

INFORME SSCC2021/68 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLANES DE EMERGENCIA EXTERIOR ANTE EL RIESGO DE ACCIDENTES GRAVES EN LOS QUE INTERVIENEN SUSTANCIAS PELIGROSAS CORRESPONDIENTES A: COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS, CLH, S.A. INSTALACIÓN DE ALMACENAMIENTO DE SEVILLA, (SEVILLA); FITOTRANS, S.A.U., EN CARRIÓN DE LOS CÉSPEDES (SEVILLA); NATURGY, ALMACENAMIENTOS ANDALUCÍA, S.A., (MARISMAS III Y RINCÓN I), EN ALMONTE (HUELVA); SEVITRADE, S.L., EN SEVILLA, (SEVILLA); POLÍGONO INDUSTRIAL NUEVO PUERTO, EN PALOS DE LA FRONTERA, (HUELVA) Y POLÍGONO INDUSTRIAL MUELLE DE LA CABEZUELA, EN PUERTO REAL (CÁDIZ).

Asunto: *Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: seguridad y salud laboral. Planes de emergencia exterior ante riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.*

Remitido por la Excmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior proyecto de Decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 21 de mayo de 2021 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre proyecto de Decreto referido, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente proyecto tiene por objeto aprobar los planes de emergencia exterior ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas correspondientes a: Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, SA; Instalación de Almacenamiento de Sevilla (Sevilla); Fitotrans SAU en Carrión de los Céspedes (Sevilla); Naturgy, Almacenamientos Andalucía SA (Marismas III y Rincón I) en Almonte (Huelva); Sevitrade SL en Sevilla (Sevilla); Polígono Industrial Nuevo Puerto en Palos de la Frontera (Huelva) y Polígono Industrial Muelle de la Cabezeuela , en Puerto Real (Cádiz).



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	02/06/2021	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm6NS949KS353S58ULUXN25XEW	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



SEGUNDA.- Respecto a las competencias de la Comunidad Autónoma, el artículo 66.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.”*, y ello con relación al principio rector proclamado en el artículo 37.1.25º, sobre *“La atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública”*.

TERCERA.- En cuanto al marco normativo sobre el que se circunscribe el presente proyecto, comenzando por la normativa estatal, el artículo 15.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, dispone que *“Son Planes Especiales los que tienen por finalidad hacer frente a los riesgos de (...) accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas (...) Los Planes Especiales podrán ser estatales o autonómicos, en función de su ámbito territorial de aplicación, y serán aprobados por la Administración competente en cada caso (...)”*. El artículo 14.3 añade que *“El Plan Estatal General y los Planes Territoriales y Especiales de ámbito estatal o autonómico deberán ser informados por el Consejo Nacional de Protección Civil, a los efectos de su adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil”*.

Cabe destacar el artículo 3.6 del Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, que define el Establecimiento de nivel superior como *“un establecimiento en el que haya presentes sustancias peligrosas en cantidades iguales o superiores a las especificadas en la columna 3 de la parte 1 o de la parte 2 del anexo I. Todo ello empleando, cuando sea aplicable, la regla de la suma de la nota 4 del anexo I”*.

El artículo 13.1 dispone que *“Para los establecimientos de nivel superior, incluidos los regulados por el por el Reglamento de Explosivos, y por el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, los órganos competentes en materia de protección civil de las comunidades autónomas elaborarán, con la colaboración de los industriales, un plan de emergencia exterior para prevenir y, en su caso mitigar, las consecuencias de los posibles accidentes graves previamente analizados, clasificados y evaluados, en el que se establezcan las medidas de protección más idóneas, los recursos humanos y materiales necesarios y el esquema de coordinación de las autoridades, órganos y servicios llamados a intervenir.*

Su contenido y procedimiento de homologación se ajustarán a lo especificado en 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 Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre”.

Mientras, el artículo 6.1.b.2º del mismo Real Decreto determina que las Comunidades Autónomas serán competentes para *“Elaborar, aprobar y remitir a la Comisión Nacional de Protección Civil, para su correspondiente homologación, los planes de emergencia exterior de los establecimientos de nivel superior, según lo previsto en el artículo 13”*. No obstante, estas previsiones han de interpretarse

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	02/06/2021	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm6NS949KS353S58ULUXN25XEW	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



conforme al Preámbulo y el artículo 14.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, en cuanto a que ya no cabe hablar de homologación.

Por su parte, resulta relevante el Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.

En nuestra Comunidad Autónoma la norma de referencia es la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, que establece al respecto en su artículo 13.1 que *“Son planes especiales de emergencia aquellos elaborados para hacer frente a las emergencias producidas por riesgos para los que la normativa emanada de la Administración General del Estado establezcan su regulación a través de la correspondiente directriz básica de planificación relativa a cada tipo de riesgo”*, añadiendo el artículo 13.4 que *“Los planes especiales de emergencia serán elaborados por la Consejería competente en materia de protección civil y, en su caso, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación por la Consejería competente por razón de la materia, y aprobados por el Consejo de Gobierno”*.

Siendo así que, según lo dispuesto en el artículo 13.a) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, que establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, a la misma le corresponden, a través de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, en la materia sobre la que versa el proyecto, *“Las derivadas de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en materia de emergencias y protección civil”*.

CUARTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

4.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*. Debería desarrollarse este requisito con mayor profundidad en la Parte Expositiva.

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que: *“No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	02/06/2021	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm6NS949KS353S58ULUXN25XEWP	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



inexistencia de <<alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias>>”.

4.2.- Según lo establecido en el artículo 5.2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, “*El órgano promotor de la iniciativa remitirá su pronunciamiento sobre el informe a la Consejería competente en régimen local, la cual dará traslado al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales*”. No consta que se hubiera remitido dicho al Consejo.

4.3.- En orden a la necesidad de recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, nos remitimos al criterio sostenido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Justicia e Interior en su Informe JIPI00068/13, de 25 de junio, sobre el análisis de la naturaleza jurídica de los Planes de Emergencia Exterior y la forma jurídica que deberían adoptar, en el que se consideró que “*la lectura del artículo 17 de la ley 4/2005, de 8 de abril no parece reconocer el presente supuesto, toda vez que los Planes de Emergencia no se han de considerar << Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones>>*”, teniendo en cuenta principalmente que el contenido mínimo de este tipo de Planes viene determinado en normas estatales reglamentarias. Luego, no resulta preceptivo dicho dictamen.

QUINTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. También debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

SEXTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador consta de un artículo único, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

SÉPTIMA.- En cuanto al contenido de los Planes de Emergencia Exterior que se aprobarían por el proyecto que nos ocupa, debemos advertir con carácter general, la necesidad de estar a las funciones básicas y a los contenidos mínimos establecidos para estos instrumentos en 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.

OCTAVA.- Sobre las cuestiones en materia de técnica normativa, sobre la **Disposición Final Segunda**, conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	02/06/2021	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm6NS949KS353S58ULUXN25XEWP	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

Por lo demás, se informa favorablemente el proyecto de Decreto remitido, a salvo su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Fdo.: Jaime Vaillo Hernández.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	02/06/2021	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm6NS949KS353S58ULUXN25XEW	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	