

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS RIESGOS INHERENTES A LOS ACCIDENTES GRAVES EN LOS QUE INTERVENGAN SUSTANCIAS PELIGROSAS

El procedimiento de elaboración de la disposición aquí proyectada fue iniciado por medio de Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente suscrita el día 18 de mayo de 2021. La presente Memoria tiene por objeto consignar la relación de criterios y principios rectores que se han plasmado en el primer Borrador de la norma, a fin de justificar adecuadamente la pertinencia de elaboración y la oportunidad de los términos en que han quedado fijadas provisionalmente las previsiones que aparecen en el articulado.

El primer aspecto que se considera necesario mencionar aquí es la relación que el Proyecto presenta con el resto de disposiciones vigentes, entre las que la primera a destacar es la Orden de 15 de junio de 2006, de la Consejera de Industria, Comercio y Turismo, sobre la documentación, evaluación e inspecciones relacionadas con la prevención de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOPV núm. 132, de 12 de julio de 2006). Esta Orden pretende sustituirse por la que ahora se está elaborando y que, en razón de las innovaciones que incorporará, se ha estimado oportuno que fuera de nueva planta.

La necesidad de actualizar la regulación contenida en la Orden de 15 de junio de 2006 se desprende, en primer lugar, de los múltiples cambios normativos que han tenido lugar en este sector del ordenamiento jurídico en los últimos cambios. Uno de los más relevantes de tales cambios ha sido el que ha supuesto 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 (DOUE L 197, de 24 de julio de 2012), que fue traspuesta al ordenamiento jurídico interno por 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 (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2015).

Por lo demás, interesa destacar que el Proyecto informado se enmarca dentro de un ejercicio de actualización de la normativa en materia de seguridad industrial que se ha impulsado desde esta Dirección en los últimos años, y del que es exponente el Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial y el asimismo actualmente en elaboración Proyecto de Decreto de la cualificación de las y los profesionales en el ámbito de la seguridad industrial.

La exigencia de adaptación de la regulación articulada por medio de la Orden de 15 de junio de 2006 no solo viene motivada por las innovaciones que han afectado al marco jurídico, sino que también se desprende de la necesidad de vehicular una respuesta adecuada a las problemáticas y casuísticas a las que se enfrenta en la práctica el operador jurídico. Es precisamente con el objetivo de proporcionar esta

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ



respuesta como se han determinado muchos aspectos de la futura Orden y como se han reformulado algunas estrategias de intervención en este ámbito.

Uno de los primeros aspectos donde puede verse plasmado lo inmediatamente expuesto es en el artículo 4, que se aboca a ahondar en los principios de la Administración Electrónica, disponiendo, por un lado, la obligatoriedad de las “personas interesadas en cualquier procedimiento sustanciado con arreglo a la presente Orden, de relacionarse con el órgano competente a través de medios electrónicos, y, de otro lado, la posibilidad de establecer regímenes especiales de presentación de ciertos documentos y datos en aras a la eficiencia y eficacia en la actuación administrativa.

El primero de los aspectos referidos enlaza con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley que permite ello siempre que se trate de “ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”; circunstancia que se considera que concurre en este caso, debido a que el colectivo obligado está conformado por personas “que explota[n] o controla[n] un establecimiento o instalación o en la que, cuando la normativa así lo disponga, se haya delegado el poder económico o decisorio determinante sobre la explotación técnica del establecimiento o la instalación” (definición que, de industriales, da 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).

En lo que respecta a la eventual implantación de “regímenes especiales de presentación” conviene remitirse a lo dispuesto en el artículo 16.8 LPAC, conforme al cual “no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.” La puesta en marcha de regímenes especiales de presentación a través, por ejemplo, de aplicaciones informáticas permite una más eficaz y eficiente gestión de los recursos a disposición del Ejecutivo vasco, además de no suponer una carga desproporcionada para las personas interesadas.

