

Nuevo Real Decreto sobre prevención de accidentes graves. Principales obligaciones del industrial



SUMARIO

Con más de seis meses de retraso se ha publicado el Real Decreto sobre prevención de accidentes graves que sustituye a los anteriores Reales Decretos 886/88 y 952/90.

Aunque ya se conocía gran parte de su contenido, pues es la transposición de la Directiva 96/82/CE, conviene dar un repaso a la misma para ver las novedades que trae consigo. Mención especial merece la obligación del industrial de preparar un documento en el que se plasme su política de prevención de accidentes graves y a desarrollarla mediante la implantación de un sistema de gestión de seguridad, en claro paralelismo a la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Por su parte, las autoridades laborales componentes pondrán un mayor empeño en que las obligaciones del industrial sean llevadas a cabo reforzando el control y la vigilancia sobre los mismos.

LUIS BRAVO DE LA IGLESIA

*Licenciado en Ciencias Químicas.
Departamento de Seguridad Industrial
de ITSEMAP, Servicios Tecnológicos
MAPFRE, S. A.*

Recientemente se ha publicado el Real Decreto 1.254/1999 por el que se aprueban las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que es la trasposición al derecho español de la Directiva 96/82, coloquialmente denominada Seveso II.

Palabras clave: Directiva Seveso II, accidentes mayores, sustancias químicas peligrosas, gestión de riesgos.

La entrada en vigor de este Real Decreto (en adelante, RD), con fecha

de 17-VII-99, pone de manifiesto que la anterior legislación era insuficiente en materia de protección para la población y el medio ambiente frente a los riesgos que presentan las instalaciones industriales con cantidades considerables de sustancias químicas peligrosas.

Los accidentes han seguido produciéndose a lo largo de estos últimos años. El análisis de los mismos ha revelado que la gran mayoría se han debido a efectos de gestión u organización en los establecimientos.

Es por ello que con este nuevo RD se trate de paliar las carencias anteriores, adoptando, entre otras, las siguientes medidas:

- Ampliando el campo de aplicación a más instalaciones.
- Nuevas obligaciones por parte del industrial en materia de seguridad a través de la mejora del control y la gestión de los riesgos.

- Aumento de la información entre los implicados (industriales, autoridad competente y población afectada).

- Mayor periodicidad y rigurosidad en la inspección de establecimientos.

De las anteriores, la principal medida consiste en la obligación de establecer una política de seguridad por parte del industrial, quien deberá implantarla a través de un verdadero sistema de gestión de prevención de accidentes graves.

De esta manera, la seguridad industrial emplea los mismos principios preventivos que la seguridad laboral, lo que provocará, como es lógico, una aproximación entre ambas. Es decir, nos encontramos ante un paso más hacia la seguridad integral de las empresas.

El objeto del presente artículo es dar a conocer las novedades que presenta el nuevo RD sobre prevención de accidentes graves en relación,

principalmente, con las obligaciones que conlleva para los industriales y compararlas con las de la anterior legislación.

ANTECEDENTES

La consecución de una serie de accidentes graves en la industria química que se produjeron en la década de los setenta, junto con el aumento de la preocupación social sobre los temas relacionados con la seguridad, forzaron a las Administraciones Públicas a redactar diferentes reglamentaciones que culminaron con la entrada en vigor, a nivel de la Unión Europea, de la Directiva 82/501/CEE, traspuesta por el Estado español en el Real Decreto 886/88, y su modificación, en el Real Decreto 952/90.

Posteriormente se publicaron órdenes para su aplicación en diferentes Comunidades Autónomas y la Directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico.

Esta reglamentación supuso, por tanto, un primer paso para la protección de la población, los bienes y el medio ambiente frente a los riesgos químicos.

