Caso práctico Activación del plan de emergencia exterior ante una fuga tóxica en un establecimiento Seveso de nivel superior

Fecha de creación: 3 de noviembre de 2026

Resumen: Supuesto ficticio de aplicación de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes graves con sustancias peligrosas (Orden INT/1070/2026), desarrollado sobre un incidente hipotético de fuga tóxica en un polígono industrial, con despliegue de la situación operativa 1 y posterior escalada a situación operativa 2, análisis de la metodología de actuación en 13 pasos y de la repercusión diferenciada en nueve perfiles profesionales de seguridad y emergencias.

1. Caso práctico de aplicación de la Norma siguiente

Identificación y título completo. Orden INT/1070/2026, de 7 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.

Fechas. Aprobación del Acuerdo: 6 de octubre de 2026. Publicación: BOE núm. 252, de 10 de octubre de 2026. Entrada en vigor: 11 de octubre de 2026 (día siguiente a la publicación, conforme al punto quinto del Acuerdo).

Estructura. La Directriz se articula en cuatro apartados sustantivos (fundamentos y objeto; conceptos de riesgo, daño y vulnerabilidad; aspectos destacados del Real Decreto 840/2015; y directrices para la elaboración del contenido mínimo de los planes especiales) y seis anexos (definiciones, autoprotección, informe de seguridad, contenido de la información básica, inspecciones y contenido de la información para los planes de emergencia exterior).

Fundamento y finalidad. Establecer los criterios mínimos que deben observar las administraciones públicas y los titulares de los establecimientos afectados por el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre (régimen Seveso III), para la prevención y el control de los riesgos de accidentes graves con sustancias peligrosas, y definir los elementos básicos de la planificación de emergencias correspondiente.

Área y subáreas de seguridad afectadas. Protección civil operativa (planes especiales, PEE, Plan Estatal); coordinación de emergencias; seguridad ciudadana y control de accesos en la zona afectada; policía administrativa de establecimientos industriales; en su caso, actuación de policía judicial si el accidente trae causa de una conducta ilícita.

Problema que motiva la regulación. La necesidad de homogeneizar, en todo el territorio, los criterios técnicos de zonificación del riesgo y la estructura organizativa de respuesta ante accidentes graves con sustancias peligrosas, sustituyendo el instrumento de planificación anterior (Real Decreto 1196/2003) por uno adaptado al marco de la Ley 17/2015 y del Real Decreto 524/2023.

Relevancia profesional y cuestión concreta del caso. El supuesto que se desarrolla a continuación plantea la cuestión concreta de cómo se articula, en la práctica, el tránsito desde la detección de una fuga tóxica en un establecimiento Seveso de nivel superior hasta la

declaración de la situación operativa 2, con intervención de varios cuerpos de seguridad y servicios de emergencia, y qué actuaciones documentales y de coordinación resultan exigibles conforme a los artículos 2.3, 4.2 y 4.3 de la Directriz.

2. Escenario del caso

Hecho inicial. A las 11:40 horas de un día laborable, en un establecimiento químico calificado como de nivel superior conforme al Real Decreto 840/2015, situado en el Polígono Industrial ficticio «Vega del Henar» (municipio ficticio de Cardeñosa de la Vega, en una comunidad autónoma no identificada a efectos de este ejercicio), se produce una fuga incontrolada de una sustancia tóxica clasificada en la parte 1 del anexo I de dicho Real Decreto, a consecuencia de la rotura de una válvula en una instalación de almacenamiento.

Localización y ámbito territorial. Polígono industrial con otros seis establecimientos industriales próximos, dos de ellos también afectados por el Real Decreto 840/2015 (nivel inferior). A 800 metros del polígono se ubica un núcleo residencial de aproximadamente 1.200 habitantes, y a 1.500 metros un centro educativo de infantil y primaria.

Fecha y momento operativo. Mismo día de los hechos, entre las 11:40 y las 18:00 horas, periodo que abarca desde la detección hasta la finalización de las medidas de protección inmediatas.

Sujetos implicados. El industrial titular del establecimiento y su responsable de emergencia interior; los trabajadores del propio establecimiento y de los establecimientos vecinos del polígono; la población del núcleo residencial próximo; el centro educativo; los servicios de emergencia y cuerpos de seguridad que se detallan en el apartado 4.

Riesgo o conflicto. Nube tóxica con dispersión condicionada por las variables meteorológicas del momento, que obliga a decidir con urgencia entre confinamiento y evacuación parcial de la población más próxima, y a coordinar la actuación de varios cuerpos y servicios bajo un único mando operativo.

