



INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA CONSTITUCIÓN, PUESTA EN MARCHA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS, DEL PROYECTO DE ORDEN DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS RIESGOS INHERENTES A LOS ACCIDENTES GRAVES EN LOS QUE INTERVENGAN SUSTANCIAS PELIGROSAS

Es objeto del presente informe el proyecto de Orden de información, evaluación y control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, cuyo procedimiento de elaboración fue iniciado por Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de 18 de mayo de 2021, encontrándose en el momento de emisión del mismo en la fase de instrucción.

El artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, establece en su apartado primero que “con carácter previo a cualquier nueva regulación o norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno Vasco, a través de sus servicios jurídicos, realizará un informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas”. Este informe, según prescribe el apartado segundo del referido artículo, es preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Como se deduce del análisis de contenido del Proyecto y de los trámites evacuados hasta el momento, dicho procedimiento de elaboración es aquél conforme al cual se está sustanciando la elaboración del Proyecto de Orden informado, consecuencia de lo cual se emite a título preceptivo el presente Informe.

La referida Ley 16/2012 establece en su primer artículo que tiene por objeto “la promoción y el fomento de la actividad emprendedora” y que, a tales efectos, la Administración de la CAE “evitará todas aquellas regulaciones que impongan innecesarios costes burocráticos a las personas emprendedoras, así como legislaciones complejas que supongan barreras que desincentiven la actividad económica.” Por su parte, el artículo segundo, después de establecer que una actividad emprendedora es “el proceso mediante el cual una persona física, una nueva empresa o una empresa ya existente en el mercado inicia una nueva actividad productiva”, define en su apartado dos a las personas emprendedoras como aquéllas personas físicas que, dentro de la CAE, “están realizando los trámites previos para poder desarrollar una actividad económica, con independencia de su forma jurídica, o bien ejerzan alguna actividad como autónomos o autónomas, cooperativistas, socios o socias de microempresas, pequeñas y medianas empresas, sociedades”. Asimismo, son igualmente personas emprendedoras aquéllas a las que en los siguientes términos se refiere el segundo inciso del referido apartado dos: “aquellas personas que mantienen y desarrollan un compromiso ético permanente en su actuación, reflejado, entre otros aspectos, en la vinculación al territorio y en el compromiso de mantenimiento de la actividad.”

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ



Sentado lo anterior, procede en lo subsiguiente abordar el análisis del impacto del marco regulatorio que articula el Proyecto informado en la “constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas”.

Del Proyecto de Orden de información, evaluación y control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas interesa destacar, en primer lugar, su acotado ámbito de aplicación, pues las personas destinatarias del mismo las que el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, define en los siguientes términos como “industriales”: “cualquier persona física o jurídica que explota o controla un establecimiento o instalación o en la que, cuando la normativa así lo disponga, se haya delegado el poder económico o decisario determinante sobre la explotación técnica del establecimiento o la instalación”.

Los establecimientos o instalaciones a que se refiere la citada definición son aquéllos sometidos a este sector del ordenamiento jurídico y caracterizados por albergar “sustancias peligrosas”, identificadas éstas con aquéllas expresamente referidas en las partes 1 y 2 del Anexo I del citado Real Decreto 840/2015 (por ejemplo, nitrato de amonio, flúor, dicloruro de azufre, sulfuro de hidrógeno, etc.).

Expuesto lo anterior, el primer y principal elenco de medidas de las que debe pasarse aquí revista son aquéllas inmediatamente relacionadas con la reducción de cargas administrativas. Establece a este respecto el artículo 5 de la anteriormente referida Ley 16/2012 que “en el marco del proceso de simplificación y racionalización, las administraciones públicas vascas, en sus respectivos ámbitos de actuación, determinarán las áreas prioritarias de actuación en orden a proceder a la progresiva reducción y eliminación de las cargas administrativas que generen un mayor coste a la actividad emprendedora.” En conexión con esta previsión se encuentra la relación de criterios de actuación que establece el segundo apartado del mencionado precepto, a cuya observancia por el Proyecto informado se orientan las consideraciones que se efectúan a continuación.

El principal precepto que aquí debe someterse es el artículo 7, que regula los “nuevos establecimientos”, que son aquéllos que, principalmente, “entren en funcionamiento o se construyan a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Orden”. La Orden no prevé el régimen jurídico de inicio de estos establecimientos por desbordar ello su objeto, de lo cual resulta que ellas se someterán las previsiones que a tal respecto se contienen en la Ley 8/2004, de 24 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*vid. art. 4.10*), desarrolladas parcialmente por el artículo 10 del Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial; normas ambas que se remiten a los eventuales regímenes autorizatorios que pudieren disciplinar el inicio de estas actividades.

Sí contempla la Orden, por el contrario, determinadas obligaciones que se deben satisfacer en el marco de la puesta en marcha de los establecimientos afectos a sus futuras previsiones, tales como la obligación de remitir al órgano competente “una notificación con el contenido previsto en el artículo 7 del Real Decreto 840/2015” (art.