ESTABLECIMIENTOS AFECTADOS

A efectos del RD, se entiende por «establecimiento» la totalidad de la zona bajo control de un industrial en la que se encuentren sustancias peligrosas en una o varias instalaciones, incluidas las infraestructuras o actividades comunes o conexas, siendo «instalación» una unidad técnica dentro de un establecimiento.

La inclusión, o no, de un establecimiento dentro del ámbito de aplicación del nuevo RD depende, únicamente, de la cantidad de sustancias peligrosas que estén presentes en el mismo, tanto de manera real o prevista como que la aparición de las mismas pudieran generarse como consecuencia de la pérdida de control de un proceso industrial químico (en clara referencia al accidente de Seveso).

Esta simplificación supone una diferencia con la anterior reglamentación, en la que se tenían en cuenta, además, las actividades y procesos que se llevaban a cabo dentro de las instalaciones (Anexo I del Real Decreto 886/88).

Sin embargo, se siguen manteniendo los dos niveles de exigencia en función de si las cantidades de sustancias químicas presentes superan



La consecución de una serie de accidentes graves en la industria química forzaron a las Administraciones Públicas a redactar diferentes reglamentaciones que culminaron, a nivel europeo, con la entrada en vigor de una Directiva específica.

unas determinadas cantidades umbral.

Junto con la desaparición de la lista de actividades, las listas de cantidades de sustancias específicamente nombradas por la aplicación de determinados artículos, que anteriormente estaban separadas en procesos y almacenamientos, se han unificado.

El número de denominaciones específicas de sustancias se ha reducido de manera considerable (Parte 1 del Anexo I) y se ha ampliado la lista de categorías de peligrosidad de sustancias y preparados no denominados específicamente, que ya se incluyó en el Real Decreto 952/90 por primera vez (Parte 2 del Anexo I). En esta última se encuentran las categorías de: peligrosidad muy tóxica, tóxica, comburente, varias inflamables y explosivas. Además, se incluyen, por primera vez, las peligrosas para el medio ambiente y las que reaccionan peligrosamente con el agua.

De este modo, desaparecen de las listas, por ejemplo, las denominaciones específicas del amoníaco o del dióxido de azufre para entrar a formar parte de las denominaciones genéricas.

La clasificación de sustancias en las diferentes categorías de peligrosidad está basada en la reglamentación al respecto sobre sustancias y preparados peligrosos y plaguicidas. Una reglamentación en continuo cambio que hará que los establecimientos entren o salgan dentro del ámbito de aplicación del nuevo RD.

Las cantidades umbral inferiores no estaban definidas para las instalaciones donde se realizaban determinados procesos, entrando en el campo de aplicación si las cantidades eran capaces de provocar un accidente mayor. Con la nueva reglamentación este problema se ha subsanado.

Para una parte importante de sustancias, las cantidades umbral han variado. Esto se hace más patente en los almacenamientos. Al unificarse las listas, las cantidades umbral superiores que se definían para almacenamientos se han visto reducidas al tomarse las cantidades de los procesos, sensiblemente inferiores. También hay variaciones de las cantidades umbral en aquellas sustancias que anteriormente estaban nominadas específicamente y que ahora han pasado a engrosar la lista de categorías.

Las cantidades umbral que aparecen en las listas son para todo el establecimiento, a diferencia de la anterior reglamentación, que era para instalaciones o grupo de instalaciones que se encontrasen a distancias inferiores a los 500 metros.



Una de las mayores novedades que incluye el nuevo Real Decreto es que todos los industriales deberán definir su política de prevención de accidentes graves y plasmarla en un documento escrito.

A continuación se incluye el Cuadro 1 comparativo entre las dos reglamentaciones, donde se recogen las cantidades umbral en toneladas de diferentes sustancias.

En la anterior reglamentación, para las sustancias expresamente nominadas no se consideraba el aumento de peligrosidad si había más de una de ellas dentro del mismo establecimiento. Para el resto de sustancias (las no expresamente enumeradas), las cantidades eran acumulativas por suma directa si pertenecían a la misma categoría, excepción hecha de la rúbrica segunda, que, de forma algo incoherente, se sumaban cantidades de dife-

rentes categorías (muy tóxicas, tóxicas, oxidantes o explosivas).

