
PREVENCION DE DAÑOS MATERIALES

SITUACION DE LA PROTECCION CONTRA INCENDIOS EN ESPAÑA: NORMALIZACION, REGLAMENTACION Y LEGISLACION

D. JOSE DE LA GANDARA URIARTE



INTRODUCCION

Analizar la situación de la protección contra incendios en España implica considerar los factores que condicionan y definen esta situación.

En general, la situación de cualquier problema socio-económico que afecta a un grupo social está condicionada y definida, al menos, por dos factores:

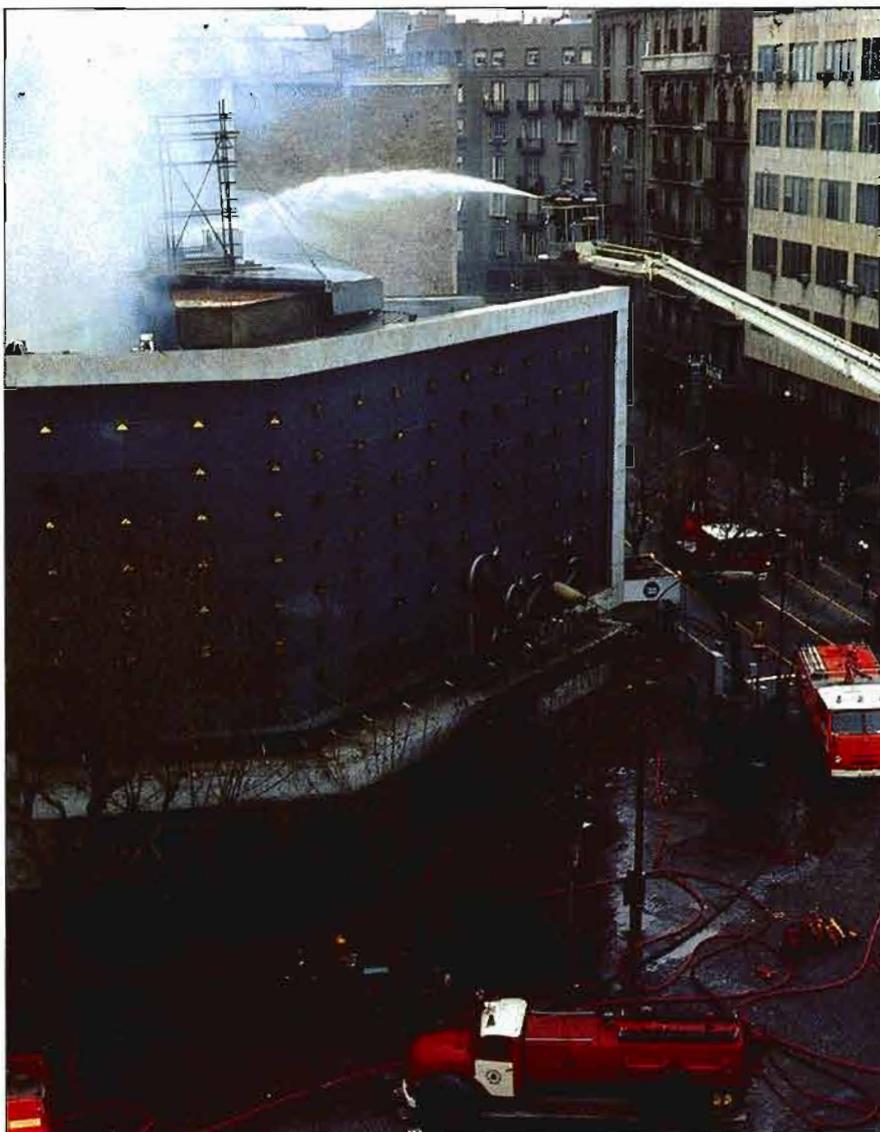
- 1.º El grado de mentalización del grupo social afectado por el problema en cuanto a la gravedad del mismo y la necesidad de lograr su solución, incluso con el esfuerzo social que sea preciso.
- 2.º El nivel alcanzado por la normalización y legislación en relación con la búsqueda de soluciones para eliminar o, al menos, reducir los daños que el problema crea.

Desde esta perspectiva, el análisis de estos dos factores, en relación con el problema de la Protección Contra Incendios (P.C.I.), nos proporcionará criterios fiables para lograr una aproximación al conocimiento de la situación del mismo.

Por ello, vamos a considerar a continuación cual es el estado actual, en España, de la normativa, reglamentación y legislación relativa a la P.C.I.

De este modo, aportaremos una información que permita formar un criterio acerca del segundo de los dos factores condicionantes y definitorios de la situación general de la P.C.I. en España.

Además, entendemos que una información acerca de este aspecto de la P.C.I. es de indudable interés para proyectistas, instaladores, usuarios e inspectores de cualquier servicio o sistema de P.C.I. En efecto, para planificar o valorar la P.C.I., en cualquier caso, además de los conocimientos necesarios de la específica tecnología, es preciso, de una parte, aplicar las normas y reglas de carácter técnico decantadas como resultado de la experiencia, y de otra, considerar el cumplimiento del conjunto de disposiciones de carácter administrativo (de contenido más o menos téc-



nico) que afectan a dicha planificación o valorización.

CLASIFICACION DE LOS TEXTOS COMENTADOS

La revisión del conjunto de textos que constituyen esta información no resulta fácil por varias razones, aparentemente contradictorias.

En efecto, cuando se plantea la necesidad de recopilar estos textos y de aplicarlos en un caso concreto, aparecen dos dificultades. De una parte, la dispersión y multiplicidad de origen de las disposiciones de cualquier rango (decretos y órdenes ministeriales promulgando reglamentos o códigos, ordenanzas municipales, normas de carácter nacional, recomendaciones técnicas de grupos privados, etc.); de otra parte,

la escasez, si no ausencia, de disposiciones o normas concretas que emplear en el caso de una aplicación determinada.

La mayor dificultad está, a veces, en coordinar la disposiciones existentes y completar con criterios adecuados -experiencia propia, normas extranjeras, etc.- el vacío existente.

Debemos resaltar, en este punto, la importancia que tiene emplear una normalización y reglamentación concordantes entre sí y homogéneas por sí mismas.

En efecto, cuando por carencia de normas, códigos o reglas nacionales, se toman éstos de la normativa y reglamentación extranjera, es preciso analizar muy cuidadosamente los supuestos para los que estas normas o re-

glamentos han sido establecidos. Los códigos, reglamentos y normas deben constituir un cuerpo homogéneo, y es rotundamente desaconsejable aplicar, aisladamente, alguno de ellos, sin analizar muy cuidadosamente si los supuestos de aplicación son los mismos para los que fueron establecidos. Anticipamos ya, que esto no ocurrirá, en general, y no debe hacerse un trasplante de un elemento de un cuerpo de doctrina-normativa a otro distinto, porque ello introducirá, seguramente, una perturbación.

Sin embargo, esta situación tiende a desaparecer por el importante avance que, desde hace pocos años, se está produciendo, tanto en la elaboración de normas, como en la promulgación de disposiciones oficiales.

Para ordenar sistemáticamente los textos de la normativa, reglamentación y legislación relativos a la P.C.I. en España, los agruparemos considerando su origen, lo que, por otra parte, determina generalmente el grado de obligatoriedad de su cumplimiento.

Desde este punto de vista, podemos considerar tres grupos:

NORMAS, que tienen su origen, generalmente, en la Comisión de Trabajo del Instituto Nacional de Racionalización y Normalización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y, en algunos casos en órganos de la Administración Central.

REGLAS, REGLAMENTOS O RECOMENDACIONES, que tienen su origen en Agrupaciones empresariales privadas o de carácter público o, incluso, grandes empresas públicas o privadas.

DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACION, bien sea Central (leyes, decretos, órdenes ministeriales, etc.) o local (ordenanzas municipales o provinciales).

El propio origen del texto determina, además del grado de obligatoriedad, como hemos dicho, su ámbito de aplicación.

ción, se caracterizan por no ser esencialmente vinculantes para proyectistas, fabricantes o usuarios. Sin embargo, es del máximo interés que las disposiciones oficiales que promulguen textos de obligado cumplimiento se refieran, en sus detalles de tipo técnico, a las normas en vigor, con lo que se hacen así de empleo obligatorio.

Esta política se está siguiendo en la actualidad, y debemos insistir en su continuidad, por los muchos beneficios que reporta: esencialmente homogeneidad, simplificación del trabajo, y unidad de criterio, evitando la dispersión.

En España el órgano que elabora las normas españolas (UNE) es el Instituto Nacional de Racionalización y Normalización (IRANOR) dependiente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. El trabajo del Instituto se realiza por Comisiones Técnicas, de las cuales la CT-23 es la que se ocupa de cuanto se refiere a "Materiales y equipos de P.C.I.". Esta CT está organizada en dos Sub-comisiones: la SC-1 que se ocupa de los "Sistemas y equipos para la lucha contra incendios"; la SC-2 que estudia lo referente al

"Comportamiento al fuego de los elementos y materiales de construcción".

Para facilitar el estudio y los trabajos de redacción de las normas, cada Sub-comisión se divide en Grupos de Trabajo formados por un reducido número de especialistas en el tema a estudiar.

Con carácter permanente están constituidos los siguientes Grupos de Trabajo:

GT-1: Temas generales, terminología, señalización y clasificación de los fuegos.

GT-2: Extintores móviles.

GT-3: Sistemas de detección y alarma.

GT-4: Equipos portátiles y accesorios empleados en la lucha C.I.

GT-5: Sistemas fijos de extinción de incendios.

GT-6: Agentes extintores de incendios.

GT-7: Autovehículos contra incendios.

En la SC-2 están constituidos:

GT-1 Ensayos de reacción al fuego.

GT-2: Ensayos de resistencia al fuego.

GT-3: Coordinación y correlación de los ensayos al fuego.



NORMAS

Las Normas vigentes en cada país, aun aprobadas por órganos dependientes de la Administra-

Cuando el GT ha terminado su estudio, propone un proyecto de Norma, que es discutido en los plenos de la Comisión y si es aprobado por ésta se convierte en un Proyecto de Norma Española (PNE) durante un período de encuesta pública. Pasado este período ya es definitivamente UNE, con las correcciones que hayan sido sugeridas, si son aprobadas por el Pleno de la Comisión. La Comisión Técnica 23 inició ya hace muchos años sus trabajos, de modo que en la década de los 60 existía un reducido conjunto de normas, casi todas referidas a pequeño material de lucha C.I. En el año 1972, España ingresó como miembro del Grupo de Trabajo 70 del CEN (Comité Europeo de Normalización). Este GT-70 se ocupa de la elaboración de normas relativas a incendios en el ámbito europeo y de acuerdo con sus estatutos, todos los países miembros deben adoptar como normas nacionales propias las aprobadas en CEN. Por ello, desde aquella fecha, la CT-23, además de adoptar las pocas normas europeas -en cuya redacción ha participado- ha sometido a revisión o anulación las existentes con anterioridad que implicaban alguna contradicción con ellas. Esta labor, junto con la elaboración de nuevas normas, ha constituido el trabajo primordial durante el último quinquenio.

En la actualidad existen, bien como norma (UNE) o como proyecto de norma (PNE) más de 25 documentos de la Sub-comisión 1 y más de 20 de la Sub-comisión 2.

Con ello, la situación actual de la normalización, todavía poco satisfactoria, está progresando notablemente. Es criterio de la Comisión continuar estos trabajos hasta lograr un conjunto de normas básicas, referidas a los problemas fundamentales y más frecuentes que se plantean en la P.C.I.

REGLAS, REGLAMENTOS Y RECOMENDACIONES

Este grupo de textos relativos a la P.C.I. son elaborados por Organismos, Centros o Agrupacio-

nes empresariales y aun por grandes empresas, sean de carácter público o privado.

Aunque tampoco la aplicación de estos textos es preceptiva, tienen, frente a las Normas, un atractivo para que sean cumplidos. En efecto, su cumplimiento supone generalmente una ventaja económica.

Los más importantes de estos textos proceden de los grupos aseguradores.

Hace unos años, el Sindicato Nacional del Seguro se ocupó de incluir en sus "Tarifas" una serie de RECOMENDACIONES relativas a las instalaciones de medios de lucha contra incendios cuya existencia suponía, para el asegurado, bonificaciones en las primas del Seguro. Posteriormente, creado el Centro Nacional de Daños y Pérdidas (CEPREVEN), del que es miembro notable UNESPA (Unión Española de Aseguradores), ha sido la "Comisión de Prevención y Seguros" de este Centro quien se ha ocupado de la redacción de las REGLAS TÉCNICAS, relativas a las instalaciones de equipos y sistemas de P.C.I. Han sido elaboradas ya cuatro importantes REGLAS (Extintores móviles, Bocas de incendio equipadas, Fuentes de abastecimiento de agua y columnas hidrantes exteriores).

El cumplimiento de estas REGLAS implica un beneficio económico que puede llegar a ser muy notable, pues supone obtener un descuento muy alto en las primas del seguro de incendios sobre los bienes protegidos.

Algunas empresas importantes han elaborado sus propios REGLAMENTOS (a veces, son simplemente normas de carácter interno) relativos a P.C.I. en los que de hecho se hacen especificaciones de equipos, medios e instalaciones de lucha contra incendios.

Su ámbito de aplicación es, necesariamente, muy reducido; tienen el atractivo económico de facilitar la inclusión como suministradores a los fabricantes e instaladores que los satisfagan.

DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACION

Este grupo de textos constituye el grupo más numeroso y más variado. Se caracteriza porque, a diferencia de las NORMAS y las REGLAS, es preceptivo su cumplimiento.

Proceden de la Administración Central o de las Diferentes Administraciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones).

Para su breve análisis consideramos estos dos precedencias:

Administración Central.

El ámbito de aplicación de las disposiciones procedentes de la Administración Central es todo el territorio nacional y, además, con carácter obligatorio. Esto hace que constituyan el núcleo más importante de textos a considerar. Sin embargo, lamentablemente, este repertorio es escaso y no sistemático.

Su mayor defecto se deriva de la diversidad de origen de los textos y la falta de coordinación entre los órganos que los han promulgado. Todos deberíamos buscar, con el máximo empeño, la unificación de criterios y, desde luego, en lo que sea posible, referir siempre todas las disposiciones de carácter oficial a cuanto ya está normalizado, sin, al menos, contradecir las normas. Es cierto que la rápida promulgación de leyes, decretos, órdenes ministeriales, etc., puede ser la causa de algunas discrepancias, pero sería conveniente, antes de seguir adelante poner en orden y concordar lo existente.

Entre las disposiciones relativas a la P.C.I. no, existe, actualmente, ninguna que contemple el problema en toda su amplitud y con carácter general.

El año 1967, por decreto del 23.11.67 (B.O.E. de 27.11.67) se crea una Comisión Interministerial, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con el propósito de redactar un Proyecto de "Reglamento de Prevención contra el fuego" con el que se pretendía dar satisfacción a aquella necesidad.



Sin embargo, cuando después de varios años se concluyó la elaboración de este Proyecto, quedó abandonado sin que existiera, aparentemente, razón alguna, y nunca fue aprobado. Era un texto bastante completo y aceptable, de acuerdo con las necesidades del momento y dada su antigüedad. Con la necesaria modernización y reordenación, aún resultaría útil.

En esta misma línea, es decir con carácter amplio y generalizado, está la nueva Norma Básica de la Edificación, Condiciones de Protección contra el fuego en los edificios (NBE-CPF) que ha sido elaborada recientemente. El pasado año 1979 se creó una Comisión Interministerial con el fin de redactar este texto, bajo la presidencia del representante del MOPU. Esta Comisión creó, a su vez, la comisión interministerial de los expertos que habían de elaborarla, y que representan a la mayoría de los departamentos ministeriales y a la que posteriormente se han incorporado representantes de otros organismos o agrupaciones.

Actualmente, la elaboración de la NBE-CPF está concluida y aprobada por el Consejo de Ministros de fecha 10-4-81. Posiblemente, esta NBE-CPF constituya ese texto tan esperado que contemple con suficiente extensión y profundidad las soluciones a los

problemas de la P.C.I., al menos en cuanto a edificación.

En ella se contemplan con amplitud los requisitos exigibles en los edificios para mejorar sus condiciones de protección contra el fuego y se detallan, según los usos específicos del edificio, el alcance y amplitud de aquellas exigencias.

Como no ha sido incluido dentro de los usos específicos de los edificios el "industrial", se ha creado en la Subdirección General de Seguridad Industrial del Ministerio de Industria y Energía, una Comisión que redacta, con análogos criterios, las condiciones exigibles en los establecimientos industriales. Los trabajos de esta Comisión están muy avanzados y pensamos podría concluir la redacción del Reglamento de Protección Contra Incendios de establecimientos industriales en los próximos meses.

La aparición de la NBE-CPF dejará sin valor la NTE-IPF/1974, que se cita a continuación, entre los textos vigentes de más importancia en el campo de la Protección Contra Incendios.

Textos más relevantes en cuanto a Protección Contra Incendios, emanados de la Administración Central:

-La Norma Tecnológica de la Edificación NTE-IPF/1974, relativa a las instalaciones de protección

contra el fuego, del Ministerio de la Vivienda, aprobada el 26.2.74 (B.O.E. 2 y 9 de marzo de 1974). Ha sido el primer documento oficial de la Administración Central que ha contemplado con una cierta amplitud, por lo que a la edificación se refiere, la protección contra incendios.

Trata del diseño, cálculo, construcción, control, valoración y mantenimiento de la mayor parte de las instalaciones imprescindibles para proteger edificios no industriales de no más de 20 plantas.

Por su carácter de Norma, este texto es una excepción entre los promulgados por la Administración Central, pues no es vinculante por sí mismo.



-“Reglamento de recipientes a presión” que ha sido aprobado por Real Decreto 1244/79 de fecha 4.4.79 (B.O.E. 128 de 29.5.79) que sustituye -aunque todavía parcialmente- al del mismo nombre aprobado por Decreto 2443/1969 de 16.8.69 (B.O.E. 258 de 28.10.69). En efecto, este Reglamento se completa con un conjunto de anexos, de los cuales el Anexo XIV, trata exclusivamente de los extintores de incendios (O.M. de 5.12.75, B.O.E. de 1.1.1976) y aún sigue en vigor hasta tanto no aparezca la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) que contemple este mismo tema y complete al actual “Reglamento de recipientes a presión”.

-La ley de 5.12.68 de la Jefatura del Estado (B.O.E. del 7.12.68) sobre “Incendios forestales” que recoge en un eficaz texto toda la problemática específica relativa

a estos incendios.

- El "Reglamento de Seguridad de Refinerías de Petróleo y Parques de Almacenamiento de productos petrolíferos", aprobado por Decreto 3143/1975 de 31.10.75 (B.O.E. de 3.12.75) se ocupa del problema de los incendios en este amplio y peligroso sector.
- El "Reglamento electrotécnico para Baja Tensión", aprobado por Decreto 2413/73 de 20.9.73, completado por Instrucciones Reglamentarias aprobadas con posterioridad, es un excelente texto que, de manera limitada, recoge preceptos de útil aplicación en la P.C.I., aunque también en este caso, con amplitud reducida a su propio campo de aplicación.
- La "Ordenanza General de Higiene y Seguridad del Trabajo", aprobada por O.M. de 9.3.71 (B.O.E. de 16 y 17.3.71) está destinada, primordialmente, a la seguridad laboral, es decir, a la seguridad en cuanto a los accidentes de trabajo, pero en su capítulo VII se trata el aspecto preventivo de la P.C.I. Esta Ordenanza, con sus complementos posibles y anexos posteriores debería hacerse concordante con el resto de textos comentados.

Además de los textos hasta aquí citados, existen múltiples disposiciones que regulan o afectan a situaciones concretas de la P.C.I. a los que vamos a aludir muy sucintamente, pues se refieren a pequeñas parcelas del problema general.

Así la O.M. de 30.7.75 sobre "Extintores de incendios en vehículos automóviles", el "Reglamento de Espectáculos públicos" (O.M. de 3.5.35), las múltiples Os. Ms. (más de diez) relativas al uso, almacenamiento, trasvase, etc. de G.L.P., la O.M. de 25.9.79 sobre "Protección contra incendios en establecimientos hoteleros" (complementada posteriormente en marzo y abril de 1980 con aclaraciones a su contenido) la O.M. de 24.10.79 sobre "Protección Anti-incendios en los Establecimientos Sanitarios" y otras.

Como puede apreciarse, salvo la NBE-CPF, a la que nos hemos referido, el resto de las dispo-

siciones oficiales de la Administración Central contemplan siempre el problema de la P.C.I. sectorialmente o aún con más limitado campo de aplicación. La aparición de la NBE-CPF recientemente elaborada puede ser el primer paso para iniciar una etapa prometedora en cuanto a la Legislación relativa a la P.C.I.

Administración Local

Las disposiciones de la Administración Local (Ayuntamientos y Diputaciones provinciales) tienen, junto al limitado ámbito de su aplicación (en el Municipio o la Provincia) la fuerza de su obligatoriedad en dicho ámbito. Ello las hace muy importantes y, tal vez, constituyan el camino más fácil y rápido para lograr una implantación de la normativa en cuanto a P.C.I. en todo el territorio español, con lo que mejoraría nuestra situación notablemente en este campo.

Hasta hace muy pocos meses sólo existían, como Ordenanzas Municipales de Prevención y Protección Contra Incendios propiamente dichas, las de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y algún otro. Por lo que se refiere a las Ordenanzas de carácter provincial la situación es semejante. Sólo las Diputaciones Provinciales de

Madrid y Barcelona disponen de textos del nivel técnico y amplitud de aplicación aceptables. Sin embargo, la situación puede mejorar notablemente en un futuro próximo. A fines de abril del pasado año fue presentado el "Anteproyecto de Ordenanza Tipo de Prevención de Incendios" elaborado por un grupo de especialistas. Este proyecto se ha entregado a las autoridades rectoras de los entes de la Administración Local, con la doble finalidad de facilitar a los Ayuntamientos la confección de una Ordenanza de alto nivel técnico y, al mismo tiempo, unificar los criterios de aplicación de las medidas preventivas y de lucha contra incendios.

Tenemos noticias de que ya ha sido tomado este Anteproyecto de Ordenanza Tipo como base de cuatro nuevas Ordenanzas puestas en vigor por otros tantos Municipios, en el breve lapso de tiempo transcurrido desde que se presentó el Anteproyecto. De cundir este ejemplo, y dada la amplitud y generalidad con que en el texto se contempla la problemática de la P.C.I., podría lograrse, por esta vía, una muy notable mejora en nuestra situación, aún muy precaria, en cuanto a normalización, reglamentación y legislación relativa a la P.C.I. ■

