las instalaciones o actividades reguladas y que puedan ser más precisos y estar mejor orientados que los criterios generales.

Bajo esta perspectiva, la recientemente aprobada Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales (DEI) contempla en su artículo 23 la necesidad de contar con un Sistema de Inspección Medioambiental que incluya el análisis de toda la gama de efectos ambientales relevantes de la instalación de que se trate. A través de este sistema se garantiza el adecuado nivel de comprobación del comportamiento ambiental de las instalaciones que se encuentran bajo su ámbito de aplicación.

Con este objetivo, el citado artículo determina la necesidad de asegurar, por parte de todos los Estados miembros, que todas las instalaciones están cubiertas por un plan de inspección medioambiental a escala nacional, regional o local y garantizar que este plan se reexamina y, cuando proceda, se actualiza regularmente. Así mismo, se especifica el contenido mínimo que deben tener estos planes de inspección así como la obligación de elaborar periódicamente programas de inspección, dentro de los planes referidos, y de notificar y publicar los informes de las inspecciones dentro de unos plazos establecidos.

El criterio para establecer el periodo entre dos visitas in situ ha de basarse en una evaluación sistemática de los riesgos medioambientales de las instalaciones correspondientes y no superará un año en las instalaciones que planteen los riesgos más altos y tres años en las instalaciones que planteen riesgos menores.

Dicha evaluación sistemática de los riesgos medioambientales se basará al menos en los siguientes criterios:

- la repercusión posible y real de las instalaciones correspondientes sobre la salud humana y el medio ambiente, teniendo en cuenta los niveles y tipos de emisión, la sensibilidad del medio ambiente local y el riesgo de accidente;
- el historial de cumplimiento de las condiciones del permiso;
- la participación del titular en el sistema de la Unión de gestión y auditoría ambientales (EMAS), de conformidad con el Reglamento (CE) no 1221/2009.

Así mismo, al igual que en la Recomendación 2001/331, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, se establece una diferenciación entre inspecciones prefijadas (o rutinarias) contempladas en los programas de inspección medioambiental y no prefijadas (o no rutinarias) para investigar denuncias graves sobre aspectos medioambientales, así como accidentes graves e incidentes medioambientales y casos de incumplimiento de las normas, lo antes posible y, en su caso, antes de la concesión, revisión o actualización de los permisos.

Las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 deben entrar en vigor a más tardar el 7 de enero de 2013.

Para la implementación de estas obligaciones es conveniente que cada Estado miembro acuerde una postura común y coordine las actividades de las autoridades competentes, la administración central y los titulares de las instalaciones.

Con esta intención, REDIA, la Red de Inspección Ambiental creada como un instrumento de cooperación entre el Estado Español y las Comunidades Autónomas en materia de inspección ambiental, ha configurado el proyecto 2010/3 denominado Implementación del artículo 23 de la Directiva de Emisiones Industriales sobre inspecciones medioambientales. El desarrollo de este proyecto pretende dar cumplimiento a uno de los objetivos principales de REDIA, esto es, producir documentos de orientación hacia las buenas prácticas, así como trabajar en el desarrollo de herramientas y estándares comunes para contribuir activamente a la mejora sustancial de la inspección ambiental

El proyecto se encuentra dividido en las cuatro fases siguientes:

- Elaboración de una propuesta para la transposición de los artículos 3 y 23 de la DEI, sobre las inspecciones medioambientales, para ser incluida en el Real Decreto que desarrollará la Ley 16/2002.

- Establecimiento de un protocolo para la elaboración de los Planes de Inspección Medioambiental.
- Diseño y propuesta de una herramienta común para la Evaluación Sistemática de los Riesgos Ambientales de las instalaciones objeto de inspección.
- Elaboración de plantillas comunes con los elementos mínimos de los informes ambientales que deberán hacerse públicos.

El alcance del presente documento es el desarrollo de la segunda fase del proyecto 2010/3, mediante la propuesta de un esquema de contenidos que deben tener los planes y programas de inspección ambiental, con indicación de los aspectos mínimos a considerar en cada apartado. Esta propuesta servirá de pauta común a las Autoridades Ambientales de cada Comunidad Autónoma que tengan encomendadas las tareas de planificación ambiental, en aplicación de lo establecido en el artículo 23 de la Directiva, ahondando también en la mejora de la consistencia y coherencia en todos los territorios para la interpretación y aplicación adecuadas de la legislación europea medioambiental.

2. DEFINICIONES

A lo largo de este documento se hace referencia a una serie de términos cuyo significado puede quizá asumirse como inmediato. No obstante, dado el alto grado de variabilidad del significado real de los distintos términos que hemos identificado durante el estudio de los distintos documentos de programación analizados en este proyecto, procedemos a incluir una serie de definiciones a fin de unificar criterios.

Plan de inspección:

A los efectos de este documento el Plan de Inspección es un documento marco de carácter plurianual que ofrece las orientaciones estratégicas en relación con la inspección medioambiental a realizar por parte de una Institución Pública.

Programa de inspección:

A los efectos de este documento un Programa de Inspección es un documento ejecutivo que recoge toda la información precisa para realizar las inspecciones medioambientales que en él se incluyen y priorizan así como la previsión de recursos necesarios para su ejecución.

Ámbito material:

Conjunto de aspectos que son objeto de comprobación en las inspecciones realizadas en el marco del Plan o Programa objeto de análisis. De forma genérica se distinguen en este documento tres grandes ámbitos materiales:

- Industrial: correspondiente con aquellos aspectos que tienen que ver con el comportamiento ambiental de instalaciones industriales o análogas, su instalación, funcionamiento, operaciones de descontaminación y emisiones al agua, aire, suelo y la generación de residuos.
- Natural: correspondiente a aquellos aspectos que tienen que ver con la conservación de los hábitats naturales, la biodiversidad y la integridad del territorio.