En la definición de los órganos competentes en los asuntos abarcados por la norma proyectada se ha observado el principio de desconcentración; principio que también ha inspirado la distribución de competencias entre la actual Dirección de Proyectos Estratégicos y Administración Industrial y las Delegaciones Territoriales de Administración Industrial (véase artículo 23 del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional).

Del Capítulo II, relativo a la Información, debe justificarse, en primer lugar, la decisión de articular una definición de nuevos establecimientos que prescinde de un criterio del que se sirve el Real Decreto 840/2015, que subsume en dicha definición los supuestos en los que “un establecimiento de nivel inferior que pase a ser un establecimiento de nivel superior o viceversa, a partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto, debido a modificaciones en sus instalaciones o actividades que den lugar a un cambio de su inventario de sustancias peligrosas”. En el Proyecto de Orden estos supuestos se conceptúan, no como “nuevos establecimientos”, sino como

“modificaciones importantes” por entender que ello es lo más congruente con la sistemática y regulación que se contiene en el propio Real Decreto 840/2015 –que obliga a definir, por ejemplo, los plazos que deben observarse en cada caso en términos “razonables” y congruentes con la naturaleza del hecho con el que se encuentran relacionados.

Los referidos plazos, que en este caso se identifican con aquéllos de los que la persona interesada dispone para, por ejemplo, presentar una notificación (y la documentación que a ella acompaña) con carácter previo a la puesta en marcha del establecimiento (art. 7.2 del Borrador), han sido fijados observando los intervalos que se presume podrán necesitarse para evaluar la documentación recibida y adoptar las medidas que eventualmente se estimen necesarias.

La necesidad de que en los “seis meses inmediatamente posteriores al inicio de la explotación o construcción de los establecimientos” los industriales deban presentar “ante el órgano competente un informe de inspección de un organismo de control” se establece en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 21.1 del Real Decreto 840/2015, en cuanto atribuye a “los órganos competentes de las comunidades autónomas” para establecer “un sistema de inspecciones y las medidas de control adecuadas a cada tipo de establecimiento”; potestad que también contempla el artículo 2.1.o) del Decreto 34/2001, de 20 de febrero. La imposición de esta medida encuentra fundamento en el hecho de que la primera inspección periódica del establecimiento tendría lugar, en caso contrario, al año desde que hubiera entrado en funcionamiento; plazo que se considera conveniente reducirlo a fin de detectar eventuales incumplimientos acaecidos durante los primeros meses de funcionamiento.

Otra medida que resulta novedosa respecto del Real Decreto 840/2015 es la consistente en establecer que “en el momento en el que tenga conocimiento de la fecha exacta del inicio de la actividad, el industrial deberá remitir al órgano competente una comunicación para indicar la misma” (art. 7.4). Gracias a esta comunicación –que no vehicula una carga excesiva- puede fijarse con relativa exactitud el momento de puesta en servicio o entrada en funcionamiento del establecimiento; circunstancia ésta del todo punto requerida para fijar, por ejemplo, el calendario de inspecciones periódicas.

La definición de modificaciones importantes que se contempla en el artículo 8.1 se remite al artículo 11.3 del Real Decreto 840/2015 –que habla de “modificaciones que pueden tener consecuencias importantes sobre los riesgos de accidente grave”-, que complementa añadiendo dos supuestos más que, se considera, deben también ser incluidos en aquella definición: “a) Cambios de la ubicación o de las condiciones del entorno que pueda modificar las afecciones de un hipotético accidente en el establecimiento; b) Cambios en la disposición en planta o tipo de almacenamiento.”

En el artículo 8 también se contempla la obligación de someter los establecimientos a una inspección en los meses inmediatamente posteriores a la fecha de realización de la modificación. Este mecanismo de control –similar al que tuvo ocasión de referirse anteriormente- permitirá detectar rápidamente eventuales problemas asociados a la modificación. Al contrario que la inspección prevista en los casos de nuevos establecimientos, la inspección que aquí procede no tiene impacto en

el programa de inspecciones periódicas en la medida en que su realización no altera la periodicidad de aquéllas a las que se encuentra sometido el establecimiento.

