

Los accidentes mayores: legislación y situación actual

El reconocimiento del riesgo: de la catástrofe a la adopción de medidas

MIGUEL DíEZ RAMOS

PROTECCIÓN CIVIL ESPAÑOLA

Es importante analizar los diversos aspectos que inciden en la percepción social de los riesgos, de la que se derivan las actitudes de los distintos componentes sociales.

Una de las acciones resultantes es la promulgación de la legislación correspondiente, que en el caso de los Accidentes Mayores está aceptablemente desarrollada en los países de la Unión Europea. No alcanzan un nivel de satisfacción equivalente, como se observa en el caso español, las actuaciones que se precisan a partir de dicha reglamentación.

La evolución científico-técnica y su aplicación a la transformación y creación de procesos y productos es una constante del desarrollo económico. Este proceso lleva aparejados otros de innovación cultural y también un proceso paralelo de generación de nuevos riesgos o de modificación cuantitativa o cualitativa de los anteriormente existentes, que en la mayoría de los casos es consecuencia directa de la aplicación de la innovación tecnológica y cultural a la actividad industrial.

Todo estadio de desarrollo económico se corresponde con un estadio de riesgo para la seguridad y la integridad física de las personas, los bienes y el medio ambiente. Lamentablemente, sin embargo, la experiencia nos muestra que la relación entre riesgo tecnológico y seguridad parece estar muy lejos de responder a mecanismos de automatismo. Paradójicamente la seguridad, entendida como mitigación y prevención de riesgos, pertenece al orden de lo que en sociología se conoce como necesidades secundarias, que aparecen en la agenda política en un espacio de prioridad marginal.

Normalmente el tiempo social marca una distancia significativa entre el momento de apli-

cación de la innovación tecnológica y el momento en el que el coste de la seguridad se detrae del beneficio socioeconómico fruto de esa innovación. La incorporación efectiva del coste de la seguridad corresponde siempre a un momento posterior, de final de ciclo evolutivo. Es obvio que esto es así no porque responda a una lógica del proceso innovador, sino más bien porque se corresponde con una cultura que tiende a escotomizar el riesgo y, consecuentemente, pospone la inversión en seguridad.

Posiblemente por ello, la historia parece empeñarse en mostrarnos que la preocupación por la seguridad cobra cuerpo a raíz de la actualización de un riesgo ya pre-existente, pero del que no nos ocupamos hasta que da lugar a una situación catastrófica con importantes pérdidas en vidas humanas, y en bienes materiales o naturales, y que por consiguiente genera una amplia repercusión e impacto social. Comienza entonces un proceso que parte del reconocimiento y del estudio del riesgo, continúa con la regulación normativa de las medidas de prevención e intervención que deben adoptarse para hacerle frente y finaliza con la aplicación efectiva de tales medidas y la asunción final del coste de la seguridad. Se trata, sin embargo, de un proceso de larga y variable duración dependiendo de la sensibilidad institucional y social existente en cada caso.

La seguridad en materia de accidentes en industrias que manejan determinadas sustancias peligrosas, los llamados *accidentes mayores*, es en general un ejemplo de lo anterior, y nuestra región, en particular, parece ser un caso típico, aunque lamentablemente no único, de resistencia a la toma de conciencia de este riesgo, que dentro de los tecnológicos es uno

de los susceptibles de propiciar consecuencias más devastadoras.

La legislación que actualmente regula la seguridad civil en materia de accidentes mayores tiene su origen en los estudios que se desarrollan en el seno de la entonces Comunidad Económica Europea como consecuencia de las catástrofes que tuvieron lugar en una planta de Nypro en Flixborough, Inglaterra, en 1974, en donde la descarga de 80 Tn de ciclohexano originó una explosión de gran poder destructivo (28 muertos y cientos de heridos), y poco más tarde en una planta de Icmesa en la ciudad italiana de Seveso, en 1976, donde se liberaron 2 Tn de productos químicos a la atmósfera, aunque no hubo muertes directas fue preciso evacuar a más de 1.000 personas, se produjeron, entre otros efectos conocidos, numerosas afecciones de piel, abortos espontáneos y contaminación del suelo. El impacto social que provocaron estos luctuosos acontecimientos y el alto coste económico de las pérdidas que ocasionaron movilizó la iniciativa comunitaria que años más tarde daría lugar a la aprobación de la *Directiva 82/501*, posteriormente actualizada por las directivas *87/216* y *88/610*. Coloquialmente este conjunto de normas comunitarias se conocen precisamente como *Directiva Seveso*, y su objetivo no es otro que «la prevención de los accidentes mayores¹ que pudieran originarse en determinadas actividades industriales, la limitación de sus consecuencias en orden a la protección de la población, del medio ambiente y de los bienes, así como la seguridad y la protección de la salud de las personas en el lugar de trabajo».