- Otros: correspondiente con aspectos colaterales a la conservación del medio ambiente tales como la explotación de recursos (por ejemplo Ley de Minas), las condiciones de seguridad (por ejemplo accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas) o la explotación del territorio (urbanismo).

Ámbito territorial:

Definición de la superficie cubierta por el plan de inspección en términos de divisiones administrativas distinguiendo el nivel autonómico, provincial o Local.

Inspección:

A los efectos de este documento se tomará como definición la incluida en la Directiva 2010/75/UE, es decir, “toda acción, como visitas in situ, monitorización de emisiones y comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, llevadas a cabo por la autoridad competente o en nombre de esta para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las condiciones de los permisos y controlar, en caso necesario, su repercusión medioambiental”

A efectos prácticos, dado la diferente dotación y consumo de recursos que suponen, se diferenciará entre las inspecciones que suponen una visita presencial a la instalación (inspecciones con visita) y aquellas que son una mera comprobación de materiales de prueba suministrados por terceros (inspección documental).

Subprograma

Nivel de agregación en el que se agrupan las actuaciones contempladas en el programa de inspección. Se distingue por su permanencia a lo largo del tiempo y el carácter general de su contenido. Un Subprograma puede incluir una o varias campañas de inspección.

Campaña

Nivel de agregación en el que se agrupan las distintas actuaciones contempladas dentro de un mismo Subprograma. Se distingue por el carácter flexible de su duración y la especificidad en cuanto a los aspectos ambientales a considerar o al tipo de instalación a inspeccionar.

Personal de inspección:

Funcionario público o trabajador con relación directa de empleo en una Institución Pública que tiene conferidas labores de inspección medioambiental.

Otro personal:

Personal que no tiene relación directa de empleo en una Institución Pública (asistencias técnicas, personal de entidades colaboradoras y similares) pero realiza actividades de comprobación del cumplimiento de normas medioambientales.

Grupo:

Nivel de cualificación reconocido en el puesto de trabajo desempeñado por el personal de inspección de acuerdo con los grupos funcionariales reconocidos en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Análisis de riesgos:

A los efectos de este documento se considera “análisis de riesgos” al análisis sistemático de las instalaciones cubiertas por el Plan y/o Programa de Inspección y, como resultado de dicho análisis la selección de instalaciones relevantes, la asignación de prioridades temporales de cara a la realización de inspecciones así como la selección de aspectos ambientales clave que serán objeto de comprobación.

3. INFORMACIÓN OBJETO DE ANÁLISIS**3.1 PLANES Y PROGRAMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El presente documento se ha basado en planes, programas u otros documentos de planificación de inspecciones ambientales de 9 Comunidades Autónomas. En el caso de una de ellas, La Rioja, el plan analizado se corresponde con la planificación de muestreos de aguas por el organismo competente en la materia y no con el programa de inspección ambiental del centro responsable en materia de calidad ambiental.

La siguiente tabla recoge cada uno de los documentos analizados:

Comunidad Autónoma	Título	Año	Observaciones
Andalucía	Planes sectoriales de inspecciones medioambientales 2011	2011	BOJA 16/02/2011
Aragón	Programa General de Inspección Anual	2009	BOA 27/08/2009
Castilla y León	Presentación Plan de Inspección 2011-2014	2011	No se dispone del texto del Plan, sólo una presentación
Galicia	Plan de Inspección Ambiental	2010	Se dispone de borradores
La Rioja	Plan de Inspección del Consorcio de Aguas	2011	No es el Plan de Inspección de la Consejería con competencias medioambientales
Madrid	Programa de Inspección Ambiental	2011	Documento de trabajo publicado en Internet
Murcia	Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial	2011	BORM 29/03/2011
Navarra	Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial	2008	Orden 128/2008, no se dispone de referencia Boletín Oficial
País Vasco	Plan y Programa Anual de Inspección y Control Ambiental	2011	Se dispone de borradores

Cabe indicar que se ha observado un alto grado de heterogeneidad entre los documentos analizados presentando grados de detalle muy dispares, estructuras diferenciadas y ámbitos de actuación divergentes. Sin embargo, las referencias conceptuales manejadas en gran parte de ellos son comunes haciéndose referencia, en particular, a la Recomendación 331/2001 como elemento clave en la estructuración y planteamiento de los documentos de planificación.

De cara a sistematizar el análisis, se tuvieron en cuenta una serie de elementos básicos en todos los documentos estudiados, diferenciando aquellos de carácter más estratégico (planes) de los más operativos (programas).

Así pues, 5 documentos de planificación resultaron ser documentos aprobados por una norma y publicados en un Boletín Oficial mientras que 4 se clasificaron como documentos internos de trabajo (fueran o no puestos a disposición del público por otros medios). En este sentido, parece razonable que los documentos estratégicos (planes plurianuales) tengan el carácter de norma reglamentaria y adquieran publicación oficial dado que este proceder genera seguridad jurídica y estabilidad institucional a los Sistemas de Inspección Ambiental de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo los documentos operativos (programas) encajan más claramente como documento técnico de carácter interno sin perjuicio de su puesta a disposición del público a través de las web institucionales u otros medios disponibles.

Se estudiaron las periodicidades de los distintos documentos analizados. En el caso de aquellos que encajan con la definición de “programa” su periodicidad se estableció como anual en todos los casos analizados. Sin embargo, en el caso de aquellos más estratégicos (planes) las periodicidades eran de 4 años (País Vasco y borrador de Plan en Madrid). Los planes parecen acomodarse así pues a ciclos políticos autonómicos de forma que cada nuevo responsable de los Sistemas de Inspección Ambiental pueda imprimir su perspectiva en el periodo plurianual que constituye su mandato.