También en los casos de modificaciones importantes debe el industrial remitir una comunicación al órgano competente al efecto de poner en conocimiento de este último la “fecha exacta a partir de la cual sea operativa la parte o partes modificadas”; decisión que se puede explicar en idénticos términos a aquéllos de los que nos servimos para analizar el artículo 7.4 del Borrador.

El artículo 9 se refiere, por su parte, a las “modificaciones no importantes”, del cual interesa destacar aquí que exige a los industriales el cumplimiento de tres obligaciones bien diferenciadas:

- Una comunicación previa, a través de la cual se informa anticipadamente al órgano competente de la futura realización de una modificación no importante. Esta obligación debe satisfacerse con una antelación mínima de dos meses a la fecha previsible en que fuera a llevarse a cabo la modificación.
- La actualización de la notificación, a través de la cual se da satisfacción al Real Decreto 840/2015 y que debe efectuarse con una antelación mínima de un mes.
- La comunicación fehaciente de la fecha a partir de la cual sea operativa la parte o partes modificadas, que tiene las virtualidades antes referidas con ocasión del análisis del artículo 7.4.

En el establecimiento de estas obligaciones y, en particular, en la diferenciación entre “comunicación previa” y “notificación”, se ha tenido en cuenta que pueden existir discrepancias entre la calificación de la modificación que promueva el industrial y aquélla que, a juicio del órgano competente, debiera ser la realmente observable. Esta discrepancia se considera que debiera ser advertida con anterioridad a la fecha de presentación de la notificación, a fin de evitar que esta última deba ser corregida, modificada o sustituida por otra nueva y, con ello, se generen cargas u obligaciones más gravosas.

En lo relativo a la regulación del cese de los establecimientos, únicamente parece reseñable aquí que, en comparación con la regulación a este respecto contemplada en el Real Decreto 840/2015, la exigencia, bien de “documentación que acredite la desaparición del riesgo que hubiera motivado la observancia de la normativa en materia de accidentes graves”, bien “informe de organismo de control” que acredite la “disminución de las cantidades de una sustancia o de la suma ponderada de varias de ellas que pertenezcan al mismo grupo de las categorías indicadas en el Anexo I del Real Decreto 840/2015” (art. 10.3.b en relación al 10.1.b) que determine la exclusión del establecimiento del ámbito de aplicación de la futura Orden.

La documentación exigida para los establecimientos en función de su nivel se ha determinado atendiendo a las previsiones del Real Decreto 840/2015 y, por remisión, de la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de

accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas aprobada por el Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre.

El único espacio donde se ha dispuesto de cierta discrecionalidad ha sido en el apartado 3 del artículo 11, que contempla la exigencia del análisis cuantitativo de riesgo. Señala a tal respecto dicho apartado que dicho análisis deberá realizarse “cuando el umbral de letalidad del uno por ciento sobrepase los límites del establecimiento y pueda afectar a algún elemento vulnerable”. Idéntico criterio puede observarse en el hoy vigente artículo 1.4.a) de la Orden de 15 de junio de 2006, cuya alteración no parece justificada toda vez que, por un lado, se trata de un criterio con amplio reconocimiento a nivel internacional¹ y, de otro lado, porque no se han advertido motivos que debieren motivar su modificación.

En el Capítulo III, de título “Evaluación”, también deben justificarse diversas decisiones regulatorias que se ubican en los artículos 16 a 19. Común a todas ellas es la decisión consistente en que la evaluación deba efectuarse por la Administración y no, como se contempla en la vigente Orden de 15 de junio de 2006, por entidades evaluadoras que actúan en régimen de libertad de mercado. Las razones de esta decisión pivotan en torno a la necesidad de articular un mejor control de los plazos y de las actuaciones que pueden darse durante el curso de la evaluación de los informes de seguridad, habida cuenta de que el sistema de evaluación actualmente vigente adolece de ciertas disfuncionalidades que, se estima, pueden ser adecuadamente solventadas a través del nuevo régimen. El hecho de que la evaluación deba efectuarse por la Administración no empece, como es lógico, que esta última pueda requerir la colaboración de agentes en los propios términos en los se estime necesario.