Con la aprobación de la *Directiva Seveso* que quería evitar la ocurrencia de catástrofes como las acontecidas en Flixborough y Seveso,

¹ El accidente mayor se define como «cualquier suceso tal como una emisión, fuga, vertido, incendio o explosión, que sea consecuencia de un desarrollo incontrolado de una actividad industrial, que suponga una situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, inmediata o diferida, para las personas, el medio ambiente y los bienes, bien sea en el interior o en el exterior de las instalaciones, y en el que estén implicadas una o varias sustancias peligrosas» (de las que como tales define la Directiva).

u otras de la misma clase que en esas fechas tuvieron lugar fuera de Europa y que lamentablemente no hicieron sino corroborar la importancia y la necesidad de dotarse de normas de prevención y seguridad. Entre esas otras catástrofes no pueden dejar de mencionarse las de Cubatao (Brasil 1974, la explosión de varios contenedores de GLP produjo 420 muertos, 1.000 desaparecidos y 4.200 heridos), y Bhopal (India 1984, un escape de isocianato de metilo en una factoría de insecticidas ocasionó 2.500 muertes directas).

La legislación

La Directiva Seveso, que es anterior a la Ley 2/1985, *sobre Protección Civil*, fue transpuesta a nuestro derecho interno en 1988, es decir, con posterioridad a la Ley sobre Protección Civil, lo que constituye un dato importante para comprender el papel que la legislación española atribuye a las Comunidades Autónomas españolas (CC. AA.), en materia de accidentes mayores. Específicamente, la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva Seveso se produjo a través del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, *sobre prevención de accidentes mayores en determinadas*

actividades industriales, y del Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, que modificó los Anexos del anterior y completó parte de sus disposiciones.

Los reales decretos 886/88 y 952/90, también conocidos como *decretos de accidentes mayores*, junto con las definiciones operativas que delimitan su ámbito de aplicación (actividad industrial, sustancias peligrosas, etc.) regularon un conjunto de deberes concernientes a los titulares de las actividades afectadas y a los poderes públicos, cuyas competencias definieron. Desde el punto de vista de la seguridad y la prevención, ese conjunto de obligaciones, que se perfilan de forma gradualista en función del proceso, el producto y la cantidad, culminan en los casos de mayor riesgo objetivable en la necesidad de desarrollar planes de emergencia de naturaleza preceptiva: el Plan de Emergencia Interior (PEI), que corresponde elaborar a las industrias afectadas y controlar a la Administración competente, y el Plan de Emergencia Exterior (PEE), que debe desarrollar la Administración; el cuadro 1 recoge un resumen de los principales contenidos de estos decretos.

El PEI integra las siguientes medidas de autoprotección:

a) la identificación y evaluación de los riesgos posibles de accidentes mayores en las instalaciones;

Cuadro 1. Contenido básico de los decretos de accidentes mayores

Establecen los criterios para clasificar las actividades susceptibles de producir accidentes mayores.
 Delimitan las competencias de las autoridades.
 Obligan a los industriales a establecer medidas de autoprotección.
 Obligan en determinados casos a los industriales a presentar la «declaración obligatoria».
 Establecen el contenido y forma de la información para la población.
 Obligan a notificar a la autoridad competente la ocurrencia de los accidentes.
 Garantizan la confidencialidad de las declaraciones obligatorias.
 Establecen plazos para presentación de declaraciones y elaboración de planes de emergencia exteriores.

b) el plan de actuación ante una emergencia, que debe definir las medidas de prevención de riesgos, las actuaciones ante situaciones de emergencia y, en especial, la alarma, el socorro y la evacuación;

c) la información, formación y equipamiento adecuado de las personas que trabajan en las instalaciones.