En cuanto al ámbito material, los documentos recibidos presentaban claras diferencias. Si bien la mayor parte de ellos se centraban en lo que se ha definido en este documento como “ámbito material industrial” en algunos casos los documentos se han concebido de forma conjunta con aspectos más propios del “ámbito material natural”. Es frecuente que de forma colateral o explícita se analizasen aspectos tales como accidentes graves, sustancias peligrosas o elementos territoriales. Lo que si resulta claro es que los documentos de planificación existentes NO se circunscriben al ámbito de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación sino a la normativa de calidad ambiental en su conjunto de forma más genérica. Las actuaciones en empresas “IPPC” se conciben más como otro aspecto de los planes y programas que como su fin primordial.

Respecto a los ámbitos territoriales a los que se vinculan los documentos de planificación analizados, se trata en todos los casos de documentos autonómicos. No obstante, se desconoce si en ese marco las autoridades provinciales o locales que existen en cada caso aprueban y ejecutan planificaciones complementarias.

Se trató de efectuar una comparativa del número de actuaciones de inspección a realizar de acuerdo con cada documento de programación. No obstante, dicha comparación resulta difícil por la diversidad conceptual en la que se basan las estadísticas aportadas. En un extremo, por ejemplo, se identificaron actuaciones de muestreo planificadas en un documento aportado por la Rioja (indicando la realización de 7 actuaciones/inspector y día) mientras que el conteo de actuaciones en Madrid se refería a expedientes completos de inspección ambiental incluyendo tanto las visitas como terceros análisis de documentación obtenida en el contexto del expediente. Por ello, la diversidad de cifras obtenidas solo puede entenderse en su dispar significado.

Se analizó el conjunto de Campañas o conjunto de inspecciones que responden a una motivación común incluidas en los documentos analizados. Si bien la disparidad es grande, es debida fundamentalmente a diferentes nomenclaturas siendo los criterios subyacentes comunes y pudiendo establecerse ciertas similitudes. En cuanto al número de campañas individuales incluidas en los Programas se puede observar desde programas con un alto número de ellas (Madrid) a programas que se enfocan a realidades muy concretas que podrían constituir una única campaña (La Rioja). Así mismo, el nivel conceptual en el que se agrupan las campañas es muy variado de forma que las comparaciones entre Comunidades Autónomas resultan complejas.

Por otro lado, los documentos aluden implícitamente a la priorización de las inspecciones y la selección de actividades pero estos contenidos son tan generales que no es posible extraer conclusiones genéricas o establecer comparaciones. En este sentido, el proyecto REDIA en materia de análisis de riesgos podrá aportar datos adicionales.

Otro aspecto relevante a indicar es que los documentos de planificación no contenían, generalmente, información suficiente en relación con los recursos puestos a disposición para su ejecución o las definiciones y conceptos empleados en el mismo, aspectos que han dificultado el análisis. No existía tampoco información detallada de los grupos funcionariales, formación de los inspectores u otras datos en relación con la cualificación del personal destinado a estas tareas.

Tras este análisis se extrajo la estructura de cada uno de los documentos analizados, información que se indica en el Anexo I. Del estudio de dicho Anexo se elaboró la propuesta de estructura que se propone en el punto 4 de este documento.

3.2 INICIATIVAS EUROPEAS: DOING THE RIGHT THINGS

La Red de la Unión Europea para la aplicación y ejecución del Derecho comunitario en materia de medio ambiente, IMPEL, es una red informal de las autoridades ambientales de los estados miembros de la Unión Europea, países candidatos y en vías de adhesión, y Noruega. La Comisión Europea también es miembro de IMPEL y comparte la presidencia de sus Reuniones Plenarias.

IMPEL ha llevado a cabo gran cantidad de proyectos dirigidos a estrechar la cooperación y fomentar el intercambio de información entre Estados miembros en relación con las inspecciones medioambientales.

En lo que respecta a la planificación IMPEL ha publicado muchos documentos de orientación y ha organizado intercambios de información y experiencias entre inspectores. Entre los documentos elaborados se encuentra la Guía para la Planificación de la Inspección Ambiental, desarrollada en el marco del proyecto denominado Doing the right things, que ha sido llevado a cabo en 3 fases.

Esta guía describe los pasos que conducen a un plan de inspección: definición del alcance de las inspecciones que van a ser tratadas en el plan, asignación de prioridades a estas inspecciones decidiendo qué objetivos deberían obtener las inspecciones priorizadas y, según los recursos disponibles, cómo y cuándo deberían realizarse las inspecciones para lograr estos resultados.

El documento es lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las necesidades de los diferentes Estados Miembros y las necesidades de los niveles nacionales, regionales y locales.

Según se describe en la guía, el ciclo de la inspección contempla los siguientes pasos:

- 1) Descripción del contexto, 2) Establecimiento de prioridades, 3) Definición de objetivos y estrategias, 4) Planificación y evaluación