Antecedentes y estado del expediente. El establecimiento cuenta con informe de seguridad y Plan de Autoprotección aprobados conforme al régimen vigente, y el polígono industrial está incluido en el plan de emergencia exterior (PEE) autonómico aprobado dos años antes de los hechos, aún no adaptado a la nueva Directriz, cuyo plazo de adaptación de cuatro años no ha vencido.

Unidad o servicio que recibe el aviso. El Centro 112 de la comunidad autónoma, notificado por el responsable de emergencia interior del establecimiento conforme al protocolo del apartado 4.2.2.1 de la Directriz.

Competencias y coordinación. El Centro de Coordinación Operativa (CECOP) autonómico activa el protocolo de notificación al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias (CENEM); se constituye un Puesto de Mando Avanzado (PMA) en las proximidades de la zona de intervención.

Medios e información disponibles. Informe de seguridad del establecimiento, con datos de la sustancia fugada y sus índices de referencia (AEGL); estación meteorológica próxima; catálogo de capacidades del PEE autonómico.

Decisiones a adoptar. Delimitación provisional de las zonas de intervención y alerta conforme a los valores umbral del apartado 2.3.3; decisión entre confinamiento y evacuación parcial;

declaración de la situación operativa correspondiente; coordinación de competencias entre los cuerpos de seguridad presentes.

Derechos o intereses afectados. Vida, integridad física y salud de la población próxima y de los trabajadores; libertad de circulación, temporalmente restringida por el control de accesos; continuidad educativa del centro escolar próximo; intereses patrimoniales del industrial titular y de los establecimientos vecinos.

Documentación o registros derivados. Notificación inicial del accidente, acta de activación del PEE, partes de intervención de cada grupo de acción, informe de evaluación posterior a la desactivación del plan.

Dificultad operativa. Coordinación simultánea de varios cuerpos y servicios con competencias distintas (control de accesos, atención sanitaria, evaluación técnica del riesgo, información a la población) bajo condiciones de incertidumbre sobre la evolución de la nube tóxica.

Resultado esperado. Contención del accidente, protección efectiva de la población mediante la medida de protección adecuada a la evolución real del fenómeno, y desactivación ordenada del plan con elaboración del correspondiente informe de evaluación.

3. Metodología de aplicación de la norma

Paso 1. Detección y aviso inicial. El responsable de emergencia interior del establecimiento detecta la fuga y notifica urgentemente al Centro 112, conforme al protocolo del apartado 4.2.2.1 de la Directriz, indicando nombre del establecimiento, categoría provisional del accidente, instalación afectada, sustancia y cantidad involucrada, y tipo de accidente. Competencia: responsable de emergencia interior del industrial. Garantía: la notificación debe seguir el modelo mínimo de información fijado por la Directriz, sin omitir ninguno de sus extremos.

Paso 2. Valoración inicial y clasificación provisional del accidente. El Centro 112 y el CECOP valoran, con la información disponible, si el suceso se clasifica provisionalmente en categoría 2 o 3 conforme al Anexo I de la Directriz, dado que se prevén repercusiones exteriores al establecimiento. Competencia: CECOP autonómico. Documentación: registro inicial del aviso con hora y datos facilitados.

Paso 3. Determinación del marco legal y del plan aplicable. Se identifica que el establecimiento está incluido en el PEE autonómico vigente (aún no adaptado a la nueva Directriz, dentro del plazo legal de adaptación) y se activa dicho plan. Competencia: Dirección del Plan autonómico. Sustento normativo: apartado 4.1.1.1 y 4.8 de la Directriz.

Paso 4. Declaración de la situación operativa 1. La Dirección del Plan declara la situación operativa 1 al existir posibilidad de repercusiones en el exterior del establecimiento, lo que conlleva la constitución del Comité Asesor y la comunicación entre el CECOP y el CENEM. Competencia: Dirección del Plan. Garantía: comunicación obligatoria al CENEM con indicación del municipio de origen y circunstancias esenciales.

Paso 5. Evaluación de riesgos y zonificación provisional. El Grupo de apoyo técnico, con los datos del informe de seguridad y las condiciones meteorológicas del momento, calcula las zonas provisionales de intervención y alerta conforme a los valores umbral y a los índices AEGL aplicables a la sustancia fugada. Competencia: Grupo de apoyo técnico, con apoyo del órgano de asesoramiento científico-técnico si se convoca. Resultado: delimitación provisional de zonas y propuesta de medidas de protección.