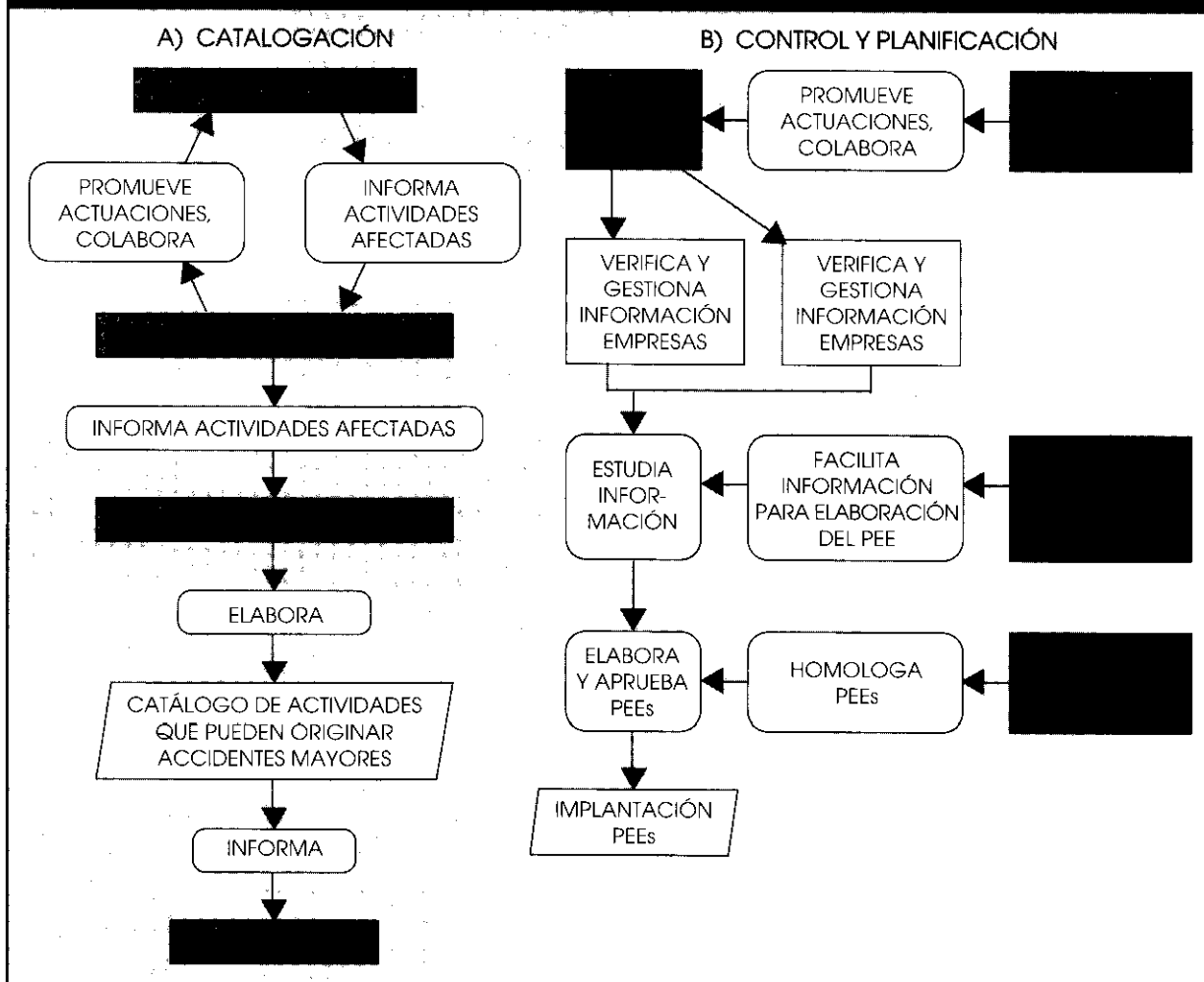
Además, cuando concurren determinadas circunstancias especificadas en la normativa de referencia (*atendiendo al tipo de sustancias, la cantidad, el proceso y/o las características de las instalaciones*) las empresas deben de presentar a la Administración competente una «declaración obligatoria», en la que se recoge un amplio corpus de información para que las Administraciones Públicas evalúen el alcance del riesgo o riesgos asociados a la actividad industrial y consideren la necesidad de elaborar un PEE, necesidad que se encuentra predeterminada en función de las características del riesgo. El PEE constituye así el instrumento en el que culminan el conjunto de medidas de seguridad y prevención que es necesario adoptar en aquéllos casos en los que el peligro y las consecuencias asociadas a su hipotética materialización sobrepasan objetivamente un determinado umbral de riesgo.

Por lo que hace a la definición de las autoridades competentes, como ya se ha indicado, el RD 886/88 actúa en el marco de la Ley 2/85, por ello el protagonismo administrativo recae en las Comunidades Autónomas, lo cual no significa que no queden potestades para el Estado y las Corporaciones Locales (CC.LL.), pero sí que éstas son de tipo informativo, instrumental y de colaboración. Por el contrario, a las CC.AA. les corresponde ejercer el control administrativo sobre las empresas afectadas por las normas de seguridad en materia de accidentes mayores y la elaboración y aprobación de los PEEs. En el diagrama de la figura 1 se resumen las competencias básicas del Estado y de las CC.AA.

Como vemos, los decretos 886/88 y 953/90 al transponer a nuestro ordenamiento la legislación comunitaria definieron el marco de actuación y las obligaciones en materia de riesgo de accidentes mayores. Sin embargo, como *normas marco*, no entraron lógicamente a desarrollar en profundidad aspectos técnicos relativos a cuestiones tan importantes como los contenidos específicos de las declaraciones obligatorias, o los criterios mínimos que debían de tenerse en cuenta para la elaboración de los PEEs, por lo que existían importantes inconcreciones sobre todo desde el punto de vista de protección civil. Por este motivo, con posterioridad al último de los citados decretos se elaboró la Directriz Básica para la Elaboración y Homologación de los Planes Especiales del Sector Químico, que aprobó el Consejo de Ministros y que se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) mediante Resolución de 30 de enero de 1991. La aprobación de esta Directriz muestra la importancia atribuida a esta materia, ya que es anterior a la Norma Básica de Protección Civil aprobada en 1992, que es el texto legal que específicamente recoge el modelo de directrices estatales para la homologación de la planificación frente a riesgos especiales, entre los que se encuentra el de accidentes mayores o riesgo químico.

La Directriz para la Elaboración y Homologación de los Planes Especiales del Sector Químico se puede considerar como un desarrollo técnico de los decretos 886/88 y 952/90, entrando a regular con detalle aspectos tan relevantes como el contenido de la Información Básica para la elaboración de los PEEs, el contenido del Estudio de Seguridad (ES), el contenido del Análisis Cuantitativo de Riesgo (ACR), el contenido mínimo de los PEIs y la propia categorización de los posibles accidentes. Pero, sobre todo, interesa destacar que, sin perjuicio de la potestad auto-organizativa de las CC.AA., la Directriz estableció los criterios y requisitos exigibles a los PEEs, de forma tal que los planes que elaborasen las CC.AA. mantuvieron

Figura 1. Diagrama de competencias en accidentes mayores



unos mismos estándares técnicos y organizativos que los hicieran homologables².

Los reales decretos de accidentes mayores y la directriz del riesgo químico determinaron, por consiguiente, las medidas y criterios que a partir de su aprobación debían aplicarse para mejorar la seguridad de las instalaciones industriales afectadas, del personal a su servicio, del medio ambiente y del entorno bajo su área virtual de afectación. Asimismo, como suele ser

habitual en estos casos, esta normativa estableció unos plazos para el cumplimiento de las obligaciones previstas y estipuló también los períodos de su necesaria actualización o puesta al día. De forma tal que desde la publicación en el BOE de la Directriz se puede decir que comenzó la cuenta atrás para la adopción de las medidas encaminadas a la mitigación de los riesgos químicos en las instalaciones y actividades industriales susceptibles de

² El órgano encargado de homologar los PEEs es la Comisión Nacional de Protección Civil, órgano colegiado integrado por representantes del Estado, de las CC.AA. y de las CC.LL.

desencadenar un accidente mayor. Se cumplía así con las directivas europeas y se daba un paso importante en política de protección civil.