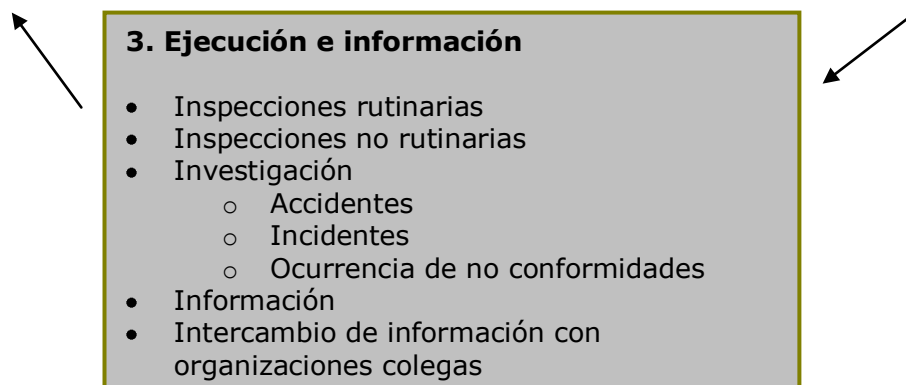
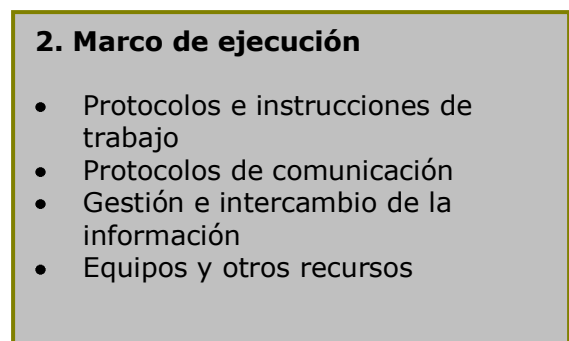
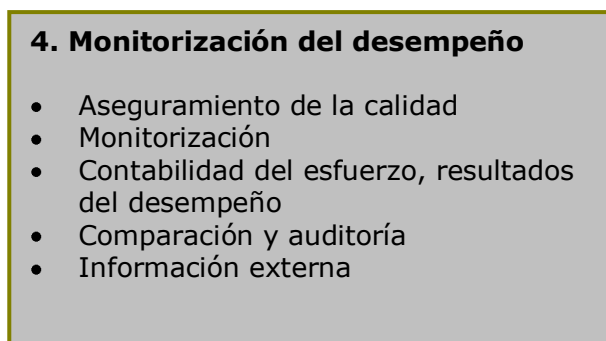
y

- 5) Marco de ejecución, 6) Ejecución e información, 7) Monitorización del desempeño

Los pasos 1, 2, 3 y 4 forman el proceso de planificación, que es un proceso cíclico, ya que la revisión del plan de planificación puede dar lugar a la elaboración de un nuevo plan de inspección o modificar el existente.

Los pasos 5, 6 y 7 tienen lugar después de que el plan de inspección ha finalizado. Ellos aportan entradas para la revisión del plan de inspección. Junto con el paso 4 también forman un ciclo.

Este ciclo se representa en el esquema de la página siguiente.



En lo que respecta al objeto del presente documento, es decir, el diseño de una plantilla común para la elaboración de planes y programas de inspección, es necesario centrar la atención en la primera parte del esquema anterior, la planificación.

En este sentido, la guía propone trabajar siguiendo los cuatro pasos básicos que figuran en el esquema (1a descripción del contexto, 1b establecimiento de prioridades, 1c definición de objetivos y estrategias y 1d planificación y evaluación):

El producto final de estas 4 etapas es la elaboración de un plan y un programa de inspección. El plan de inspección se puede entender como un plan estratégico y no contener información operacional. Un plan de inspección debe por tanto describir:

- los objetivos que quiere alcanzar la autoridad de inspección, en función de su misión y tareas;
- La política y condiciones ambientales, legales, de organización, financieras y otras relevantes sobre las que la autoridad va a realizar la inspección;
- Las estrategias que adopta la autoridad de inspección para realizar sus actividades de inspección;
- Cómo se establecen las prioridades relacionadas con las actividades de inspección, teniendo en cuenta estos objetivos, condiciones y estrategias;
- Las propias prioridades.

El plan de inspección se utilizará para elaborar un programa de inspección. Este programa debería incluir información tal como nombres de instalaciones, fechas, tipo de inspecciones, inspectores asignados, etc.

A la hora de elaborar el plan y el programa de inspección es necesario considerar las circunstancias humanas, económicas y de organización. El plan y el programa deberían estar en consonancia con los recursos y presupuestos disponibles y con la estructura de la organización. El análisis y revisión del plan de inspección también forma parte de esta etapa. Basándose en la monitorización y evaluación del plan de inspección (incluido el programa), será analizado y posiblemente revisado.

Dentro de cada uno de estos 4 apartados, la guía ofrece una descripción detallada sobre los aspectos fundamentales que deben ser considerados, las áreas y actividades que deben ser objeto de examen, las listas de todos los elementos relevantes que debe tener en cuenta la autoridad de inspección durante el ciclo de planificación y los elementos claves para conseguir una óptima gestión de la información.

Por último, a modo de ejemplo, se ofrece un esquema de contenidos de un Plan de Inspección.

Con posterioridad a la elaboración y publicación de esta guía, se llevó a cabo durante los años 2008 y 2009 la 3ª parte del proyecto IMPEL *Doing the right things*, con el objetivo principal de facilitar, apoyar y promover la implementación de la metodología propuesta en dicha guía.

Todas las recomendaciones que se ofrecen en los documentos producidos durante la ejecución de las tres fases del proyecto han sido tenidas en cuenta para la elaboración del esquema común para la elaboración de planes y programas de inspección, que es objeto de este documento.

4. PROPUESTA DE ESQUEMA DE CONTENIDOS PARA PLANES Y PROGRAMAS DE INSPECCIÓN

Según la definición manejada en este documento Plan de Inspección es aquel que establece un marco de carácter plurianual y ofrece las orientaciones estratégicas en relación con la inspección medioambiental a realizar por parte de una Institución Pública.

Su contenido es, en su mayor parte, complementario con el de los Programas que lo desarrollan operativamente cada año y, por tanto, creemos que deben minimizarse las duplicaciones de contenidos entre uno y otro documento.

Sobre esta base se desarrolla la siguiente propuesta de estructura. En la propuesta se incluye una descripción de los contenidos esperados para cada punto.