Consecuencia de la definición de la Administración como el sujeto responsable de llevar a cabo la evaluación es una regulación más profunda del procedimiento de evaluación, de las fases y trámites que se encuentran en relación con este último y de las consecuencias que pueden aparecer ligadas a su resolución; todo lo cual redundará en la seguridad jurídica y en un sistema de trabajo más eficaz y eficiente.

En lo que respecta al “Control de la seguridad”, título del último de los Capítulos de la futura Orden, interesa señalar en primer lugar que son tres las modalidades de control que se prevén -inspecciones periódicas, inspecciones de la administración y auditorías-, cada una de las cuales presenta un objeto y alcance diferente (véase, sobre esto, art. 20 del Decreto 81/2021, de 30 de junio, de seguridad industrial).

Reúne interés el examen del artículo 27, que regula el “Resultado de las inspecciones periódicas” y que establece, entre otras cosas, los plazos máximos en los que debe procederse a la subsanación de los incumplimientos detectados así como las actuaciones que proceden una vez efectuada esta última. El apartado 5 prevé, en este último sentido, que el industrial debe remitir “el certificado de corrección de defectos al organismo de control que realizó la inspección”, quien, en el caso de incumplimientos graves debe efectuar una segunda visita al efecto de comprobar la corrección efectiva de dichos incumplimientos. Esta segunda visita se establece en un intento de dar

¹ Véase “Guidelines for quantitative risk assessment (Purple Book)” CPR 18E, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, December 2005.

operatividad a la previsión del artículo 21.6, segundo párrafo, del Real Decreto 840/2015, que establece que “si en una inspección se ha detectado un caso importante de incumplimiento de este real decreto, se llevará a cabo otra inspección en el plazo de seis meses”.

En el artículo 28 se establecen los criterios para la clasificación de los incumplimientos que pudieren detectarse en el curso de una inspección periódica. Tres son las categorías de incumplimientos –muy graves, graves y leves- cada una de las cuales se intenta definir en términos suficientemente amplios y respecto de cada una de las cuales se tipifican determinados supuestos. Para realizar esta operación se ha tenido en cuenta lo contemplado en la norma UNE 192001-1:2011, por contenerse en ésta los criterios que deben observar los organismos de control que desarrollen inspecciones periódicas en este ámbito.

A través de la Disposicional Adicional única se pretende establecer la posibilidad de que la persona titular de la Dirección competente en materia de seguridad industrial apruebe no solo instrucciones, sino especialmente “directrices, guías o criterios de actuación” a fin de “dar a conocer la interpretación que seguirán los órganos que de ella dependan en cuantos trámites y actuaciones estén incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Orden”; previsión que permitirá reducir los niveles de seguridad jurídica, contribuir a la transparencia en la actuación administrativa y facilitar la observancia de las previsiones cuyo cumplimiento sea exigible.

Del resto de Disposiciones interesa destacar aquí la Transitoria Segunda, en la medida en que contempla una regulación que permitirá cohonestar situaciones reguladas por la Orden de 15 de junio de 2006 con la que se contendrá en la norma aquí informada. Se establece, a este respecto, que “los industriales que, a la entrada en vigor de la presente Orden, estuvieran a la espera de recabar la evaluación del informe de seguridad por parte de una entidad evaluadora autorizada dispondrán de un plazo de tres meses para remitir aquélla al órgano competente”. Este plazo de tres meses coincide con el que objetivamente debiera requerir una evaluación.

Por último, la fijación de la *vacatio legis* en veinte días obedece a un intento de garantizar la adecuada recepción de la norma por los operadores jurídicos y los particulares y empresas afectadas de tal manera que se garantice, desde su entrada en vigor, su plena operatividad.

ZIGOR URKIAGA URKIZA

DIRECTOR DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL