



Incidencia y Aplicación de la Normativa Seveso en España

Julio 2006

- **Joaquín Nieto**, secretario confederal de Medio Ambiente y Salud Laboral de CC.OO.
- **Antonio Ferrer**, técnico del Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud.

Índice

1.	30 años del accidente de Seveso	3
2.	La incidencia y el grado de cumplimiento de la normativa Seveso en la actividad industrial española	5
2.1.	Algunas consideraciones previas	5
2.2.	Establecimientos afectados por la normativa Seveso en España	5
2.3.	Principales actividades afectadas por la normativa Seveso	8
2.4.	El grado de cumplimiento de la Normativa Seveso en el Estado español	10
2.5.	Dificultades para la obtención de la información necesaria para elaborar un diagnóstico aproximado	15
3.	Accidentes en instalaciones industriales españolas contempladas en la normativa Seveso	18
4.	Conclusiones	21

1. 30 años del accidente de Seveso

El 11 de julio se cumplen treinta años del accidente de Seveso.

En esta fecha se produjo un accidente en una fábrica de productos químicos que la multinacional Roche tenía próxima a la citada localidad italiana. En sus instalaciones se producía triclorofenol para la fabricación de hexaclorofeno, una sustancia desinfectante usada en jabones y cosméticos.

La explosión en un reactor de la fábrica provocó que una nube de gases con una alta proporción de dioxinas tóxicas, entre las que se encontraba la conocida como TCDD¹, se dispersara por toda la zona.

Más de 200.000 mil personas tuvieron que ser evacuadas, casi quinientas sufrieron quemaduras cáusticas y más de 80.000 animales murieron o tuvieron que ser sacrificados para evitar que las dioxinas entraran en la cadena trófica. Entre los afectados, varias mujeres embarazadas decidieron abortar debido a que la dioxina TCDD es un potente teratógeno que causa malformaciones en el feto.

Anteriormente a este suceso, en la localidad de Flixborough (Reino Unido, 1974), el escape de más de 40 Tm de ciclohexano en una planta industrial dedicada a la producción de caprolactama² y la explosión posterior a causa de este escape, ocasionó la muerte de 29 trabajadores y cientos de heridos.

La fuerte presión social provocada por los desastres químicos antes abordados, unido a los elevados costes económicos y ambientales que los mismos ocasionaron, motivó el inicio de una actuación legislativa en la Unión Europea para abordar la prevención y el control de los accidentes que se pudieran producir en aquellas actividades con presencia de sustancias químicas peligrosas.

Los reglamentos para la prevención y control de estos accidentes existentes en los distintos países de la entonces llamada Comunidad Económica Europea se recogerán y sintetizarán en la primera norma que dará lugar a lo que hoy se conoce como normativa Seveso³, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades

¹ Esta dioxina fue la misma que se empleó para envenenar al político ucraniano Yushenko.

² Materia empleada para la fabricación de fibras textiles.

³ La primera norma en este contexto, conocida como Seveso I, fue la Directiva 82/501/CEE. Posteriormente fue derogada por la Directiva 96/82/CE - Seveso II- la cual ha sido modificada por la Directiva 2003/105/CE - Seveso III.

industriales por la presencia de sustancias peligrosas y que en España esta recogida en el RD 1254/1999 y sus posteriores modificaciones⁴.

La evolución de la normativa Seveso, desde sus orígenes, ha estado marcada por los distintos desastres químicos acontecidos en la Unión Europea a lo largo de los últimos años, entre los que se encuentran los vertidos tóxicos de Aznalcóllar (1998) y de Baia Mare (2000), o las explosiones de Enschede (2000) y Toulouse (2001).

⁴ RD 119/2005 y RD 948/2005

2. La incidencia y el grado de cumplimiento de la normativa Seveso en la actividad industrial española

2.1. Algunas consideraciones previas

En virtud de la normativa Seveso, se establecen dos niveles o umbrales de afectación: un nivel inferior (umbral inferior) y un nivel superior (umbral superior), atendiendo a las características y cantidades de sustancias peligrosas presentes en un establecimiento. Por ello, hay una serie de establecimientos afectados por el nivel inferior mientras que otros lo están por el superior.

Son los establecimientos del nivel superior los que tienen que cumplir con unas obligaciones más exigentes, en virtud del mayor riesgo para la población y el medio ambiente en caso de accidente en sus instalaciones. Por ello, están obligados a tener un Plan de Emergencia Exterior (PEE) elaborado por las comunidades autónomas y homologado por la Administración central, a informar activamente a la población sobre las medidas a adoptar en caso de accidente y a realizar simulacros de emergencias con la ciudadanía que pudiera verse afectada, entre otras obligaciones.

Antes de abordar la incidencia de la normativa Seveso en la actividad industrial en España y el grado de cumplimiento de sus obligaciones, es necesario destacar la dificultad que entraña obtener una mínima información que permita hacer un diagnóstico aproximado de la situación. Este hecho responde a varias razones, entre las que se encuentran la falta de centralización de datos, tanto a nivel autonómico como estatal, la inexistencia, en muchas ocasiones, de datos actualizados, la ausencia de respuesta de los organismos competentes a las solicitudes de información o la deficiente calidad de las respuestas recibidas. Con posterioridad, estos aspectos serán abordados con mayor detalle.