PROPUESTA DE CONTENIDOS PARA EL PLAN DE INSPECCIÓN

1	Resumen ejecutivo	Resumen en términos no técnicos en el que se exponen los principales contenidos del documento	
2	Definiciones	Definiciones legales o conceptuales sobre términos clave del Plan.	
3	Descripción del contexto		
	3.1	Organización	
		Marco competencial	Referencia a la estructura orgánica y competencias de las unidades administrativas responsables de la ejecución del Plan
		Recursos humanos	Referencia al número, cualificación y vinculación laboral de las personas puestas a disposición del Plan
		Recursos materiales	Referencia a los equipos e infraestructura informática y otros medios puestas a disposición del Plan. Gestión de la información
		Medios contratados	Referencia a los contratos de servicio o de otro tipo puestas a disposición del Plan
		Protocolos de trabajo	Protocolos e instrucciones de trabajo para las inspecciones rutinarias y no rutinarias
	3.2	Legislación	Bases jurídicas del documento
	3.3	Resumen de actuaciones previas	Memoria de actuaciones previas Breve referencia al documento de planificación anterior
	3.4	Calidad del medio	Área geográfica para la que tiene competencia el plan Contexto socioeconómico y ambiental
	3.5	Relación con las partes interesadas	Organizaciones no gubernamentales, ramas de las industrias Contexto estratégico Europeo, Nacional y Autonómico
4	Alcance y visión estratégica del Plan		
	4.1	Ámbito material	Finalidad general del Plan. Objetivos ambientales y organizativos que pretenden alcanzarse durante la ejecución del Plan Listado de documentos normativos cuya conformidad se comprueba

			Delimitación, con carácter general, de los aspectos que son objeto de comprobación
	4.2	Periodo de vigencia	Periodo temporal en el que se prevé ejecutar el Plan
5	Métodos de priorización y definición de objetivos		
	5.1	Métodos de priorización	Establecimiento de las prioridades para la realización de la evaluación de riesgos Descripción de los métodos de evaluación de riesgos y su utilización en la planificación de actividades.
	5.2	Objetivos específicos y metas	Definición de objetivos específicos y metas que se pretenden alcanzar con el desarrollo del plan. Estrategias a seguir para cumplir con estos objetivos y metas.
6	Estrategias de actuación del Plan.		
	6.1	Estrategias de Inspección Ambiental	Referencia al desarrollo posterior mediante Programas Referencia a su estructuración y criterios de programación, prioridades
	6.2	Estrategias de Mejora Continua y Creación de Capacidad	Actividades de mejora de la actividad inspectora, formación, intercambio de experiencias Actividades de coordinación con otras estructuras (Confederaciones Ayuntamientos...) Cooperación con otras instituciones y organizaciones: REDIA, IMPEL, etc Actividades de informatización, firma electrónica, automatización de procesos, etc.
	6.3	Estrategias de Cooperación con los agentes económicos	Actuaciones de diálogo público-privado en el marco de la inspección ambiental
	6.4	Estrategias de Control de Entidades Colaboradoras	Referencia al rol de éstas, su acreditación y control Actividades de verificación de sus actividades
7	Ejecución e información		Descripción de las disposiciones, métodos y procedimientos para llevar a cabo las estrategias de actuación propuestas en el plan. Descripción de los métodos de información sobre las actuaciones realizadas, los resultados obtenidos y el seguimiento de las actuaciones desarrolladas
8.	Evaluación del Plan		Indicadores para cada actividad Sistematización de la evaluación del Plan Plan de Calidad Mecanismos de Revisión

El Programa de Inspección, es un documento de trabajo de carácter ejecutivo que permite organizar y llevar a cabo la labor de inspección en el periodo temporal en que se enmarque. La mayoría de los documentos analizados tenían este carácter se llamasen o no de forma expresa “Programas de Inspección”.

Se ha tratado de elaborar una propuesta sintética que recoja los elementos interesantes de las distintas opciones analizadas y que, a la vez, sea coherente con los planteamientos del contexto normativo (Directiva 2010/75/UE) y estratégico (la Recomendación 331/2001, los trabajos de IMPEL).

Como se indica en este documento, la diferente terminología empleada en las distintas Comunidades Autónomas dificulta la comparación y sería deseable un esfuerzo normalizador. En este sentido, se ha tratado de elegir términos neutros, generalizables y no propios de un solo modelo.

PROPUESTA DE CONTENIDOS PARA EL PROGRAMA DE INSPECCIÓN

1	Introducción	Periodo de vigencia-1 año	
		Recursos disponibles para su ejecución-breve descripción de las modificaciones que se hayan producido en la plantilla	
		Normativa aplicable-modificaciones/nueva legislación desde la aprobación del plan	
2	Memoria de actuaciones	Actuaciones de inspección: Análisis cualitativo: nº de inspecciones realizadas con respecto a las programadas/nº de tomas de muestras con respecto a las programadas/% inspecciones rutinarias-no rutinarias/% cumplimiento de lo establecido en el plan (documento estratégico) Análisis cualitativo: análisis de los principales incumplimientos-desviaciones detectadas-destino dado a los expedientes	
		Análisis de las actuaciones de Mejora continua y creación de capacidad del año anterior	
		Análisis de las actuaciones de cooperación con los agentes económicos del año anterior privado/	
		Análisis de las actuaciones de Control de Entidades Colaboradoras del año anterior	
3	Objetivos del programa de inspección		
4	Programa anual de actuaciones		
	4.1	Actuaciones de Inspección	
		<ul style="list-style-type: none"> Inspecciones rutinarias. Subprogramas y Campañas de inspección. 	Descripción de los Subprogramas Descripción de las Campañas: nº de instalaciones a inspeccionar, frecuencia Listado de todas las actividades e instalaciones que van a ser inspeccionadas, incluyendo: inspectores o unidad de inspección, tipo de inspecciones rutinarias, fechas (días/semanas/meses), tiempo y frecuencia, cantidad de tiempo y personal necesarios, cooperación con otras actividades.
		<ul style="list-style-type: none"> Inspecciones no rutinarias 	Denuncias Accidentes Concesión, renovación, actualización de autorizaciones
	4.2	Actuaciones de mejora continua y creación de capacidad a desarrollar durante el año. Previsión	
	4.3	Actuaciones de cooperación con los agentes económicos a desarrollar durante el año	
	4.4	Actuaciones de Control de Entidades Colaboradoras a desarrollar durante el año	
5.	Resumen y revisión del programa.		

5. RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES DE FUTURO

En este apartado se sintetizan una serie de propuestas respecto a la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas de inspección ambiental surgidas en el análisis realizado.

- Respecto al **carácter jurídico del documento** se considera aconsejable que los documentos estratégicos (planes) adquieran el estatus de normas publicadas en un diario oficial otorgando así seguridad jurídica y continuidad a las estructuras de inspección ambiental mientras que los documentos operativos (programas) permanezcan como documentos internos (si bien se recomienda la publicación por otros medios y, en particular, Internet).
- Resulta deseable contar con **parámetros estadísticos** a nivel nacional para magnitudes definitorias tales como inspectores, nivel de cualificación, actuaciones de inspección (indicando distintas categorías) de forma que análisis futuros puedan obtener conclusiones objetivas basadas en cifras.
- En cuanto a la **heterogeneidad de estructuras** de los Planes se ha identificado que, si bien la forma de designar los distintos aspectos es claramente divergente los contenidos reales de cada uno de estos son bastante próximos. Para facilitar tareas comparativas y la difusión de los contenidos al ciudadano y al tejido empresarial se recomienda acordar un esquema común del cual se produzcan las mínimas desviaciones necesarias en razón de la normativa propia de cada Comunidad Autónoma.
- En cuanto al **ámbito de aplicación material** de los planes se observa un diferente grado de cobertura de los distintos textos normativos. Sería deseable coordinar esfuerzos entre las distintas Comunidades Autónomas de forma que los aspectos objeto de comprobación efectiva y, por tanto, de exigencia, sean homogéneos en todo el territorio nacional. No obstante, este aspecto excede el ámbito de la Ley 16/2002 y, por tanto, de este documento.
- Así mismo, se ha identificado que son muchas las Comunidades Autónomas que integran en el **mismo documento de planificación diversos aspectos**, pero ninguna la Ley 16/2002 como único texto normativo a cubrir. Este hecho se considera un valor añadido y se propone que siga siendo una práctica a seguir. Si bien este documento se ha concebido solo como respuesta a la Directiva 2010/75/UE se considera deseable que los planes que sigan este esquema lo hagan para cubrir todas las normas de calidad ambiental vinculadas con dicha Directiva.
- En algunos de los documentos de planificación analizados se hace una **explícita asignación de recursos** incluyendo información acerca del personal dedicado y programando la carga de trabajo. Se considera este proceder como una práctica deseable y a promover. Así pues, los puntos de la plantilla referidos a los recursos humanos y materiales deberían contener siempre referencias al reparto de la carga inspectora.
- Dado que las inspecciones pueden tener distinto carácter (integrales, muestreos, comprobación de medidas correctoras, etc.) sería deseable acordar una **clasificación válida en todo el territorio nacional** y que esta se integrara en las estimaciones de asignación de trabajo que se indican en el punto anterior.
- En cuanto a la **periodicidad de los documentos de planificación**, como ya se ha indicado con anterioridad, se considera una buena práctica que los programas tengan carácter anual y los planes plurianual, a ser posible, coincidiendo con los periodos de legislatura autonómica.

- Dado que en REDIA se han hecho reflexiones de variada índole respecto a la tipología y formación de los inspectores ambientales, las distintas dotaciones de recursos en distintas Comunidades Autónomas y los modelos inspectores en sí mismo, se considera una gran oportunidad que los Planes y Programas contengan esta información de forma explícita de cara a poder efectuar comparativas reales que promuevan una **progresiva homogenización de las capacidades** en los distintos territorios.

ANEXO I. RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS ANALIZADOS

ANDALUCÍA

1. Planes sectoriales de inspección
 - 1.1 Inspecciones a Autorizaciones Ambientales Integradas: 178
 - a. Auditorías iniciales: 85. A partir de los 6 primeros meses de concesión de la AAI.
 - b. Auditorías de seguimiento: 93. En los plazos establecidos en la AAI.
 - 1.2 Inspecciones a Autorizaciones Ambientales Unificadas: 55
 - 1.3 Inspecciones a Entidades Colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente. 60
 - 1.3.1 De cumplimiento de condiciones generales
 - 1.3.2 De trazabilidad
 - 1.3.3 De supervisión en campo
2. Campañas específicas de inspección: 192
 - 2.1 Inspecciones COVs. 31
 - 2.2 Norma UNE-EN 14181: 2005. 19
 - 2.3 Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales. 27
 - 2.4 Gestores de Residuos Peligrosos. 45
 - 2.5 Certificados de Idoneidad Medioambiental. 12
 - 2.6 Otras. Residuos. 58

ARAGÓN

1. Definiciones
2. Ámbito territorial
3. Organigrama de la actuación inspectora y de comprobación.
4. Funciones del inspector. Procedimientos de inspección.
5. Consideraciones con respecto a las actuaciones de inspección y control programadas para 2009.
 - 5.1. Prioridades a destacar
 - Inspección a instalaciones con AAI
 - Inspección sobre producción de residuos peligrosos y no peligrosos
 - 5.2 Criterios de programación
 - 5.3 Adaptación a nuevas normativas
6. Relación de actividades o instalaciones controladas autorizaciones y permisos objeto de actuaciones de inspección y control programadas para el año 2009.
 - 6.1 Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático
 - 6.2 Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad
 - 6.2.1. Caza y pesca
 - 6.2.2. Espacios naturales protegidos y subvenciones en sus áreas de influencia socioeconómica
 - 6.2.3. Biodiversidad
 - 6.3 Dirección General de Gestión Forestal
 - 6.3.1. Montes
 - 6.3.2. Expedientes sancionadores
 - 6.4. Instituto Aragonés del Agua
7. Recopilación de resultados y e evaluación. Programación de la actividad inspectora para el año 2010.