La prueba de realidad

Quedaba, no obstante, un largo camino por recorrer: la aplicación efectiva de lo preceptuado. Pero sabemos que este es un paso tan importante como costoso, y no es infrecuente

por ello que la mera promulgación de las normas, con el tiempo que en ocasiones consume su elaboración técnica y su tramitación jurídico-administrativa, ejerza un cierto efecto placebo sobre la conciencia social, y conforme el presente aleja el recuerdo de las catástrofes los gestores públicos tiendan con facilidad a postergar la siempre laboriosa aplicación y mantenimiento de las medidas de seguridad ante otras urgencias más imperiosas del día a día o de la agenda política.

Los diferentes plazos previstos en la normativa sobre accidentes mayores y riesgos químico, (resumidos en el cuadro 2) tuvieron su pri-

Cuadro 2. Actuaciones preceptivas en accidentes mayores

Empresas afectadas	Administración autonómica	Fecha vencimiento plazo aplicación
Elaboración del «Plan de Emergencia Interior» y establecer las «medidas de autoprotección» necesarias. (Art. 5.º del R.D. 886/88).	Requerir, revisar y en su caso requerir mejoras del «Plan de Emergencia Interior» y de las «medidas de autoprotección».	6-2-89 Deberán ser revisados y actualizados con la Declaración Obligatoria. (Disposición transitoria segunda del R.D. 886/88).
Presentar la «declaración simplificada». (Disposición Transitoria Primera del R.D. 886/88).	Requerir y registrar la «declaración simplificada».	21-7-91 (Disposición final segunda, b), del R.D. 952/90).
Colaborar con la Administración en la elaboración de los «Planes Provisionales de Emergencia Exterior».	Elaborar y aprobar los «Planes Provisionales de Emergencia Exterior».	21-7-92 (Disposición final segunda, d), del R.D. 952/90).
Presentar la «declaración obligatoria». (Art. 6.º y 7.º del R.D. 886/88).	Requerir y registrar la «declaración obligatoria». Estudiar y evaluar las informaciones presentadas y, cuando sea necesario, requerir información adicional.	21-7-93 (Disposición final segunda, c), del R.D. 952/90). Actualizar cada 4 años. (Art. 6.2 del R.D. 886/88).
Colaborar con la Administración en la elaboración de los «Planes de Emergencia Exteriores».	Elaborar y aprobar los «Planes de Emergencia Exteriores». (Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico).	21-7-94 (Disposición final segunda, e), del R.D. 952/90).

mer punto final en julio de 1994, fecha en la que debían estar aprobados los Planes de Emergencia Exterior que fueran preceptivos en aplicación de la legislación vigente. Entre 1989 y 1994 se elaboraron y homologaron en España un total de 62 PEEs, siendo 184 el total de empresas que ese mismo año se encontraban afectadas por la legislación de accidentes mayores (art. 6 y 7 del RD 886/88), por lo que a los seis años de la publicación del RD 886/88 y a los dos de la entrada en vigor de la Directriz del Riesgo Químico el grado de aplicación de esta normativa de seguridad en lo que al desarrollo de los PEEs se refería ofrecía una cobertura del 33,6%.

En su conjunto, este esfuerzo en la aplicación de las normas sobre accidentes mayores, conocía una distribución territorial bastante desigual. Así, mientras que algunas CC.AA., realizaron en esos años un importante empeño, como es el caso de Andalucía, Cataluña y el País Vasco, sólo en las cuales se aprobaron 50 PEEs (más del 80% del total), en otras como Castilla y León, Murcia, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha o Cantabria, en esa fecha de referencia aún no contaba con ningún PEE, teniendo sin embargo industrias que por sus características requerían la existencia de este tipo de planes.

Durante los años siguientes, 1995-97, el número de PEEs aprobados y homologados se incrementó en un 71% y el grado de aplicación de la Directiva Seveso pasó del 33,6 al 64%, sin duda una evolución notable que se refleja en el cuadro 3. Con todo, en 1996 se contabilizan en nuestro país 52 empresas sujetas a las normas sobre accidentes mayores respecto de las cuales las Administraciones Públicas no habían desarrollado plenamente sus obligaciones en materia de seguridad, una cifra también notable después de 8 años desde la publicación del R.D. 886/88 y 5 desde la entrada en vigor de la Directriz del Riesgo Químico. También llama la atención el hecho de que para 1997 siguiese existiendo una significativa desigualdad territorial en la aplicación de esta normativa.

Efectivamente, esa medida del 64% de aplicación se distribuía territorialmente de forma dispar. Si utilizamos como ámbito de referencia la provincia, sabiendo que la responsabilidad corresponde a la CC.AA., se pueden distinguir tres grandes clases de provincias en función del grado de ejecución de los PEEs: provincias que tenían desarrollados todo los PEEs preceptivos según el censo de industrias afectadas; provincias que contaban con uno o más PEEs; y provincias en las que todavía no se había aprobado ningún PEE, existiendo sin embargo en ellas industrias afectadas por los arts. 6 y 7 del R.D. 886/88. En el primero de los grupos se incluía el 51,2% de las provincias con una o más empresas sujetas a la citada normativa; en el segundo se encontraba un 20,4% y en el tercero el 28,4% restante.

Por lo tanto, en 1997 existían en nuestro país un total de 57 industrias afectadas por los arts. 6 y 7 del R.D. 886/88 respecto de las cuales, sin entrar en otras cuestiones de aplicación de la normativa como la presentación de las declaraciones obligatorias o la elaboración y supervisión de los PEIs, las administraciones competentes no habían acometido la elaboración de los preceptivos PEEs. Estas 57 industrias se distribuían en 18 provincias y 9 CC.AA. Por otra parte, de estas nueve CC.AA. cinco de ellas, Castilla La Mancha, Extremadura, Baleares, Canarias y Cantabria, no habían desarrollado ningún PEE de los 31 que deberían tener aprobados y homologados de acuerdo con el censo de industrias afectadas. Esto es, ninguna de estas CC.AA. habían puesto en marcha iniciativas tendentes a la aplicación efectiva de la normativa sobre prevención y planificación de emergencias producidas por accidentes mayores que hubiesen dado como resultado un PEE. Por lo tanto, desde el punto de vista de la aplicación de la legislación y del cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho comunitario encontramos una situación que sólo puede ser valorada negativamente, tanto por el riesgo que comporta la inexistencia de los

Cuadro 3.

Provincias	Industrias afectadas arts. 6 y 7	P.E.E.	% Aplicación Directiva Seveso	Accidentes 1987-1997
Álava	4	4	100	1
Albacete	2	0	0	-
Alicante	2	1	50	-
Almería	0	0	-	-
Asturias	3	3	100	-
Ávila	0	0	-	-
Badajoz	1	0	0	-
Baleares	4	0	0	-
Barcelona	22	9	41	3
Burgos	2	2	100	1
Cáceres	1	0	0	-
Cádiz	3	3	100	1
Cantabria	7	0	0	4
Castellón	3	3	100	1
Ceuta	1	1	100	-
Ciudad Real	5	0	0	1
Córdoba	2	2	100	1
Coruña, La	2	2	100	1
Cuenca	1	0	0	-
Gerona	0	0	-	-
Granada	2	2	100	1
Guadalajara	1	0	0	-
Guipúzcoa	3	3	100	-
Huelva	9	9	100	2
Huesca	4	4	100	-
Jaén	0	0	-	-
León	0	0	-	-
Lugo	1	1	100	-
Lérida	0	0	-	-
Madrid	6	4	67	-
Málaga	2	2	100	1
Melilla	1	1	100	-
Murcia	7	6	86	1
Navarra	1	1	100	-
Orense	0	0	-	-
Palencia	1	1	100	-
Palmas, Las	3	0	3	-
Pontevedra	2	2	100	-
Rioja, La	0	0	-	-
Salamanca	1	1	100	-
Segovia	0	0	-	-
Sevilla	3	1	33	-
Soria	0	0	-	-
Tenerife	5	0	5	1
Tarragona	17	14	82	9
Teruel	0	0	-	-
Toledo	1	0	0	-
Valencia	10	7	70	1
Valladolid	0	0	-	-
Vizcaya	8	8	100	3
Zamora	0	0	-	-
Zaragoza	6	4	67	1

Fuente DGPC. Elaboración propia.

PEEs, cuyo objetivo es la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente en el entorno de las empresas afectadas, como la percepción pesimista que siempre se deriva del incumplimiento de las leyes, sin mencionar el coste de imagen institucional que para nuestro país supone la no aplicación de las normas comunitarias que obligan a los estados miembros.

En este contexto, y como caso particular, Cantabria se encuentra entre las cinco CC.AA. que no han desarrollado ningún PEE. Tampoco existe al día de hoy un registro sistemático, con revisión y actualización, de las declaraciones obligatorias ni procedimiento alguno para el seguimiento y supervisión de los PEIs. A esta simple constatación, conviene añadir una matización no carente de interés. Se trata del hecho de que en Cantabria se contabilizan 7 instalaciones industriales cuyas áreas de influencia deberían disponer de los correspondientes PEEs. En términos relativos esto sitúa a la Región en la parte superior de la escala de riesgo objetivo por número de industrias afectadas. Junto con Murcia es la sexta provincia que reúne mayor número de estas industrias, en un nivel similar a Vizcaya (8 industrias) o Huelva (9), y sólo distanciada significativamente de Barcelona (22) y Tarragona (17), que son las provincias que encabezan esta clasificación. Esta posición de Cantabria en la escala de riesgo hace que del total de instalaciones industriales situadas en las CC.AA. que no han desarrollado ningún PEE, esta Región reúna el 32% de ellas, y sólo sea superada en este triste escalafón por Castilla La Mancha, que entre sus cinco provincias alberga el 45% de esas instalaciones.

Al principio de este artículo nos referíamos al lento proceso de incorporación de las medidas

de seguridad a los costes de producción y a cómo, al igual que sucede en otras esferas de la actividad humana, suele ser común que la conciencia social sólo se sienta espoleada a la acción cuando los acontecimientos la sitúan ante la evidencia de una realidad a la que no puede evitar hacer frente. Quizás estas consideraciones generales sirvan para aproximarnos al caso español, en el que después de ocho años las medidas aprobadas sólo tienen una cobertura de aplicación del 64%. Y quizás, también, cabe pensar que si se hubiese dado la triste circunstancia de producirse en nuestro suelo un accidente como los de Flixborough o Seveso la reacción de la sociedad y de los poderes públicos hubiese sido distinta, como sucedió, por ejemplo, con el desarrollo y aplicación de las reglamentaciones sobre el transporte de mercancías peligrosas a raíz del accidente ocurrido en el camping de Los Alfaques en 1979.

En relación con lo anterior, un reciente informe de la Dirección General de Protección Civil, *Estudio y Análisis Estadístico sobre Accidentes Químicos en España 1987-1997*, contabiliza un total de 34 accidentes ocurridos en España durante el período de referencia en industrias afectadas por los arts. 6 y 7 del R.D. 886/88, con un saldo de 25 víctimas mortales, 49 heridos, 192 intoxicados y 10 afecciones significativas al medio ambiente (nubes tóxicas y vertidos contaminantes). Aunque no deja de ser cierto que oficialmente se han registrado 34 ocasiones en las que se ha podido desencadenar un accidente mayor, cabe pensar, efectivamente, que ni el número de accidentes registrados ni sus consecuencias han sido, por fortuna, especialmente significativos en relación con las empresas afectadas y los produc-

² El estudio contabiliza solamente los accidentes notificados conforme al procedimiento preestablecido por la legislación de accidentes mayores. Hay que tener en cuenta que la precariedad en la aplicación de dicha normativa incide sobre los procedimientos de notificación y las subsiguientes estadísticas. Un ejemplo de ello es el caso de Cantabria, Comunidad para la que el Estudio recoge 2 accidentes (Torrelavega, 1989, y Castro Urdiales, 1995), aunque en ese mismo período se registraron también el incendio en los depósitos de Campsa (Santander, 1988) y el incendio en la cinta transportadora de madera de SNIACE (Torrelavega, 1995).

tos implicados en los accidentes, y así se pone de manifiesto en las conclusiones del citado estudio: «teniendo en cuenta el elevado censo de industrias químicas afectadas en nuestro país (...) puede decirse que el grado de accidentalidad de tipología mayor es relativamente bajo».

Sin perjuicio de lo anterior, es igualmente cierto que, según los datos del estudio, existe una correlación relevante entre densidad de industrias afectadas y accidentalidad, y también, como se puede apreciar en el cuadro 3, entre ambas variables y el grado de aplicación de la legislación sobre accidentes mayores. Tal es el caso, claramente, de Andalucía, Cataluña y el País Vasco, que son las CC.AA. en donde se han contabilizado mayor número de accidentes y donde existe mayor densidad de industrias afectadas, pero también donde se han desarrollado mayor número de PEEs. Estos datos parecen abundar en la idea general de que la adopción de medidas de seguridad guarda estrecha relación con la percepción social del riesgo objetivable, una de cuyas variables principales es, precisamente, la siniestralidad, que tiene el efecto de atraer la atención de la opinión pública sobre la existencia del riesgo asociado al funcionamiento de estas industrias.

Lógicamente, este tipo de relaciones, con ser significativas, no agotan en absoluto las complejas razones que cabe encontrar a la hora de explicar los diferentes grados de aplicación de las medidas de seguridad. Cantabria, por ejemplo, brinda un caso en el que se da tanto una densidad de industrias como una proporción de siniestralidad relativamente elevadas y, sin embargo, es junto con Castilla La Mancha la Comunidad más atrasada en la aplicación de la legislación sobre accidentes mayores. Tiene que haber otros elementos de cultura social e institucional en relación con la seguridad civil que ayuden a explicar esta situación, que, por otra parte, no se circunscribe únicamente al área de accidentes mayores. En

efecto, si repasamos el conjunto de planes de protección (territoriales y especiales) que se han ido aprobando desde la publicación de la Norma Básica de Protección Civil, en 1992, encontramos que Cantabria y Castilla La Mancha son las dos únicas CC.AA. que hasta la fecha no tienen homologado ninguna clase de plan de protección civil.

Mirando al futuro

Está lejos de ser un objetivo de este artículo profundizar en las causas que expliquen suficientemente diferencias tan marcadas en las políticas públicas de protección civil de las CC.AA., para ello habría que entrar en el análisis pormenorizado y comparado de esas políticas y no es este un marco adecuado para hacerlo. Sin embargo, sí era el propósito principal de estas líneas hacer un rápido repaso a la legislación que regula las medidas de seguridad en materia de accidentes mayores y describir su grado de aplicación, como exponente del lento y laborioso proceso que lleva a las sociedades a adoptar actitudes activas en materia de seguridad y protección civil. Por esta razón, no se puede concluir estas líneas sin llamar la atención sobre una circunstancia que -nos gustaría pensar que como acicate- se cierne en el medio plazo sobre la capacidad de reacción de los poderes públicos en esta materia.

Cuando, como se ha visto, la legislación europea que se gestó en los primeros años 80 aún no ha sido plenamente desarrollada en nuestro país, la Unión Europea ha efectuado ya una profunda revisión de los contenidos de la Directiva Seveso, que ha llevado a una ampliación de su ámbito de aplicación y a considerar la inclusión de aspectos hasta ahora ausentes para mejorar la gestión de los riesgos y de los posibles accidentes.

Después de casi cinco años de trabajo en este sentido, el Consejo Europeo aprobó el 19 de

diciembre de 1996 la ya conocida como Directiva Seveso II (Directiva 96/82/CEE, publicada en el DOCE el 14 de enero de 1997). Si tenemos en cuenta que los estados miembros disponen de 24 meses para su transposición, 1998 está llamado a ser un año de referencia para la recepción en nuestro ordenamiento jurídico de las nuevas y más exigentes disposiciones que en materia de seguridad para prevenir y gestionar los accidentes en industrias y alma-

cenamientos de productos químicos prevé la Directiva Seveso II. Por ello, cabe esperar que 1998 sea también un año clave en la aplicación efectiva de las medidas de seguridad y prevención que desde la segunda mitad de los ochenta adoptamos como parte de nuestra propia legislación, pero que aún no hemos conseguido hacer plenamente congruentes con nuestra realidad. ■