2.2. Establecimientos afectados por la normativa Seveso en España

El número estimado de establecimientos afectados por la normativa Seveso en el año 2006 es de 600, de los cuales 348 estarían afectados por el umbral inferior y 244 por el umbral superior. Estos últimos, por tanto, están obligados a tener un Plan de Emergencia Exterior Homologado (EEH), a informar activamente a la población sobre las medidas a

adoptar en caso de accidente y a realizar simulacros de emergencias con la ciudadanía que pudiera verse afectada, entre otras obligaciones. En otros ocho establecimientos no se ha podido determinar su grado de afectación.

Por comunidades autónomas, Cataluña encabeza la lista con un 25% del total de instalaciones afectadas, seguida de Valencia (11%) y Andalucía (9%).

Tabla 1. Establecimientos afectados por la normativa Seveso (Año 2006)

Comunidad autónoma	Umbral inferior	Umbral superior	Sin determinar	Total
Andalucía*	19	32	4	55
Aragón	36	14	-	50
Asturias**	9	8	-	17
Baleares*	1	4	-	5
Canarias**	0	7	-	7
Cantabria	1	7	-	8
Castilla-La Mancha	26	10	2	38
Castilla y León**	42	5	-	47
Cataluña	81	73	-	154
Extremadura*	15	0	-	15
Galicia**	0	7	-	7
La Rioja	1	0	-	1
Madrid	34	10	-	44
Murcia*	14	13	-	27
Navarra	6	3	-	9
Euskadi	22	27	-	49
Valencia	41	24	-	65
Ceuta*	-	-	-	-
Melilla*	-	-	2	2
Total	348	244	8	600

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Con asterisco (), datos referidos al 2006 corresponden al 2001 al no disponer de datos posteriores.*

*Con asteriscos (**), datos referidos al 2006 corresponden al 2004 al no disponer de datos posteriores.*

Si estableciéramos una comparativa entre la situación registrada en el año 2001 con la del año 2006 -con las reservas de no contar con toda la información disponible por la falta de colaboración de algunas comunidades autónomas-, observamos que el número de establecimientos afectados se ha visto incrementado en un 15% y ha pasado de 520 en el año 2001 a los 600 establecimientos del año 2006.

Tabla 2. Comparativa total establecimientos afectados por la normativa Seveso (2001-2006)

Comunidad Autónoma	Total 2001	Total 2006	Diferencia 2001-2006
Andalucía*	55	55	-
Aragón	33	50	+17
Asturias**	13	17	+4
Baleares*	5	5	-
Canarias**	8	7	-1
Cantabria	7	8	+1
Castilla-La Mancha	24	38	+14
Castilla y León**	51	47	-4
Cataluña	126	154	+28
Extremadura*	15	15	-
Galicia**	28	7	-21
La Rioja	1	1	-
Madrid	54	44	-10
Murcia*	27	27	-
Navarra	-	9	+9
Euskadi	34	49	+15
Valencia	37	65	+28
Ceuta*	-	-	-
Melilla*	2	2	-
Total	520	600	+80

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Con asterisco (), datos referidos al 2006 corresponden al 2001 al no disponer de datos posteriores*

*Con asteriscos (**), datos referidos al 2006 corresponden al 2004 al no disponer de datos posteriores*

Mientras que en el año 2001 habíamos determinado 171 establecimientos afectados por el umbral superior, en el año 2006 son ya 244 los establecimientos afectados, lo que representa un incremento de un 42%⁵. Por comunidades autónomas, Cataluña es la que cuenta con más establecimientos afectos, un 30% del total, seguida de Andalucía (13%) y Euskadi (11%)

⁵ El número total de establecimientos afectados por el umbral superior en el año 2001 comunicados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias a la Comisión Europea era de 185.

Tabla 3. Comparativa establecimientos afectados por nivel superior (2001-2006)

Comunidad Autónoma	Total 2001	Total 2006	Diferencia 2001-2006
Andalucía*	32	32	-
Aragón	16	14	-2
Asturias**	11	8	-3
Baleares*	4	4	-
Canarias**	6	7	+1
Cantabria	6	7	+1
Castilla-La Mancha	-	10	+10
Castilla y León**	10	5	-5
Cataluña	39	73	+34
Extremadura*	0	0	-
Galicia**	9	7	-2
La Rioja	0	0	-
Madrid	10	10	-
Murcia*	13	13	-
Navarra	-	3	+3
Euskadi	-	27	+27
Valencia	15	24	+9
Andalucía*	32	32	-
Aragón	16	14	-2
Total	171	244	+73

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Con asterisco (*), datos referidos al 2006 corresponden al 2001 al no disponer de datos posteriores

Con asteriscos (**), datos referidos al 2006 corresponden al 2004 al no disponer de datos posteriores

2.3. Principales actividades afectadas por la normativa Seveso

En cuanto a las principales actividades afectadas por la normativa Seveso, el 35% corresponderían al almacenamiento y distribución de gases, hidrocarburos y derivados, seguido de la producción/manipulación /almacenamiento de productos químicos (25%).

