

El control de los riesgos de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas

JOSEP OCHOA MONZÓ

UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Las empresas van a verse gravadas con nuevas exigencias en cuanto a la seguridad de sus instalaciones, a fin de la limitación de los riesgos de accidentes graves, tanto para las personas como para el medioambiente. Por otra parte, las Administraciones Públicas, van a encontrarse con problemas ya conocidos, algunos de los cuales emergieron a raíz de la implementación en España de la normativa comunitaria sobre Accidentes Graves, que ahora se ha cambiado. Y en último extremo los ciudadanos, tanto los potencialmente afectados por una industria peligrosa, como todos en general, van a poder constatar sí, efectivamente, los objetivos de la previsible legislación europea y de la transposición española redundan en una disminución del riesgo soportado o soportable.

NOTAS PREVIAS

Hacía tiempo que los órganos comunitarios estaban analizando la reforma de la normativa de Prevención de Accidentes Mayores, cuyo proceso finaliza con la Directiva 96/82/CE, del Consejo de 9 de diciembre, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas. Como es sabido, la actuación comunitaria en la materia arranca en 1982, año que se aprobó la Directiva 82/501, de 24 de junio, relativa a la prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, conocida como «Directiva Seveso», posteriormente modificada en repetidas ocasiones¹. La legislación europea de 1982 fue incorporada a España en 1988, con el RD 886/1988, de 15 de julio, modificado por RD 952/1990, de 29 de junio; marcando

el punto de cierre del sistema, la Resolución de 30 de enero de 1991, del Ministerio del Interior, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 1990, que aprobó la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico.

Ahora, en cambio, hay que estar al RD 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (RD 1254, en lo sucesivo), que deroga a los de 1988 y 1990, convirtiéndose, pues, en la legislación vigente en la materia que incorpora las novedades europeas. Se comprende, por tanto, que pudieran ser muchas las cuestiones que podrían tratarse a propósito del riesgo industrial mayor, y dentro de éste principalmente del llamado riesgo químico, de manera similar a las que se suscitaron con la incorporación a nuestro país de la primera

¹ Por Directiva 87/216, CEE, de 19 de marzo, Directiva 88/610, CEE, de 24 de noviembre y Directiva 91/692/CEE, de 23 de diciembre. Recientemente la Unión Europea ha publicado el Informe relativo a la aplicación de la «normativa de prevención de accidentes mayores». Vid. *D.O.C.E.*, serie C, 291/1, de 12 de octubre de 1999.

normativa comunitaria². No obstante, hay que partir de que esta reflexión sólo pretende enumerar, brevemente, las novedades más relevantes que pudieran afectar a los tres sectores principalmente involucrados. Por una parte, los industriales, que van a verse gravados con nuevas exigencias en cuanto a la seguridad de sus instalaciones, a fin de la limitación de los riesgos de accidentes graves tanto para las personas, como para el ambiente. Por otra parte, las Administraciones Públicas, que van a encontrarse con problemas ya conocidos, algunos de los cuales emergieron a raíz de la implementación en España de la normativa comunitaria que ahora se ha cambiado. Y en último extremo los ciudadanos, tanto los potencialmente afectados por una industria peligrosa, como todos en general, van a poder constatar si, efectivamente, los objetivos de la previsible legislación europea y de la transposición española redundan en una disminución del riesgo soportado o soportable. Colateralmente, el ramo de los seguros no será ajeno a esta innovación, desde la perspectiva del aseguramiento del llamado riesgo industrial de origen químico.

PRINCIPALES NOVEDADES DE LA DIRECTIVA 96/82/CE, DEL CONSEJO, DE 9 DE DICIEMBRE, POR REFERENCIA A LA «DIRECTIVA SEVESO»

Como suele ser normal, la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, relativa al control

de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, incorporó unos largos considerandos, que no son sino los presupuestos objetivos que el legislador comunitario considera que propician la reforma, y que luego se ven desarrollados en el articulado. De la conjunción de dichos considerandos y del texto en concreto, destacamos los siguientes aspectos que también son asumidos por el RD 1254/1999:

A) El mayor énfasis que se quiere dar a la ordenación territorial y/o urbanística, como instrumento primario para la disminución y mejor planificación del riesgo industrial, así como la decidida apuesta por la necesidad de mantener una distancia mínima entre zonas habitadas, zonas frecuentadas por el público o zonas de interés natural y las industrias sujetas a la Directiva (art. 12, RD 1254/1999), con la posibilidad de exigir un informe técnico sobre los riesgos vinculados al establecimiento, con carácter previo a las decisiones de índole urbanística.