CASTILLA Y LEÓN

Se suministró información genérica sobre los documentos de programación pero no se tuvo acceso a los documentos en sí mismo de forma que se ha tenido en cuenta esta CCAA pero no se ha podido extraer la estructura de sus planificaciones.

GALICIA

Se resume la estructura del año 2010 aunque se tiene conocimiento que esta ha variado en el ejercicio 2011.

- 1.- INTRODUCCIÓN Y DEFINICIONES
- 2.- MARCO NORMATIVO
 - 2.1.- UNIÓN EUROPEA
 - 2.2.- GALICIA
 - 2.3.- RED IMPEL
 - 2.4.- RED REDIA
- 3.- PRINCIPIOS DE LA INSPECCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL
- 4.- OBJETIVOS
 - 4.1.- OBJETIVO GENERAL
 - 4.2.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS
- 5.- INDICADORES DE ACTIVIDAD Y RESULTADOS
- 6.- PROGRAMA DE INSPECCIÓN AMBIENTAL, AÑO 2010
 - 6.1.- VERIFICACIONES AMBIENTALES DE AAI-105 inspecciones
 - 6.2.- INSPECCIONES RUTINARIAS
 - 6.2.1.- ACTIVIDADES CON EXPEDIENTES SANCIONADORES-60 inspecciones
 - 6.2.2.-EMPRESAS ACOGIDAS A SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS--60 inspecciones
 - 6.2.3.-VERTEDEROS--20 inspecciones
 - 6.2.4.-EMPRESAS SUBVENCIONADAS EN LOS AÑOS 2006 A 2009--20 inspecciones
 - 6.2.5.-ACTIVIDADES NO CONTROLADAS NI AUTORIZADAS AMBIENTALMENTE --60 inspecciones
 - 6.2.6.-ACTIVIDADES Y PROYECTOS SOMETIDOS A EIA/EEA--20 inspecciones
 - 6.2.7.-ACTIVIDADES QUE REALIZAN AUTODIAGNOSTICO AMBIENTAL. -40 inspecciones
ARTÍCULO 56 DE LA LEY DE RESIDUOS DE GALICIA
 - 6.3.- INSPECCIONES NO RUTINARIAS
 - 6.3.1.- DENUNCIAS AMBIENTALES--10 inspecciones/mes-estimación
 - 6.3.2.- EMERGENCIAS AMBIENTALES : ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS
 - 6.3.3.-AUTORIZACIONES AMBIENTALES --Previsión 330 anuales
 - 6.4.- INSPECCIONES TRANSFRONTERIZAS -5 inspecciones Galicia-Portugal + inspección documental resto

ANEXOS:

ANEXO I.- LA CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS

ANEXO II.- FUNCIONES Y CLASES DE INSPECCIÓN

ANEXO III.- INFORME PLAN INSPECCIÓN AMBIENTAL 2009

ANEXO IV: CRITERIOS PARA BAREMAR EL RIESGO AMBIENTAL DE ACTIVIDADES AAI
ANEXO V: METODOLOGÍA Y ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LAS VERIFICACIONES AMBIENTALES EN LAS ACTIVIDADES AAI

LA RIOJA

- 1) Introducción
- 2)Ámbito
- 3)Objetivos
- 4) Elaboración del Plan
- 5) Cuantificación actividades cubiertas
- 6) Tipos de Inspección
- 7) Frecuencia
- 8) Estimación de necesidad (cuántas inspecciones).
- 9)Práctica de la inspección
- 10) Revisión del Plan

MADRID

Existen dos documentos relativos al Programa anual de Inspecciones, un documento técnico interno, y una memoria resumen que se pone a disposición del público en internet. Se incluyen aquí los contenidos del documento técnico.

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Antecedentes del Programa de Inspección Ambiental año 2011
- 1.2 Objetivos y criterios establecidos en la elaboración del Programa de Inspección Ambiental año 2011
- 1.3 Marco conceptual del Programa de Inspección Ambiental
- 1.4 Competencias de la Subdirección General de Conservación del Medio Natural y Calidad del Aire
- 1.5 Atribuciones de las Áreas y el personal con competencias en Inspección Ambiental

2. MEMORIA DE ACTUACIONES

- 2.1 Introducción
- 2.2 Inspección y Seguimiento Ambiental. Estudio de los Expedientes INS.
- 2.3 Prevención Ambiental. Estudio de actuaciones realizadas.

3. BASES DEL PROGRAMA

- 3.1 Disposiciones legislativas cuyo cumplimiento debe ser comprobado mediante la actuación inspectora
- 3.2 Instalaciones controladas en la Comunidad de Madrid
- 3.3 Reseña de la problemática ambiental de la Comunidad de Madrid
- 3.4 Estructura del Programa y distribución de actuaciones en el año 2011
- 3.5 Medios asignados al Programa de Inspección Ambiental. Año 2011.