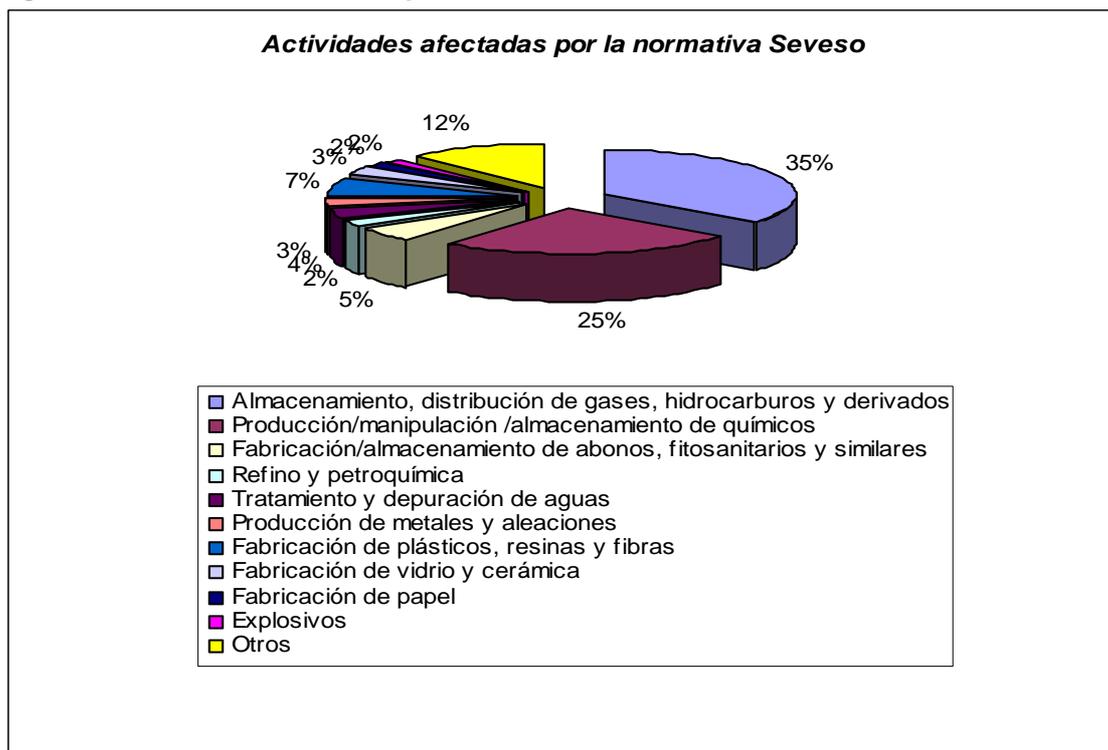
Otras actividades afectadas por esta normativa son la fabricación de abonos y fitosanitarios, el refino del petróleo y la petroquímica, la producción de metales, la fabricación de plásticos, resinas y similares, la fabricación de vidrio y cerámica, la fabricación de papel o la fabricación de explosivos.

Tabla 4. Principales actividades afectadas por la normativa Seveso.

Actividad	Nº de instalaciones
Almacenamiento, distribución de gases, hidrocarburos y derivados	213
Producción/manipulación /almacenamiento de químicos	151
Fabricación de plásticos, resinas y fibras	40
Fabricación/almacenamiento de abonos, fitosanitarios y similares	31
Tratamiento y depuración de aguas	23
Producción de metales y aleaciones	18
Fabricación de vidrio y cerámica	16
Refino y petroquímica	14
Explosivos	13
Fabricación de papel	10
Otros	69

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Figura 1. Actividades afectadas por la normativa Seveso.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

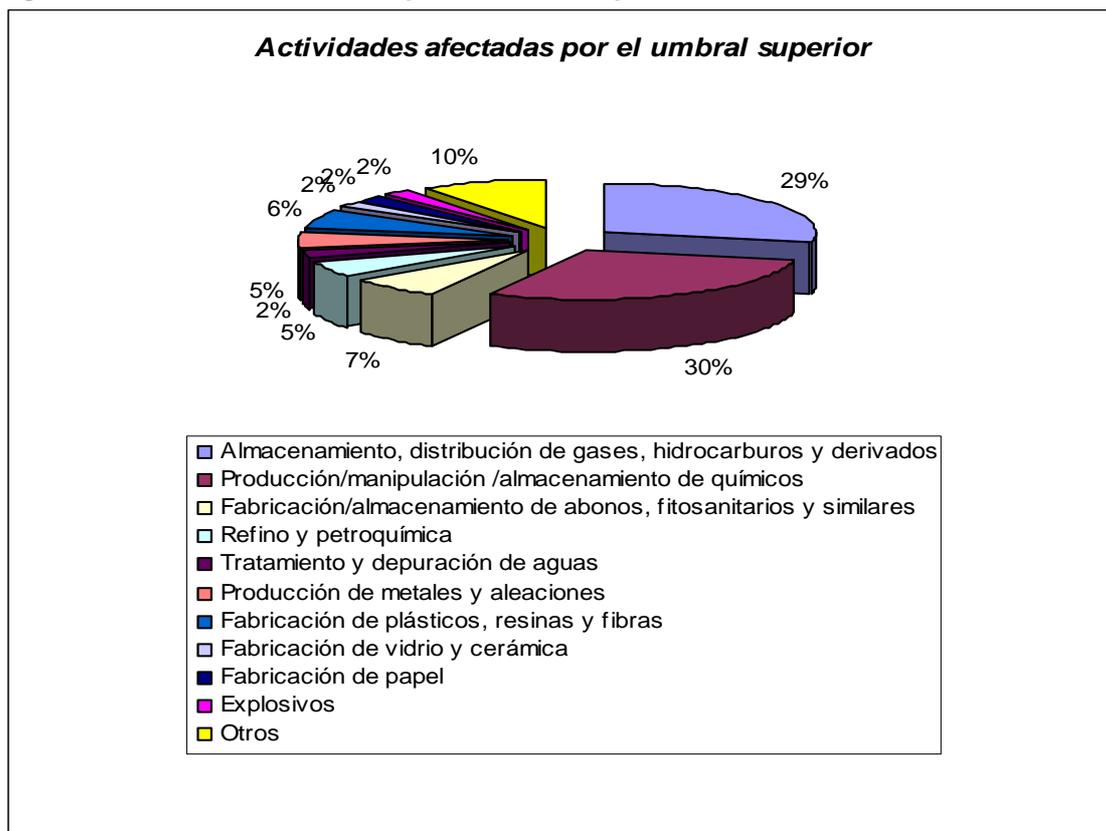
Al analizar las principales actividades desarrolladas en los establecimientos afectados por el umbral superior, se invierten las posiciones. El 30% de los establecimientos desarrollan actividades de producción/ manipulación/ almacenamiento de químicos y el 29% los establecimientos se dedican al almacenamiento y distribución de gases, hidrocarburos y derivados.