En el actual RD se incluye una pequeña regla de cálculo para determinar si a un establecimiento en el que se encuentran varias sustancias peligrosas se le aplican las disposiciones del mismo. Esta regla solamente es aplicable para sustancias que ofrezcan riesgos similares.

Entre las exclusiones del ámbito de aplicación se encuentran los establecimientos que tienen una reglamentación particular, o son estratégicos (establecimientos militares, centros de producción de explosivos, minas y canteras, vertederos de residuos,

CUADRO 1

| Sustancias | Reales Decretos 886/88 y 952/90 | | | RD 1.254/1999 | |
|-------------------|---------------------------------|-----------------|---------|-----------------|-----------------|
| | Umbral inferior | Umbral superior | | Umbral inferior | Umbral superior |
| | Almacén | Almacén | Proceso | | |
| Cloro | 10 | 75 | 25 | 10 | 25 |
| Bromo | 50 | 500 | 500 | 20 | 100 |
| Fosgeno | 0,75 | 0,75 | 0,75 | 0,3 | 0,75 |
| Dióxido de azufre | 25 | 250 | 250 | 50 | 200 |
| Ácido sulfhídrico | 5 | 50 | 50 | 5 | 20 |
| Amoníaco | 50 | 500 | 500 | 50 | 200 |
| Clorato de sodio | 25 | 250 | 250 | 50 | 200 |

etc.), y los transportes de sustancias. En el caso del transporte por canalizaciones (también excluida), la Unión Europea está trabajando en una reglamentación específica para la protección frente a sus riesgos.

Llama la atención la exclusión de los riesgos y accidentes ocasionados por radiaciones ionizantes y no de las instalaciones donde se producen. Esto supondrá la inclusión de las mismas en el ámbito de aplicación en el caso de que tengan cantidades de sustancias peligrosas por encima de los valores umbral.

OBLIGACIONES DEL INDUSTRIAL

Por aplicación del RD, el industrial está obligado a tomar una serie de medidas para prevenir accidentes graves y, en caso de producirse, limitar sus consecuencias para las personas, los bienes y el medio ambiente.

También deberá demostrar que sus instalaciones son seguras, que ha identificado los riesgos y los ha evaluado, y que tiene implantado un sistema de gestión de la seguridad.

Algunas de estas medidas son las mismas de la anterior reglamentación, y otras son adicionales. A continuación se describen cada una de ellas.

NOTIFICACIÓN

De acuerdo con la Ley 2/1985 de Protección Civil, la Administración debe realizar una catalogación de actividades y centros. Es por ello que todos los industriales cuyos establecimientos estén afectados por el RD deberán notificarlo al órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentren.

La notificación debe contener datos sobre el establecimiento y el industrial, así como información sobre las sustancias peligrosas involucradas, procesos desarrollados, y descripción del entorno.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE ACCIDENTES GRAVES

Una de las mayores novedades que trae consigo el nuevo RD es la que todos los industriales deberán definir su política de prevención de accidentes graves y plasmarla en un documento escrito.

Esta política deberá abarcar y reflejar los objetivos y principios de actuación generales establecidos por el industrial en relación con el control de



Se decreta que todos los establecimientos deberán tener un Plan de Emergencia Interior.

los riesgos de accidentes graves relativos a:

1. Organización personal.
2. Identificación y evaluación de los riesgos de accidentes graves.
3. Control de explotación.
4. Adaptación a las modificaciones.
5. Planificación ante situaciones de emergencia.
6. Seguimiento de los objetivos fijados.
7. Auditoría y revisión.

En principio, para los establecimientos dentro del campo de aplicación de las cantidades umbral inferiores, no es obligatorio que el documento se remita a las autoridades, sólo que esté a su disposición, pues podrá ser requerido en cualquier momento.