Paso 6. Activación de medios y constitución del Puesto de Mando Avanzado. Se designa la Jefatura del PMA y se establece su ubicación en las proximidades de la zona de intervención, conforme al apartado 4.3.2.5.1 de la Directriz. Competencia: Dirección del Plan o Dirección de la Emergencia. Documentación: acta de constitución del PMA con indicación de los grupos de acción integrados.

Paso 7. Control de accesos y protección del entorno inmediato. El Grupo de seguridad establece el control de accesos a la zona de intervención, impidiendo el paso de personas y vehículos no autorizados y garantizando el orden en la zona afectada. Competencia: cuerpo de seguridad territorialmente competente, bajo la coordinación de la Jefatura del PMA. Garantía: proporcionalidad en las restricciones de circulación y respeto a la libertad de movimiento fuera de la zona estrictamente delimitada.

Paso 8. Decisión sobre la medida de protección a la población: confinamiento. Dado que la sustancia tóxica presenta un patrón de dispersión que podría agravarse con una evacuación durante el paso de la nube, la Dirección del Plan, con el asesoramiento del Grupo de apoyo técnico, opta por el confinamiento de la población del núcleo residencial próximo y del centro educativo, conforme al criterio técnico del apartado 4.2.5.b) de la Directriz. Competencia: Dirección del Plan, con comunicación previa a los órganos de dirección en caso de que la decisión la adopte la Jefatura del PMA por razón de urgencia. Documentación: orden de confinamiento, con motivación técnica expresa.

Paso 9. Activación de los sistemas de alerta e información a la población. Se activan los sistemas de aviso previstos (sirenas, megafonía, sistema ES-Alert) para comunicar la orden de confinamiento y las instrucciones de autoprotección a la población afectada, incluyendo al centro educativo. Competencia: órgano de comunicación pública (Gabinete de información) y CECOP. Garantía: atención especial a colectivos vulnerables conforme al apartado 4.2.4 de la Directriz.

Paso 10. Atención sanitaria y evacuación de posibles afectados. El Grupo sanitario atiende a los trabajadores del establecimiento que hubieran podido resultar expuestos, realizando su clasificación y evacuación sanitaria hacia la zona de socorro previamente establecida. Competencia: servicios de emergencias sanitarias. Documentación: parte de atención sanitaria con identificación de posibles afectados.

Paso 11. Escalada a situación operativa 2. Ante la persistencia de la fuga y la necesidad de medios adicionales no asignados inicialmente al plan (unidades de descontaminación especializadas de otra provincia), la Dirección del Plan declara la situación operativa 2, lo que conlleva la puesta en funcionamiento completa de la estructura organizativa prevista y la ampliación de la información a la población. Competencia: Dirección del Plan autonómico. Sustento normativo: apartado 4.4.2.1.2 de la Directriz.

Paso 12. Coordinación interadministrativa y seguimiento por el CENEM. El CECOP mantiene informado al CENEM de la evolución de la emergencia en situación operativa 2, conforme al apartado 4.6.2.1 de la Directriz, sin que ello suponga por sí mismo la declaración de interés nacional. Competencia: CECOP autonómico. Documentación: partes periódicos de seguimiento.

Paso 13. Control y custodia de la información técnica del accidente. El Grupo de apoyo técnico recoge muestras y mediciones de concentración de la sustancia en aire, agua y suelo, documentando la evolución del fenómeno para la posterior evaluación del impacto medioambiental conforme a la Ley 26/2007. Competencia: Grupo de apoyo técnico, en

coordinación con las autoridades medioambientales competentes. Garantía: trazabilidad de las mediciones y de la cadena de custodia de las muestras.

Paso 14. Desactivación progresiva y tránsito a la fase de recuperación. Controlada la fuga y descartado nuevo riesgo, la Dirección del Plan declara el fin de la fase de emergencia y el inicio de la fase de recuperación, levantando el confinamiento de forma ordenada y coordinando el restablecimiento de los servicios esenciales. Competencia: Dirección del Plan. Documentación: acta de desactivación de la situación operativa 2.

Paso 15. Elaboración del informe de evaluación. Conforme al apartado 4.6.2.1 de la Directriz, la administración responsable de protección civil elabora el informe de evaluación de la activación en situación operativa 2, que se integrará en la Memoria Anual de Protección Civil, sin que de dicho informe se deriven, por sí mismo, atribuciones de responsabilidad individual. Competencia: administración autonómica responsable del PEE. Resultado: identificación de acciones de mejora para la revisión del plan.

4. Influencia en los segmentos de profesionales de la seguridad

1. Policías locales y agentes de tráfico

DUDAS típicas: ¿Corresponde a la Policía Local establecer el perímetro de seguridad en el polígono industrial o esa función recae en otro cuerpo? ¿Qué ocurre con el tráfico rodado en las vías de acceso al núcleo residencial confinado?