Tabla 5. Principales actividades afectadas por el nivel superior.

Actividad	Nº de instalaciones
Almacenamiento, distribución de gases, hidrocarburos y derivados	69
Producción/manipulación /almacenamiento de químicos	71
Fabricación/almacenamiento de abonos, fitosanitarios y similares	18
Fabricación de plásticos, resinas y fibras	15
Producción de metales y aleaciones	13
Refino y petroquímica	13
Tratamiento y depuración de aguas	6
Fabricación de papel	5
Fabricación de vidrio y cerámica	5
Explosivos	5
Otros	24

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Figura 2. Actividades afectadas por el umbral superior



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por las CCAA y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

2.4. El grado de cumplimiento de la normativa Seveso en el Estado español

Una de las escasas fuentes de información a las que se puede recurrir para aproximarse al grado de cumplimiento de la normativa Seveso en España, dadas las dificultades para la obtención de datos adecuados, centralizados y actualizados al respecto por parte de las distintas Administraciones competentes, viene constituida por los informes que los Estados miembros de la UE están obligados a facilitar a la Comisión Europea⁶.

Los países que integran la UE deben enviar un informe trienal sobre los establecimientos afectados por el umbral superior en su territorio. La Comisión Europea publica un resumen de esta información cada tres años. El último informe, publicado en el año 2005⁷, hace referencia a la implantación y aplicación de la normativa Seveso durante el periodo 2000-2002.

⁶ En virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 19 de la Directiva 96/82/CE - Seveso II-.

⁷ Este informe se encuentra disponible en el enlace http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_es.pdf

Los principales aspectos a evaluar del documento aludido hacen referencia a:

- Número de establecimientos afectados por el umbral superior
- El número de Planes de Emergencia Exterior (PEE) finalizados
- La información al público sobre medidas de seguridad
- Los establecimientos sometidos a inspecciones

El número de establecimientos afectados por el umbral superior en España, en el año 2002, era de 216, el 7% del total de los establecimientos afectados por este umbral en la UE(15).

Tabla 6. Número de establecimientos de umbral superior en la UE(15) en el año 2002.

Al	Au	Be	Di	Es	Fi	Fr	Gr	Ir	It	Lu	Pb	Po	Ru	Su	Total
815	60	137	23	216	80	626	108	20	474	2	176	44	364	133	3278
26%	2%	4%	1%	7%	2%	19%	3%	1%	14%	0%	5%	1%	11%	4%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

El porcentaje de PEE finalizados en España representaba en 2002 un 14,8% del total de los establecimientos que deben de contar con el mismo. La media de la UE(15) era del 34,4%.

Tabla 7. Porcentaje (%) de Planes de emergencia exterior finalizados respecto de los establecimientos afectados

Al	Au	Be	Di	Es	Fi	Fr	Gr	Ir	It	Lu	Pb	Po	Ru	Su
73,9	21,7	56,9	73,9	14,8	0	62,9	45,1	0	54,2	100	5,1	2,3	45,1	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Los datos aportados por España en 2002 evidencian que un gran número de los establecimientos en activo afectados por la normativa Seveso no cuentan con uno de los instrumentos clave para la prevención y el control de los accidentes, fundamental para la minimización de sus posibles efectos sobre la población y el medio ambiente, como son los Planes de Emergencia Exterior Homologados.

Una de las explicaciones de este hecho es que los titulares de los establecimientos afectados no proporcionaron, en tiempo y forma la información necesaria para que las autoridades competentes puedan elaborar estos PEE.

Otro aspecto a resaltar es el que alude a la información al público sobre las medidas de seguridad.

El apartado 1 del artículo 13 de la Directiva 96/82/CE –Seveso II– establece: “Los Estados miembros velarán por que las personas que

puedan verse afectadas por un accidente grave que se inicie en un establecimiento contemplado en el artículo 9 (umbral superior) reciban de oficio la información sobre las medidas de seguridad que deben tomarse y sobre el comportamiento que debe adoptarse en caso de accidente”.

Sin embargo, sólo en el 18% de los establecimientos afectados por esta obligación se había proporcionado información al público sobre los riesgos, medidas de seguridad y comportamiento a adoptar en caso de accidente (una obligación que corresponde a las comunidades autónomas con la colaboración de los establecimientos en cuestión). Este porcentaje sólo era inferior en el caso de Grecia, Luxemburgo y Portugal. La media de la UE(15) era de un 50%. Es decir, en España sólo se había proporcionado información a la ciudadanía en 39 de los 216 establecimientos afectados por esta obligación.