Planes de emergencia

Se establece que todos los establecimientos deberán tener un Plan de Emergencia Interior (PEI), en el que se incluya la organización, el conjunto de medios y procedimientos de actuación, con el fin de prevenir o reducir los accidentes que se puedan producir.

Su contenido se ajustará a lo especificado en la Directriz básica para la elaboración y homologación de Planes Especiales en el Sector Químico.

Como novedad, y de acuerdo con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el PEI se elaborará previa consulta al personal del establecimiento como parte afectada del mismo.

Los Planes de Emergencia Interiores se deberán entregar al órgano competente de la Comunidad Autónoma en los plazos fijados en el RD. Éstos se revisarán y, en su caso, se modificarán al menos cada tres años.

Adicionalmente, los industriales de los establecimientos considerados como más peligrosos deberán proporcionar a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas la información y apoyo necesario para que éstos puedan elaborar Planes de Emergencia Exterior. La presentación de dicha información también queda fijada en los plazos indicados en el RD.

Informe de seguridad

Sin duda alguna, la principal medida que se incluye en el RD para cumplir con los objetivos de protección de la población y del medio ambiente es la elaboración por parte del industrial del Informe de Seguridad.

Este Informe debe ser redactado para aquellos establecimientos que se encuentren dentro del campo de aplicación de las cantidades umbral superiores, y debe contener, además del documento ya incluido en la anterior legislación, denominado «Declaración Obligatoria», la política de prevención de accidentes graves y el sistema de gestión de la seguridad que la implante.

El objeto de dicho Informe es demostrar a las autoridades laborales que:

La entrada en vigor de este Real Decreto, con fecha de 17-VII-99, pone de manifiesto que la anterior legislación era insuficiente en materia de protección para la población y medio ambiente frente a los riesgos que presentan las instalaciones industriales con cantidades considerables de sustancias químicas peligrosas.

a) Se ha establecido una política de prevención de accidentes graves y un sistema de gestión de la seguridad.

b) Se han identificado y evaluado los riesgos de accidentes, y se han tomado las medidas necesarias para prevenirlos y para limitar sus consecuencias.

c) La instalación, desde el punto de vista del diseño, la construcción, la explotación y el mantenimiento, presen-

ta una seguridad y fiabilidad suficiente.

d) Se han elaborado Planes de Emergencia Interior y se han facilitado los datos necesarios para la elaboración del Plan de Emergencia Exterior.

Es decir, las autoridades laborales, con este informe, tratan de que el industrial mantenga un nivel alto de prevención y protección a lo largo del tiempo (se habla de control, adaptación, planificación, seguimiento, auditoría y revisión) y no haga un estudio de seguridad puntual, como parecía que era lo que se pedía con la Declaración Obligatoria.

El Informe de Seguridad deberá ser evaluado por las autoridades competentes. En caso de no aceptación, se pedirá información complementaria, y en último extremo podrán decretar el cierre del establecimiento.

Además, deberá ser revisado, y si es necesario actualizado, como mínimo cada cinco años, o siempre y cuando la autoridad competente o el industrial lo estimen oportuno.

Este Informe de Seguridad podrá formar parte o fusionarse con otros documentos relacionados con él para evitar duplicaciones innecesarias, caso, por ejemplo, de la documentación que ha de prepararse por aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Bajo ciertos criterios de reducción de peligrosidad de las sustancias que se encuentran en el establecimiento industrial (forma física de la sustancia, cantidades, ubicación, etc.), y previo acuerdo con la autoridad laboral, la información aportada en el Informe de Seguridad puede ser reducida, pero en ningún caso gozar de la exención total.

Dicho Informe debe estar a disposición del público que pudiera considerarse afectado. En caso de que el industrial no quiera, por confidencialidad, que se conozcan ciertos datos, se elaborará un Informe de Seguridad adicional, de acuerdo con la autoridad competente, donde se excluyan dichos datos.