7.2 del Borrador), a la que deberá acompañarse la documentación que, en función de nivel del establecimiento, corresponda (art. 7.3 del Borrador). Los términos en los que aparece formulada esta obligación son congruentes con lo previsto en la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE, que prevé en efecto que tanto la notificación (art. 7.2), como los documentos relativos a la política de prevención de accidentes (art. 8.2), como el informe de seguridad (art. 10.2), deben presentarse “en el caso de establecimientos nuevos, en un plazo razonable antes de comenzar la construcción o la explotación”. Por lo demás, esta obligación se alude también en la Disposición Final Quinta del Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial, cuya Disposición Final Quinta, así como en diversos artículos del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Al margen de la citada obligación, existen otra cuya satisfacción también debe efectuarse antes de que el establecimiento entre en funcionamiento, a saber, la consistente en remitir al órgano competente una “comunicación” al efecto de poner en conocimiento de aquél la “fecha exacta del inicio de la actividad” (art. 7.4 del Borrador); trámite que no se presupone excesivamente gravoso y que no está supeditado a una respuesta por parte de la Administración.

Razones de interés público relacionadas con la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes capaces de producir daños a las personas, a los bienes o al medio ambiente (véase art. 7 de la Ley 8/2004, de Industria de la CAE, antes citada), parecen permitir modular aquí las exigencias derivadas de la Ley 16/2012, y en particular, las contempladas en las letras a) y b) de su artículo 5.2.

En otro orden, también tiene impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas “el impulso de la tramitación telemática de los procedimientos administrativos” (art. 5.2.g Ley 16/2012), al que expresamente está dedicado el artículo 4 del Borrador de la norma; como también se halla relacionado con aquéllas “la homogeneización y normalización de la producción documental”, que también ha sido un principio observado en la elaboración del Borrador, toda vez que este último incorpora diversas previsiones dedicadas a establecer modelos de comunicaciones, notificaciones (véanse Anexos I y II), aunque –es obligado advertir– podrían haberse igualmente contemplado modelos de otras actuaciones también previstas en el Borrador y que no disponen del documento de referencia correspondiente –es el caso, por ejemplo, de las comunicaciones conducentes a poner en conocimiento del órgano la fecha exacta de inicio de la actividad (art. 7.4 del Borrador).

En lo que respecta a “la reducción de los plazos máximos de tramitación, resolución y notificación de los procedimientos” -directriz que obliga a observar el artículo 5.2.g) de la Ley 16/2012- ha de apuntarse, en primer lugar, que los plazos que se contemplan en el Borrador aparecen justificados y se estiman adecuados para responder a las diferentes problemáticas con las que se hallan en relación. En segundo lugar, centrando el análisis en el único procedimiento administrativo del cual ha

dispuesto su régimen el Borrador de Orden –a saber, el procedimiento de evaluación (art. 16)- conviene apuntar que el plazo para dictar y notificar la resolución del mismo se ha establecido en seis meses, plazo máximo al que habilita en este caso la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 21.2 en relación al art. 1.2). Este plazo se enmarca dentro de la fase de evaluación de los informes de seguridad (y documentación anexa), cuyo inicio puede fijarse en la presentación de estos últimos por el industrial “en los nueve meses inmediatamente anteriores al inicio de la explotación o construcción del establecimiento” (art. 7.2) y cuya finalización vendría a coincidir con la resolución de los procedimientos de evaluación (art. 18). Podría haberse abogado por reducir el plazo máximo de estos procedimientos habida cuenta de que, como se expone en la memoria justificativa, el tiempo que requiere objetivamente una evaluación es de aproximadamente tres meses, si bien creemos que la diferencia entre uno y otro plazo puede justificarse advirtiendo la necesidad de que, además de la evaluación, debe dictarse un acto administrativo que imponga, previa examen del “dictamen de evaluación” y previa ponderación de todos los intereses implicados, las medidas que se estimen oportunas para garantizar la seguridad del establecimiento (véase art. 18.1).

También parece que podrían haber sido objeto de reducción los nueve meses de antelación con los cuales debe presentarse la notificación y documentación que a ella debe acompañar en función del nivel del establecimiento (arts. 7.2 y 7.3), máxime si se considera el plazo máximo de resolución de los procedimientos de evaluación inmediatamente referido, aunque bien es cierto que la fijación de dicho plazo se ha efectuado dentro de los límites legales que deben observarse (en particular, el previsto en el artículo 7.2.a) del Real Decreto 840/2015).

En lo relativo a la “sustitución de la aportación de documentos por una declaración responsable” que se refiere en la letra b) del artículo 5.2 de la citada Ley 16/2012, debe justificarse la falta de observancia de dicho principio aquí por corresponder a la Administración evaluar el contenido de la documentación cuya presentación se exige (véase, en particular, artículo 10.6 de la Directiva 2012/18/UE, antes citada).

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Héctor Caballero Torres

Asesoría Jurídica

**Dirección de Proyectos Estratégicos y
Administración Industrial**