Tabla 8. Porcentaje (%) de establecimiento respecto de los que se ha informado a la población afectada

Al	Au	Be	Di	Es	Fi	Fr	Gr	Ir	It	Lu	Pb	Po	Ru	Su
79,1	70	100	79,1	18,1	100	69	0	55	72,2	0	26,7	2,3	75	22,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

En lo que respecta a las inspecciones en los establecimientos del umbral superior, el artículo 18.1 de la Directiva 96/82/CE establece: *“Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes organicen un sistema de inspecciones u otras medidas de control adecuadas para el tipo de establecimiento de que se trate. Estas inspecciones o medidas de control no dependerán de la recepción del informe de seguridad ni de ningún informe presentado...”*. Por su parte, en el artículo 18.2 de la Directiva se establece que, en principio, se llevará a cabo, al menos cada doce meses, una inspección in situ de cada establecimiento.

Según la respuesta de España, en el año 2002 sólo se había realizado inspecciones en el 36,6% de los establecimientos obligados a ello, porcentaje sólo inferior en el caso de Italia (21,1%), siendo la media de la UE(15) de un 66%.

Es decir, que sólo se había inspeccionado a 78 de los 212 establecimientos.

Tabla 9. Porcentaje (%) de establecimientos sometidos a inspección

Al	Au	Be	Di	Es	Fi	Fr	Gr	Ir	It	Lu	Pb	Po	Ru	Su
56,3	75	71,5	65,2	36,6	100	95,4	67,6	100	21,1	100	100	100	80,5	61,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Las principales conclusiones que se puede extraer de los datos anteriores son las siguientes:

- La respuesta de España sobre la aplicación y aplicación de la Directiva 96/62/CE en su territorio, en el periodo 2000-2002, presenta uno de los índices de insatisfacción más altos de toda la UE(15).
- Se incumple la obligación de proporcionar información a la población que pudiera verse afectada por un incidente en alguno de los establecimientos afectados.
- Se incumple con la obligación de realizar inspecciones en los establecimientos afectados.
- El número de PEE finalizados es muy bajo.

Si relacionamos la falta de información a la población, las escasas inspecciones y la ausencia de PEE, no parece que las condiciones para dar una respuesta rápida y eficaz ante un accidente grave sean las más idóneas.

Es cierto que se podrían matizar determinados datos, en el sentido de que algunos los establecimientos se encontrarían dentro del plazo legal para cumplir con sus obligaciones. Pero si se compara la situación con el resto de países, sujetos a similares plazos y obligaciones, queda en evidencia la deficiente marcha del proceso en España.

En lo que respecta a la situación actual, se ha intentado hacer un diagnóstico de situación de los Planes de Emergencia Exterior, para conocer cuántos han sido homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

Es preciso volver a recordar que los PEE constituyen el marco orgánico y funcional establecido por las comunidades autónomas en donde se establecen las medidas de prevención e información a adoptar por la población, así como la organización, los procedimientos de actuación y coordinación de los medios y recursos a poner en marcha en caso de que haya un accidente grave. Según la normativa Seveso, están obligados a contar con un PEE los establecimientos afectados por el umbral superior. Estos PEE, una vez elaborados por las comunidades autónomas, tienen que ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil, en lo que constituye el visado definitivo para su correcta implantación en el territorio afectado.

Según los datos que se han podido recabar, con las dificultades ya reiteradas, se estima que entre un 35% y un 40% de los establecimientos que deben contar con un PEE homologado todavía no lo tienen.

Es destacable el hecho de que la Dirección General de Protección Civil y Emergencias no proporciona datos sobre el seguimiento y grado de cumplimiento de esta obligación, cuando es este organismo el responsable de trasladar los PEE una vez recibidos de manos de las comunidades autónomas a la Comisión Nacional de Protección Civil para su homologación definitiva.

Aunque varios de estos establecimientos han entrado recientemente en el ámbito de aplicación de la normativa Seveso (con lo que estarían dentro del plazo legal para la elaboración y homologación de los PEE), la importancia que supone para la seguridad de la población y del medio ambiente el tener estos planes finalizados y en disposición para ser implantados y ejecutados en caso de accidente exige que todos los establecimientos afectados tengan este instrumento finalizado en el menor tiempo posible. En la actualidad, hasta que son implantados transcurren varios años.

Además, si para un establecimiento nuevo la normativa exige que previamente a que éste pueda ejercer su actividad se deba haber elaborado su PEE, con mayor razón este se debería de elaborar y homologar con la máxima celeridad en aquellos establecimientos ya existentes, ubicados muchas veces en las proximidades de núcleos de población debido a las incipientes presiones urbanísticas que llevan a situar a las zonas residenciales en la proximidades de polígonos industriales,

Al analizar la realización de simulacros de activación del PEE con la población para su óptima ejecución en caso de que se produzca un accidente grave, así como las demás actuaciones a desarrollar con la ciudadanía en este sentido, observamos que la respuesta dada por las comunidades autónomas es claramente deficitaria, hasta el punto de que en una gran mayoría de los casos no se reseña la realización de ningún tipo de ejercicio de simulación que aleccione sobre el comportamiento a seguir por la población potencialmente afectada en caso de accidente. Además, los simulacros y actuaciones citados por las comunidades autónomas representaban, en la mayoría de los casos, un número muy reducido en relación al número de establecimientos susceptibles de ocasionar un accidente grave en su territorio.

Este hecho, además de constituir un incumplimiento de la normativa, representa un grave riesgo en el caso de que acontezca un accidente grave en alguna de las instalaciones afectadas, ya que podría dar lugar a comportamientos de la ciudadanía equivocados que pudieran incrementar el peligro, podría dar lugar a fallos de coordinación entre autoridades competentes y equipos de intervención, etc.

2.5. Dificultades para la obtención de la información necesaria para elaborar un diagnóstico aproximado

Hemos comentado ya la gran dificultad encontrada para elaborar un diagnóstico aproximado de la situación, debido a los numerosos escollos encontrados para la obtención de información y datos actualizados y homogéneos. Destacamos a continuación los principales problemas detectados:

- *Falta de centralización de datos, tanto a nivel autonómico como estatal*

Debido al régimen de competencias que rige en España y a las materias objeto de regulación en la normativa Seveso, las competencias, atribuidas en su mayoría a las comunidades autónomas, están repartidas entre diversas consejerías o departamentos: consejería o departamento de industria para la determinación de los establecimientos afectados, realización de inspecciones, etc., o consejería o departamento donde estén adscritos los órganos de Protección Civil para la elaboración de los Planes de Emergencia Exterior, realización de simulacros, etc.). Todo ello determina la ausencia de información centralizada al respecto, ya que no existe un órgano que aglutine la misma.

Por otro lado, la remisión de datos al órgano estatal competente, representado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, no se suele realizar, desde las comunidades autónomas, con la adecuada celeridad y/o periodicidad. Por ello, este organismo tampoco ofrece información centralizada, suficiente y actualizada de la situación.

- *Falta de colaboración de los organismos competentes para proporcionar información*

Los distintos organismos que, en virtud de las competencias que tienen atribuidas, deberían de tener la información necesaria para conocer aspectos tales como los establecimientos afectados por la normativa, obligaciones a las que están sujetos, etc., como es el caso de los organismos de Protección Civil de las comunidades autónomas (ya que el propio desempeño de sus obligadas actuaciones depende de esta información), contestan a nuestra solicitud de información afirmando que las competencias corresponden, en primera instancia, a otro organismo (Industria, generalmente), dejando sin respuesta a la solicitud de información, instando a dirigir tal solicitud a estos otros organismos.

Un hecho a destacar es que la propia Dirección General de Protección Civil y Emergencias insta a realizar la solicitud de información a las

comunidades autónomas para conocer el listado de establecimientos afectados por la normativa, cuando este organismo está obligado a disponer y a facilitar esta información, siendo, además, el órgano competente para informar sobre la implantación y aplicación de la normativa Seveso ante la Comisión Europea.

Esta situación puede tener varias lecturas:

En primer lugar, representa un incumplimiento de las obligaciones de las Administraciones Públicas establecidas en la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información ambiental. En virtud de la misma, un órgano administrativo que posea una información, bien porque haya sido elaborada o recibida, tiene la obligación de proporcionarla.

En segundo lugar, sería más grave aún que la falta de colaboración para atender las peticiones de información se debiera al hecho de que entre los propios organismos competentes no conocieran o tuvieran en su poder la información requerida, lo que pondría de relieve la falta de coordinación y colaboración entre la Administración, incrementando los riesgos que el desconocimiento de esa información conlleva.

- *Falta de respuesta de las autoridades competentes*

En siete comunidades autónomas no se obtiene respuesta a las solicitudes de información (vía escrita y vía telefónica) referidas a la incidencia de la normativa Seveso en su territorio (nº de establecimientos afectados, Planes de Emergencia Exterior finalizados y homologados, simulacros y actuaciones desarrolladas con la población, etc.).

En otras tres se recibió la respuesta en un plazo superior a lo establecido por la legislación vigente en materia de derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente⁸.

Se ha podido constatar, igualmente, que la dilación o ausencia de respuesta obedece, en muchas ocasiones, al entramado burocrático que impera en los propios órganos administrativos. Es decir, una vez que el equipo técnico atiende y responde a la solicitud de información, la respuesta permanece largo tiempo o bien en espera de que sea firmada por la persona con competencias para ello o bien el correo de salida. Este hecho se presenta en dos comunidades autónomas, donde

⁸ Este plazo es de un mes, en virtud de la Directiva 2003/4/CE, de aplicación directa al haber tenido que ser traspuesta a más tardar en febrero de 2005. En cualquier caso, la respuesta fue incluso superior a los dos meses que establece la Ley 38/1995, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

el equipo técnico manifestaba haber contestado la solicitud y dado traslado a instancias superiores, pero la respuesta no se ha recibido.

- *Deficiente calidad de las respuestas a la solicitud de información*

En otras ocasiones, la respuesta dada a las distintas solicitudes de información no alcanza el grado de determinación, desarrollo y concreción que en las mismas se pedía. Por ejemplo, cuando se pregunta por la fecha desde que un establecimiento está afectado por la normativa, con el objeto de conocer los plazos estipulados para el cumplimiento de sus obligaciones (plazo de presentación de informes, plazos para la elaboración de los planes de emergencia, realización de simulacros, inspecciones y revisiones, etc.), esta importante información se omite.

En muchos casos se proporciona una información deficiente que dificulta, en gran medida, conocer el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa.

- *Falta de difusión de información en páginas web oficiales*

Otro aspecto destacable es la ausencia generalizada en las distintas páginas web oficiales de las administraciones competentes de información sobre la afectación e implantación de la normativa Seveso en su territorio.

Por todo ello, la realización de un diagnóstico aproximado a la realidad presenta serias dificultades.

Cuando en próximas fechas se va a promulgar la nueva normativa sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, recogiendo los postulados del Convenio de Aarhus, en la que se refuerza el derecho de los ciudadanos a obtener una información medioambiental de calidad, la realidad es que la Administración española parece estar muy lejos del cumplimiento de sus obligaciones en esta materia⁹.

⁹ Con la aprobación de esta norma se traspone la Directiva 2003/4/CE y se deroga la Ley 38/1995 de derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

3. Accidentes en instalaciones industriales españolas contempladas en la normativa Seveso

Se tiene información de 26 accidentes industriales con emisión de sustancias químicas peligrosas en el desarrollo de actividades afectadas por la normativa Seveso¹⁰, ocurridos en España en el periodo comprendido entre 1987-2004.

De estos 26 accidentes, 19 fueron clasificados como accidentes graves y, por lo tanto, notificados a la Comisión Europea, tal y como establece la normativa europea.

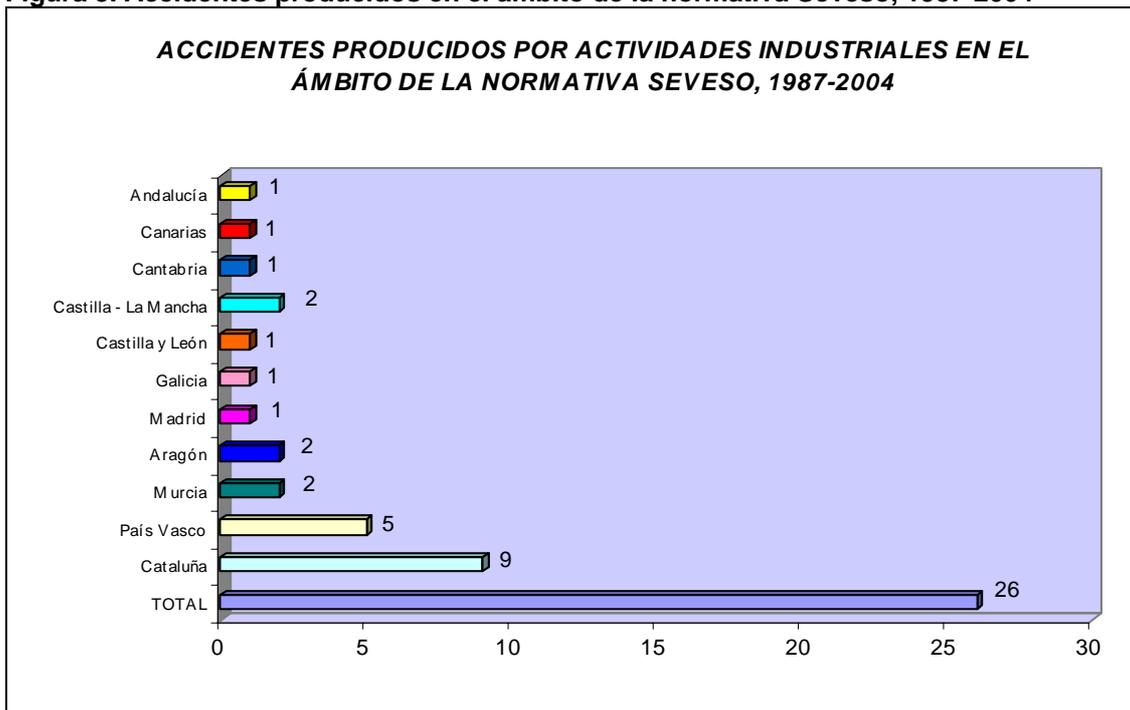
El número de víctimas mortales ocasionadas por estos accidentes fue de 18 personas.

El más grave de ellos tuvo lugar el 14 de agosto de 2003, en la Refinería Repsol de Puertollano, donde nueve trabajadores perdieron la vida. Junto a estas muertes, los accidentes reseñados ocasionaron la intoxicación de más de un centenar de personas y momentos de gran alarma social, motivada, en muchos casos, por la falta de información suministrada por las autoridades competentes. En el caso del accidente de Puertollano, a pesar de su gravedad y aparatosidad -el estruendo generado por el siniestro se llegó a escuchar en el propio casco urbano de Puertollano, situado a tres kilómetros de distancia de la refinería, las llamas no se pudieron controlar hasta pasadas las primeras veinticuatro horas y una gigantesca columna de humo negro se alzó sobre el resto de las fábricas y fue divisado también por la mayor parte de los 50.000 habitantes de la localidad- las autoridades no llegaron a activar el Plan de Emergencia Exterior, en una interpretación muy subjetiva de la ley y difícilmente justificable. El accidente de Puertollano como mínimo tendría la consideración de accidente¹¹ de categoría 2, con lo que su PEE debería de haber sido activado.

¹⁰ Fuente: Dirección General de Protección Civil

¹¹ Aquellos accidentes en los que se prevea que tengan como consecuencias posibles víctimas y daños materiales en el establecimiento