Información facilitada en caso de accidente grave

En el caso de que se produzca un incidente o accidente susceptible de causar un accidente grave, el industrial deberá informar de forma inmediata a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma donde se produjo el accidente.

Además, deberá informar, entre otras cuestiones, de cómo y por qué



En el caso de que se produzca un accidente grave, el industrial deberá informar de forma inmediata a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma donde se produjo el accidente.

se ha producido el accidente, las sustancias peligrosas involucradas, las medidas de emergencia interior adoptadas, previstas y necesarias, y los efectos negativos producidos o que se puedan producir.

Posteriormente se deberá llevar a cabo una investigación de accidentes con el objetivo de evitar que se vuelvan a repetir accidentes similares y actualizar la información facilitada. Dichas conclusiones también deberán remitirse a las autoridades.

Plazos de elaboración y presentación de la documentación

Los industriales deberán elaborar y en la mayoría de los casos presentar la documentación en unos determinados plazos al órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre el establecimiento. También deberán presentarlo a la autoridad portuaria en el caso de que el establecimiento se encuentre en dominio público portuario.

Los plazos varían, dependiendo de si los establecimientos son nuevos o si estaban afectados, o no, por la anterior reglamentación.

Si la documentación no se presenta en dichos plazos, las autoridades podrán prohibir la explotación del establecimiento.

En el Cuadro 2 se muestra la relación existente entre el tipo de establecimiento afectado con la documentación que debe preparar, y en su caso, entregar.

En el Cuadro 3 que se incluye a continuación, se indica la relación entre dicha documentación con los plazos previstos para su cumplimentación.

INSPECCIONES

Todos los establecimientos serán inspeccionados anualmente por parte de la Administración para comprobar que el grado de cumplimiento concuerda con el indicado en la documentación presentada.

EJEMPLO DE INSTALACIÓN AFECTADA

Como resumen al presente artículo, desarrollamos a continuación un ejemplo para mostrar las implicaciones que lleva consigo la aplicación del nuevo RD a un establecimiento afectado.

Supongamos un establecimiento que se encontraba afectado por la anterior reglamentación y que cuenta

CUADRO 2

| Documentación | Notificación | Política de prevención accidentes | Informe de seguridad | Planes de emergencia | Documentación y elaboración PEE* |
|----------------------------|--------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| Establecimientos afectados | Todos | Todos | Umbral superior | Todos | Umbral superior |

* PEE: Plan de emergencia exterior.

CUADRO 3

| Establecimientos | Notificación | Política de prevención | Informe de seguridad | Planes de emergencia | Documentación y elaboración PEE |
|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|--------------------------|---------------------------------|
| Nuevos | Antes del comienzo construcción* | Antes de iniciar la explotación* | Antes de la construcción o explotación* | Antes de la explotación* | Antes de la explotación |
| No afectados R. D. 886/952 | 1 año | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años |
| Afectados por R. D. 886/952 | 6 meses | 2 años | 2 años | 2 años | 2 años |

* El plazo será establecido por la Comunidad Autónoma correspondiente.

CUADRO 4

| Sustancia | Categoría | Cantidad almacenada (t) | Cantidad umbral inferior | Cantidad umbral superior |
|---------------------|------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Monóxido de carbono | Tóxico | 45 | 50 | 200 |
| Dinitrobenzeno | Muy tóxico | 4 | 5 | 20 |
| Cloruro de alilo | Muy tóxico | 4 | 5 | 20 |



Los accidentes se han seguido produciendo a lo largo de estos últimos años. La gran mayoría se han debido a defectos de gestión u organización en los establecimientos.

con las siguientes sustancias peligrosas almacenadas (ver Cuadro 4).

Al haber más de una sustancia peligrosa, para saber si está afectado hay que aplicar la regla que para tal fin se incluye en el RD. De esta manera:

$$\frac{4}{20} + \frac{4}{20} + \frac{45}{200} = 0,625$$

Como el valor es inferior a la unidad, el establecimiento no se encuentra dentro del ámbito de aplicación para cantidades umbral superiores.

Sin embargo:

$$\frac{4}{5} + \frac{4}{5} + \frac{45}{50} = 1,78$$

Valor superior a la unidad y, por lo tanto, dentro del campo de aplicación de los establecimientos afectados por la cantidad umbral inferior.

Las obligaciones del industrial para dar cumplimiento al RD serían:

- Presentar una notificación dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del RD.
- Elaborar un documento con la política de seguridad en el plazo de dos años.
- Presentar un Plan de Emergencia Interior en el plazo de dos años.

CONCLUSIONES

El nuevo RD incluye varias novedades con respecto a la anterior reglamentación, entre las que podemos destacar:

- El ámbito de aplicación se amplía al tener en cuenta cantidades presentes en los establecimientos industriales, a diferencia de la anterior reglamentación, en la que también se tenían en cuenta procesos y operaciones.
- Como consecuencia de lo anterior, las antiguas tablas de referencia con las cantidades umbral para almacenamientos y para procesos se fusionan, utilizándose únicamente unas generales.
- En algunos casos, las cantidades umbral de sustancias peligrosas para determinar si un establecimiento entra en el del campo de aplicación se ven reducidas.
- Se establece la obligación a los industriales afectados a definir una política de prevención de accidentes graves, y para aquellas instalaciones consideradas como muy peligrosas, implantar un sistema de gestión acorde con su política de seguridad.
- Se hace mención a la participación de los trabajadores en la elabora-

ción de los Planes de Emergencia Interiores.

- Se establecen plazos para la elaboración y presentación de la documentación relativamente amplios, variando en función de si los establecimientos son nuevos o si están afectados, o no, por la anterior reglamentación.
- La documentación deberá revisarse en un plazo máximo de cinco

años, salvo el Plan de Emergencia Interior, que será de tres años.

- La Administración establecerá un sistema de inspecciones periódicas anuales para comprobar que todas las medidas establecidas son las indicadas en los informes de seguridad.
- Las obligaciones del industrial exigidas en la anterior y la actual legislación se pueden observar en el Cuadro 5 comparativo que se muestra a continuación.

CUADRO 5

| Real Decreto 886/88 y 952/90 | Real Decreto 1.254/99 |
|--|---------------------------------------|
| Notificación (Disposición Transitoria primera) | Notificación (art. 6) |
| - | Política de prevención (art. 6) |
| Declaración Obligatoria (art. 6) | Informe de seguridad (art. 9) |
| Declaración Obligatoria (art. 6) | Planes de emergencia (art. 11) |
| Información de accidentes mayores (art. 13) | Información accidente grave (art. 14) |

* PEE: Plan de emergencia exterior.



Todos los establecimientos serán inspeccionados anualmente por parte de la Administración para comprobar que el grado de cumplimiento de las normas es acorde con el indicado en la documentación presentada.

BIBLIOGRAFÍA

- Real Decreto 886/88, de 15 de julio. Prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales (BOE, n.º 187, de 5-VIII-1988).
- Real Decreto 952/90, de 29 de junio. Se modifican los anexos y se complementan las disposiciones del Real Decreto 886/88, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales (BOE, n.º 174, de 21 de julio de 1990).
- Real Decreto 1.254/99, de 16 de julio. Se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE, n.º 172, de 20 de julio de 1999).
- Ley 2/1985, de 21 de enero. Ley de Protección Civil. Normas reguladoras (BOE, n.º 22, de 25 de enero de 1985).
- Directiva del Consejo 82/501/CEE, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales (D.O., L 230, de 5 de agosto de 1982).
- Directiva del Consejo 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (D.O., L 10, de 14 de enero de 1997).