B) El hincapié que se hace en la protección del medio ambiente, que puede verse afectado a consecuencia de accidentes mayores industriales, y no ya sólo en el propio país nacional, sino en cuanto a los posibles efectos transfronterizos para otros Estados. En este sentido, la Directiva contempla por primera vez las sustancias peligrosas para el medio ambiente e incorpora otras medidas específicas sobre dichos efectos (art. 16.3.d y e. RD 1254).

C) La consideración de que el anterior sistema de lista de instalaciones o procesos industriales -que se suprime-, a efectos de la sujeción a la normativa de prevención de accidentes mayores, era excesivamente rígido, pues incluía algunas actividades posiblemente no tan peligrosas y excluía otras, en base todo ello a un criterio técnicamente discutible.

Desaparecen, pues, las listas de instalaciones industriales, para incluir, en cambio, una lista

² Se señalaron entonces diversos problemas unidos a aspectos varios. Vid., monografía *Riesgos mayores y protección civil*, Mac Graw-Hill, Interamericana de España, Madrid, 1996, pág. 362 y ss., en donde se analiza lo que en su momento era el «Proyecto de reforma de la Directiva Seveso».

corta de sustancias enumeradas (Anexo I), empleando luego criterios más genéricos para establecer otras categorías de sustancias peligrosas, (p. ejemplo, muy tóxica, tóxica, comburente, explosiva, etc.), entre las que se incluyen, por primera vez, las peligrosas para el medio ambiente.

D) El interés manifestado en que se refuercen los sistemas de inspección y control de la seguridad en la instalación, tanto por el propio empresario como por los poderes públicos, destacando las auditorías de seguridad que deberán realizarse periódicamente por la administración, a la vez que se recogen criterios orientativos de quién y cómo deberá realizar dicha inspección (vid. art. 19 RD 1254).

E) La consagración de derechos de información, tanto de la que debe facilitar el industrial a las autoridades competentes, como sobre todo de la que tienen derecho a recibir, de oficio, los ciudadanos potencialmente afectados por un accidente grave. En esta línea, se asume la necesidad de impulsar formas de participación ciudadana (información pública, esencialmente) en los procedimientos de autorización para una instalación; en los procedimientos de elaboración del Plan de Emergencia Exterior y la potenciación del papel de los trabajadores de la empresa en la elaboración tanto del Plan de Emergencia Interior (art. 11.1) o de la población que pudiera verse afectada por un accidente grave en el caso del Plan de Emergencia Exterior (art. 11.6).

F) La consideración de los accidentes con posible «efecto dominó», debido a la ubicación y proximidad del establecimiento en los que estén presentes sustancias peligrosas. En este sentido, se adoptan reglas particulares para aquellos grupos de establecimientos que, en conjunto y por su proximidad, puedan presentar riesgos más acusados de los que serían normales en caso de un establecimiento aislado. Grupos de establecimientos que serán determinados por las autoridades competentes, que son las autonómicas³ (art. 8).

³ Vid., en este sentido, la definición de «efecto dominó» del art. 3.

EL RD 1254/1999, DE 16 DE JULIO

1. Objeto y ámbito de aplicación

Al margen las definiciones ilustradoras del artículo 3 (p. ejemplo, sobre qué sea el establecimiento, instalación, industrial, sustancia peligrosa, accidente grave, peligro, riesgo, almacenamiento o efecto dominó), el objeto de la norma no es otro que la prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, así como la limitación de sus consecuencias con la finalidad de proteger las personas, los bienes y el medio ambiente.

Como quiera que se ha producido una disminución de las cantidades de sustancias peligrosas que pueden utilizarse en los procesos industriales o almacenarse en el establecimiento a efectos de la aplicación de la normativa, el ámbito de sujeción se amplifica (art. 2), lo que implicará que un mayor número de actividades se vean afectadas por referencia a lo que ocurría con el RD 886/1988, de 15 de julio y el RD 952/1990, de 29 de julio.

El art. 4, excluye de lo previsto en el RD 1254 a ciertas instalaciones, algunas de las cuales son las mismas que con el RD 886/1988, mientras que otras se añaden. Quedan excluidos:

- los establecimientos regulados por el RD 230/1998, de 16 de febrero, de explosivos, a lo que se refiere igualmente la Disposición Adicional Quinta
- el transporte de sustancias peligrosas por carretera, ferrocarril, vía navegable interior y marítima o aérea, incluidos el almacenamiento temporal intermedio, las actividades de carga y descarga y el traslado desde, o hacia muelles, embarcaderos o estaciones ferroviarias de clasificación, fuera de los establecimientos a los que es de aplicación el presente Real Decreto

- los vertederos de residuos (todos, y no como antes sólo los de residuos peligrosos)
- el transporte de sustancias peligrosas por canalizaciones, incluidas las estaciones de bombeo, situadas fuera de los establecimientos a los que se aplica el presente Real Decreto.

2. Obligaciones de carácter general del industrial

Son básicamente dos:

- adoptar las medidas previstas en la norma y colaborar, en todo momento, con las autoridades competentes, sobre todo en materia de inspección, o de facilitar la información exigida por la norma (art. 5) y
- revisar y modificar la política de prevención de accidentes graves o el informe de seguridad, en caso de modificación de una instalación, establecimiento o zona de establecimiento u otras, si pueden tener consecuencias en lo que respecta a los riesgos de accidente grave (art. 10).

3. Obligaciones específicas

3.1. De todos los industriales afectados

Según el artículo 6 y ss. son:

A) Notificación a la Administración (art. 6)

Se dirigirá a los órganos autonómicos donde radique el establecimiento, con la información y los datos que previene el Anexo II. Esta obligación surge, es decir, la notificación debe remitirse bajo ciertos extremos que se recogen en el Cuadro I.

B) Política de prevención de accidentes graves (art. 7)

El RD exige un requisito nuevo, que consistirá en un documento por escrito en el que el industrial debe definir su política de seguridad, los sistemas de gestión, y los procedimientos para la prevención de riesgos, que conforma la llamada política de prevención de accidentes graves (PPAG), que debe reunir los extremos a que se refiere el propio art. 7 y el Anexo III. Por ejemplo,

identificación y evaluación de accidentes graves y planificación de las situaciones de emergencia, etc. Este documento debe estar a disposición de los órganos autonómicos y se prevén ciertos plazos para su elaboración.

C) Elaboración de un Plan de Emergencia Interior (art. 11)

La filosofía aquí es la misma que con el RD 886/1988, es decir, es un plan de autoprotección, cuyo contenido se debe adecuar a lo previsto en la Directriz Básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico (noviembre de 1990) que deberá revisarse para adecuarse al RD 1254/1999.

D) Información en caso de accidente grave (art. 14)

Poco ha cambiado aquí también, y el art. 14 mantiene esta obligación muy amplia en caso de «que se origine un incidente o accidente susceptible de causar un accidente grave».

3.2. Para ciertas industrias «más peligrosas» (art. 9)

Con el RD 1254, de forma similar al RD 882/1988, se imponen obligaciones más estrictas a ciertas industrias que cabe considerar «más peligrosas». En este sentido, el art. 9, obliga a los industriales de establecimientos en cuyas instalaciones estén presentes sustancias peligrosas en cantidades iguales o superiores a las especificadas en la columna 3 de las partes 1 y 2 del Anexo I, a elaborar un llamado **informe de seguridad**, cuyo objeto es el referido en el propio artículo, en cuando medida de protección «más fuerte» que la PPAG. Este informe, puede quedar sujeto a un conjunto de requisitos técnicos mínimos establecidos por el Consejo de Coordinación y Seguridad Industrial, lo que sería deseable. Los extremos de este informe de seguridad, con todo, los expone el Anexo IV, siguiendo la Decisión comunitaria de 26 de junio de 1998, establecen criterios armonizados con arreglo a los cuales se puede limitar la información exigida por la Administración en los informes de seguridad.



CUADRO I. OBLIGACIONES DEL INDUSTRIAL AFECTADO	
Política de prevención de accidentes graves (art. 7)	Informe de seguridad (art. 9)
<ul style="list-style-type: none"> - Todos los afectados por el RD 1254/1999. - Elementos: referidos en Anexo III, incluido el Plan de Emergencia Exterior. - Plazos de presentación: <ul style="list-style-type: none"> A) Nuevos establecimientos: antes de que se inicie su explotación. A determinar por la Comunidad Autónoma. B) Establecimientos existentes no sujetos a los RD 886/1988 y 952/1990 a la fecha de entrada en vigor RD 1254/1994: tres años. C) Los demás: dos años desde la entrada en vigor del RD 1254/1999. 	<ul style="list-style-type: none"> - Industriales en cuyos establecimientos estén presentes sustancias peligrosas en cantidades iguales o superiores a las especificadas en la columna 3 de las partes 1 y 2 del Anexo I. - El informe debe ser evaluado por la Comunidad Autónoma. - Plazos de presentación: <ul style="list-style-type: none"> A) Nuevos establecimientos: antes del comienzo de su construcción o explotación. A determinar por la Comunidad Autónoma. B) Establecimientos existentes no sujetos a los RD 886/1988 y 952/1990 a la fecha de entrada en vigor RD 1254/1994: tres años. C) Los demás: dos años desde la entrada en vigor del RD 1254/1999. - Es objeto de revisión y actualizaciones periódicas. - Se puede limitar su contenido, según lo prevenido en el art. 9,9.