4. SUBPROGRAMAS Y CAMPAÑAS

- 4.1 Subprograma de Seguimiento de Productores y Gestores de Residuos
 - 4.1.1 Campaña de Productores de Residuos Peligrosos
 - 4.1.2 Campaña de Gestores de Residuos Peligrosos
 - 4.1.3 Campaña de Transportistas de Residuos Peligrosos
 - 4.1.4 Campaña de Gestores de Residuos no Peligrosos
 - 4.1.5 Campañas de Residuos de Construcción y Demolición
 - 4.1.6 Campaña de Gestores de Vehículos al Final de su Vida Útil
 - 4.1.7 Campaña de Productores de PCB y Gestión de sus Residuos
 - 4.1.8 Campaña de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
 - 4.1.9 Campaña de Puntos Limpios
- 4.2 Subprograma de Seguimiento de Sectores Empresariales
 - 4.2.1 Campaña de Empresas de Artes Gráficas
 - 4.2.2 Campaña de Estaciones de Suministro de Combustible
- 4.3 Subprograma de Seguimiento de Autorizaciones Administrativas de Prevención
 - 4.3.1 Campaña de Seguimiento de Actividades sometidas a IPPC
 - 4.3.2 Campañas de Seguimiento de la Ley 2/2002
- 4.4 Subprograma de Seguimiento y Control Atmosférico
 - 4.4.1 Campaña de Seguimiento de Actividades Plan Azul
 - 4.4.2 Campaña de Seguimiento de Actividades Emisoras de COVs
 - 4.4.3 Campaña de Seguimiento de Autorizaciones de Emisión de GEI
- 4.5 Subprograma de Analíticas Ambientales
 - 4.5.1 Campañas de Toma de Muestras de Vertidos Líquidos
 - 4.5.5 Campaña de Toma de Muestras y Analíticas en Matriz Gaseosa

5. RESUMEN DEL PROGRAMA

- 5.1 Estructura General del Programa
- 5.2 Datos de los distintos Subprogramas
- 5.3 Remanente Técnico

MURCIA

1. Definiciones
2. Área Geográfica
3. Coordinación de la actividad inspectora
4. Funciones de los inspectores ambientales
5. Procedimiento de Inspección Ambiental
6. Criterios de programación
7. Formación de los inspectores ambientales
8. Personal y jornadas efectivas de trabajo
9. Memoria Anual
10. Actividades e instalaciones objeto de inspección
 1. Inspecciones ordinarias
 - i. No adecuadas ambientalmente
 - ii. Vertederos
 - iii. IPPC
 - iv. Entidades de Control Ambiental
 - v. Vertidos y emisiones en el medio rural
 - vi. Gestores de Residuos
 2. Inspecciones extraordinarias

NAVARRA

- 1.-Área Geográfica
- 2.-Periodo de vigencia
- 3.-Instalaciones controladas
 - 3.1. Inspecciones rutinarias
 - 3.1.1. Actividades IPPC:
 - 3.1.2. Instalaciones de gestión de residuos.
 - 3.1.3. Instalaciones de producción de residuos peligrosos
 - 3.1.4. Vertidos de aguas residuales.
 - 3.1.5. Emisiones a la atmósfera.
 - 3.2. Inspecciones no rutinarias.

PAÍS VASCO

PLAN DE INSPECCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1. - Antecedentes: Plan de Inspección y Control Ambiental 2003-2010
 - 1.2. - Nuevo Plan de Inspección y Control Ambiental 2011 - 2018
 - 1.3. - La inspección ambiental de la CAPV en el contexto europeo
 - 1.4. - Proceso de elaboración del Plan
2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO
 - 2.1.- Política ambiental del Gobierno Vasco.
 - 2.2.- Calidad del medio ambiente e inspección **Error! Marcador no definido.**
 - 2.3.- Actividades controladas
 - 2.4.- Ámbito objetivo
 - 2.5.- Organización de la inspección ambiental de actividades en la CAPV
 - 2.6.- Alcance del plan de inspección
3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA
 - 3.1.- Visión y objetivos estratégicos
 - 3.2- Estrategia de inspección y objetivos específicos
 - 3.2.1.- Organización de la inspección.
 - 3.2.2.- Gestión basada en resultados y riesgos.

- 3.2.3.- Promoción del cumplimiento de la normativa ambiental
- 3.2.4.- Recursos de inspección
- 3.2.5.- Competencia técnica
- 3.2.6.- Coordinación
- 3.3.7.- Aseguramiento de la calidad.
- 4. PRIORIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES
- 4.1.- Relación de funciones del Servicio de Inspección
- 4.2.- Priorización de las funciones del Servicio
- 4.3.- Relación de actividades de inspección
- 4.4.- Priorización de las actividades de inspección
- 4.5.- Priorización de los operadores a inspeccionar
- 5. REVISIÓN DEL PLAN DE INSPECCIÓN
- 6. MARCO DE EJECUCIÓN
- 6.1.- Protocolos de trabajo
- 6.2.- Gestión de la información
- 6.3.- Equipamiento y recursos
- 7. EJECUCIÓN E INFORMACIÓN
- 7.1.- Procedimientos en inspecciones programadas y no programadas.
- 7.2.- Información y comunicación
- 8. EVALUACIÓN DE LA INSPECCIÓN
- 8.1.- Evaluación continuada de los resultados: indicadores de actividad y resultados
- 8.2.- Ejercicios de comparación con otros sistemas
- 8.3.- Información a partes interesadas

PROGRAMA DE INSPECCIÓN AMBIENTAL

- 1. Introducción
- 2. Objetivos
 - i. Objetivos Estratégicos y Proyectos 2011
 - ii. Objetivos específicos y metas
- 1. IPPC
- 2. No regularizadas
- 3. Gestión de Residuos
- 4. Problemáticas ambientales
- 5. Gestión de avisos y emergencias
- 6. REACH-CLP
- 7. Construyendo capacidad de inspección
- 3. Analítica
- 4. Organización de los Recursos Humanos
- 5. Plan de calidad