Figura 3. Accidentes producidos en el ámbito de la normativa Seveso, 1987-2004



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

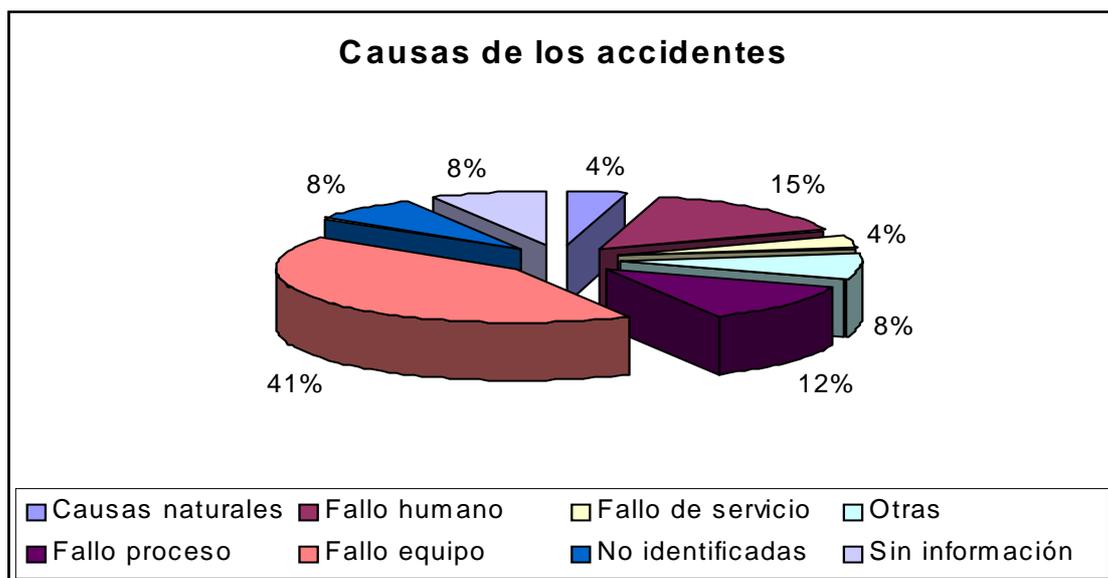
Respecto a la distribución geográfica de los accidentes, el mayor número se produjo en Cataluña (9), seguida de País Vasco (4) y Andalucía (3), coincidiendo con las zonas de mayor implantación de industrias y con el mayor tamaño de las mismas.

La mayoría de los accidentes documentados tuvieron lugar en industrias de la petroquímica y refino y en industrias de fabricación de productos químicos.

El tipo de accidente más frecuente fue el incendio y la explosión (10) y los productos implicados con mayor frecuencia fueron los productos hidrocarbonados (10) y los productos químicos (11), fundamentalmente el cloro y sus derivados.

Entre las causas de los accidentes, el 41% de los mismos se debió a fallos en el equipo y un 15% a causas imputables a fallos humanos, lo que pone relieve la importancia de efectuar las obligadas inspecciones en los establecimientos afectados, en las labores de autocontrol de los propios titulares de las instalaciones y la importancia de proporcionar una adecuada información y formación al personal.

Figura 4. Causas de los accidentes en actividades industriales en el ámbito de la normativa Seveso



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias

4. Conclusiones

Las principales conclusiones que se pueden extraer al respecto de la incidencia y cumplimiento de la normativa Seveso para la prevención de accidentes graves por la presencia de sustancias peligrosas son las siguientes:

- 1ª. ***Se estima que el número de establecimientos susceptibles de ocasionar un accidente con grave riesgo sobre la población y el medio ambiente se ha incrementado en un 42% desde el año 2001, pasando de 171 establecimientos afectados por el umbral superior a 244 del año 2006.***
- 2ª. ***Se estima que un 35-40% los establecimientos obligados no cuentan con un PEE homologado.*** Esta homologación supone el visado definitivo para que puedan ser implantados con totales garantías en el territorio donde se ubica el establecimiento.
- 3ª. ***El número de simulacros y actuaciones desarrolladas con la población para informar sobre el comportamiento a adoptar en caso de accidente grave es muy reducido.***

En el año 2002 sólo se había proporcionado información al público sobre los riesgos, medidas de seguridad y comportamiento a adoptar en caso de accidente en un 18% de los establecimientos susceptibles de ocasionar tales sucesos.

La realización de estas actuaciones y simulacros son fundamentales para prevenir los posibles daños sobre la población y el medio ambiente en caso de un accidente y su no realización supone un grave incumplimiento de la normativa.

- 4ª. ***En el año 2002, el número de establecimientos inspeccionados no alcanzaba el 37% del total,*** incumpliendo las obligaciones impuestas por la normativa.
- 5ª. ***Incumplimiento mayoritario de las comunidades autónomas y de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del deber de proporcionar información.***

El 47% de las mismas no atendió la solicitud de información y respecto de aquellas que contestaron, en una gran mayoría, la respuesta era deficitaria en su contenido. La Dirección General de Protección Civil insta a realizar la solicitud de información a las comunidades autónomas, cuando ella tiene que ser depositaria de toda la

información relevante, ya que es el órgano del Estado español responsable de transmitir la información a la Comisión Europea.

Cuando en próximas fechas se va a promulgar la nueva normativa sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, recogiendo los postulados del Convenio de Aarhus, en la que se refuerza el derecho de los ciudadanos a obtener una información medioambiental de calidad, la realidad es que la Administración española parece estar muy lejos del cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

- 6^a. ***Falta de centralización de la información*** en materia de accidentes graves en las distintas comunidades autónomas en la figura de un órgano que aglutine la misma, lo que obliga a realizar distintas solicitudes a los diversos organismos con competencias en la materia.
- 7^a. ***La elaboración de un diagnóstico aproximado sobre la implantación y aplicación de la normativa Seveso presente muchas dificultades,*** realizado sobre la base, en muchos casos, de una información incompleta, deficiente y no actualizada.
- 8^a. ***Falta de colaboración/cooperación entre las comunidades autónomas y la Dirección General de Protección Civil y Emergencias*** para la transmisión de información sobre los establecimientos afectados y actuaciones desarrolladas en los mismos.