4. Información a la población relativa a las medidas de seguridad y a la ocurrencia de accidentes graves

El RD 1254/199, de 16 de julio sigue la tónica progresiva y progresista de consagrar un amplio derecho de información a la población en cuanto a las medidas de seguridad¹, tal y como se recoge en el cuadro que sigue. Los extremos exactos de los datos mínimos que se tiene derecho a conocer los señala el Anexo V, todo lo cual debe cohonestarse con la confidencialidad a que se refiere el art. 21 del RD 1254, y con la compatibilidad de otros derechos de accesos a la información administrativa (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, Ley de Industria de 1992, Ley de Acceso a la Información Ambiental de 1995, etc.).

Esto se completa, con la información a la población en episodios accidentales, en cuyo caso hay

que estar a lo previsto, sobre todo, en el Plan de Emergencia Exterior, y a la legislación de protección civil, de ahí que el RD 1254/1999, sólo lo mencione de pasada (art. 13.1).

5. Autoridades competentes y coordinación y cooperación administrativa

Más allá de la necesaria clarificación de funciones entre las distintas Administraciones Públicas, lo que obligaría también a remitirse a lo previsto en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, el RD 1254, sigue la tónica del anterior de 1988 y en su artículo 16 especifica las distintas funciones administrativas. No obstante se prevén algunas competencias que antes no se mencionaban como las que corresponden a las autoridades portuarias y a las capitanías marítimas, si bien el papel preponderante lo tienen las Comunidades Autónomas, sobre todo, en cuanto a las

¹ El RD 1254/1999, de 16 de julio, entró en vigor el 21 de julio de 1999, un día después de su publicación en el B.O.E.

² Muchos hablan de que la «Directiva Seveso» fue la primera que consagró un derecho de acceso a la información ambiental, lo que es cierto, pero pocos han identificado en qué consiste este. Vid., *Riesgos mayores...*, cit., pág. 344 y ss.

competencias más sustantivas que se derivan del Reglamento (recibir y evaluar los informes de seguridad y otras ejecutivas), así como la elaboración del Plan de Emergencia Exterior.

6. Intercambio y sistemas de información

La complejidad inherente a la aplicación de la norma se trata de salvar con la imposición de deberes de colaboración interadministrativos (art. 17), en materia de intercambio de información especialmente. A ello se une lo señalado en el art. 20 relativo a la elaboración de un Banco Central de Datos y Sucesos en materia de accidentes graves, cuyo acceso a la información que contenga, es un derecho consagrado, curiosamente y sin perjuicio de lo señalado en el art. 21 en cuanto a la confidencialidad de ciertos datos, para las Administraciones Públicas y otras personas jurídicas (asociaciones industriales o comerciales, sindicatos, ONG's de protección ambiental y otras de investigación que operen en ese ámbito).

La comunicación con los órganos comunitarios se vehicula a través del Ministerio del Interior y según lo previsto en el art. 16.1.a).3 y el Anexo VI, éste último para el caso de notificación de accidentes graves. Igualmente, y para el caso de que estos ocurran, el art. 15 impone la obligación al órgano competente de la Comunidad

Autónoma de informar a la Administración General del Estado.

7. Infracciones, sanciones y mecanismos de inspección y control

Buscando la necesaria cobertura de una Ley, el art. 22 del RD 1254/1999, se remite en cuanto al incumplimiento de lo previsto en el mismo a lo previsto en el Título V «Infracciones y sanciones» de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. No obstante, tampoco hay que olvidar las relaciones del RD mencionado con la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, el incumplimiento de cuyas exigencias, habilitaría igualmente la incoación del oportuno expediente disciplinario.

La inspección y control de las obligaciones previstas en el RD 1254/1999 es reiteradamente destacada. Así, en el art. 11.7, para el caso de arbitrar mecanismos que garanticen la revisión y modificación de los planes de emergencia interior y exterior, o el artículo 19, en el sentido expuesto de asegurar mecanismos periódicos de inspección. A ello debe sumarse el riguroso art. 18 que prevé algunos casos en los que es posible por las Comunidades Autónomas la prohibición de la explotación o la entrada en servicios de cualquier establecimiento, instalación, zona de almacenamiento o parte de los mismos cuando⁶:

CUADRO II. DERECHOS DE INFORMACION DE LOS CIUDADANOS (Arts. 13 y 21)

- Debe facilitarse «de oficio» por la autoridad competente (autonómica) en colaboración con el industrial, para las personas que pueden verse afectadas por un accidente grave: *medidas a adoptar y comportamiento a seguir* (art. 13.1).
- Estará, en todo momento, a disposición del público, y debe recoger «al menos» los elementos a que se refiere el Anexo V (art. 13.2). La información se debe revisar cada tres años.
- Se tiene derecho al acceso al informe de seguridad del artículo 9, si bien se puede restringir en lo que afecte a datos confidenciales protegidos por el secreto industrial, comercial, o por razones de seguridad pública o defensa nacional (art. 13.3). En este caso, el industrial puede entregar a la Administración un «informe reducido».

En general: se tiene derecho de acceso a toda la información que se obtenga en la aplicación del RD 1254/1999. Es un derecho tanto de las personas físicas o jurídicas, si bien puede limitarse por las razones que recoge el art. 21. A ello debe unirse la previsión del art. 20.3, que consagra otro derecho a obtener información.

⁶ Vid., asimismo, arts. 10.2, 31.2 i) y 36, de la Ley de Industria de 1992, que permiten la paralización o suspensión de la actividad, en determinados supuestos muy graves.

- las medidas de seguridad adoptadas por el titular de la instalación se consideren, de forma justificada, manifiestamente insuficientes o
- cuando el industrial no haya transmitido a la autoridad competente la notificación, el informe de seguridad u otra información exigida por el RD 1254/1999, dentro del plazo establecido.

CONCLUSIONES

De lo expuesto anteriormente, se derivan de forma meridiana una serie de aspectos esenciales, que sucintamente son:

1. La normativa comentada es más proteccionista que la anterior, lo que significa la necesaria adaptación por parte de las industrias afectadas, cuyo número se incrementará. En consecuencia, esto puede tener repercusiones en la cobertura aseguradora de los riesgos industriales.
2. Las autoridades administrativas (autonómicas, básicamente) se enfrentarán, de nuevo, a retos importantes que están detrás del cambio operado y que se decantarán hacia un mayor control del riesgo de accidentes graves, incluso en el momento anterior a la apertura de la actividad o instalación. Esto se podrá traducir en la aprobación de sucesivas normas autonómicas que regulen en su espacio este tipo de actividades.
3. La necesaria conjunción planificación territorial-prevención de riesgos, retoma un debate clásico, no resuelto, pero al que deberá hacerse frente con el nuevo Real Decreto, que tiene una decidida vocación ambiental.
4. El acceso de los ciudadanos a la información en materia de riesgos graves de origen

industrial se ve sustancialmente mejorado, lo que alcanza al propio proceso de planificación de las contingencias químicas, en el que deben participar también los trabajadores.

En suma, con la normativa que se ha analizado, se sube un peldaño más en la protección frente a accidentes graves de origen industrial cuya bondad última sólo se verá con la aplicación práctica de la misma. Con todo, es de justicia destacar el avance operado en España en la materia, cuyo mérito es de todos los operadores: industriales y Administraciones Públicas, esencialmente.

BIBLIOGRAFÍA

Al margen las obras reseñadas en el texto, son básicas:

1. AA. VV.: *La société vulnérable. Évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'École Normale Supérieure, París, 1987.
2. AA. VV.: *Seminario. La prevención de accidentes mayores en la industria*, CIEMAT, Madrid, 1990; y *Estudios de seguridad y análisis de riesgos en la industria*, CIEMAT, Madrid, 1991.
3. AA. VV.: *Il rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriale*, Buffeti Editore, EPC, Roma, 1988.
4. CHARBONNEAU, S.: «L'acceptabilité du risque d'accidente technique majeur», en *Revue Juridique de l'environnement*, núm. 3, 1989.
5. DI PASSIO, R.: *La protezione civile*, Maggioli editore, Rimini, 1987.
6. O.I.T.: *Manual práctico del control de accidentes mayores*, Ginebra, 1990.
7. SANTAMARIA RAMIRO, J. M., y BRAÑA AISA, P. A.: *Análisis y reducción de riesgos en la industria química*, MAPFRE, Madrid, 1994.