INDICACIONES: La Policía Local puede colaborar en el control de accesos y en la ordenación del tráfico en su término municipal, bajo la coordinación de la Jefatura del PMA, sin que ello suponga asumir la dirección de la emergencia, que corresponde a la Dirección del Plan autonómico.

SOLUCIONES: Establecimiento de cortes de tráfico y desvíos en las vías municipales de acceso a la zona de intervención y alerta, coordinados con el Grupo de seguridad designado en el PMA; apoyo en la difusión de las órdenes de confinamiento a la población del municipio.

CHECKLIST: Confirmar la delimitación exacta del perímetro antes de establecer cortes; verificar la vía de comunicación directa con la Jefatura del PMA; documentar las actuaciones de ordenación del tráfico realizadas.

2. Mandos policiales y responsables de servicio

DUDAS típicas: ¿Qué efectivos deben asignarse a la zona de intervención frente a la zona de alerta? ¿Cómo se garantiza la rotación de efectivos durante una emergencia prolongada entre las 11:40 y las 18:00 horas?

INDICACIONES: La planificación de recursos debe ajustarse a la zonificación técnica establecida por el Grupo de apoyo técnico, priorizando la protección de los propios efectivos frente a la exposición a la sustancia tóxica.

SOLUCIONES: Asignación de efectivos conforme a la zonificación vigente en cada momento, con revisión cuando se actualice la delimitación de zonas; previsión de relevos y de equipos de protección individual adecuados a la naturaleza química del riesgo.

CHECKLIST: Verificar la disponibilidad de equipos de protección individual antes de desplegar efectivos en la zona de intervención; confirmar la cadena de mando con la Jefatura del PMA;

supervisar el cumplimiento de legalidad y proporcionalidad en las restricciones impuestas a la ciudadanía.

3. Policías autonómicas

DUDAS típicas: En las comunidades autónomas con policía propia, ¿qué papel asume esta frente a la Policía Local y frente a la Guardia Civil en el control de accesos y en la seguridad ciudadana durante la emergencia?

INDICACIONES: Su intervención depende de las competencias propias atribuidas por su legislación autonómica específica, que no es desarrollada por esta Directriz; la Directriz exige, en todo caso, que el plan identifique con precisión las funciones asignadas a cada cuerpo presente.

SOLUCIONES: Integración en el Grupo de seguridad del PEE conforme a lo que el propio plan establezca, asumiendo las funciones de seguridad ciudadana y orden público que le correspondan en su ámbito territorial; coordinación directa con el PMA.

CHECKLIST: Confirmar en el PEE vigente qué funciones concretas le corresponden en este supuesto; evitar la superposición de funciones con otros cuerpos presentes en la zona.

4. Guardia Civil

DUDAS típicas: ¿Interviene la Guardia Civil en este supuesto si el polígono industrial se encuentra en una zona interurbana con competencia de tráfico atribuida a este cuerpo?

INDICACIONES: Su intervención en el caso concreto dependerá de si el ámbito territorial afectado corresponde a su demarcación de tráfico interurbano o de seguridad ciudadana, conforme a su normativa específica, no desarrollada en esta Directriz; no debe presumirse su intervención automática si el polígono se encuentra en suelo urbano con policía local o autonómica competente.

SOLUCIONES: En caso de corresponder, asunción del control de las vías interurbanas de acceso al polígono y coordinación con el Grupo judicial y forense si el origen del accidente pudiera tener relevancia penal.

CHECKLIST: Verificar previamente el ámbito de su competencia territorial y funcional en el supuesto concreto; documentar cualquier actuación con relevancia para una eventual investigación sobre el origen de la fuga.

5. Policía Nacional

DUDAS típicas: ¿Qué papel desempeña la Policía Nacional en un accidente industrial de esta naturaleza, al margen de su competencia general en seguridad ciudadana en el ámbito urbano que le corresponda?

INDICACIONES: Su intervención en este supuesto concreto es eventual y dependerá de que el municipio afectado esté dentro de su demarcación de seguridad ciudadana; no se atribuye en la Directriz una función específica adicional a la que le corresponda conforme a su normativa propia.

SOLUCIONES: En caso de corresponder por demarcación, apoyo al control de accesos y a la seguridad ciudadana en el núcleo residencial confinado, en coordinación con el Grupo de seguridad del PEE.

CHECKLIST: Confirmar si el municipio afectado está dentro de su demarcación; coordinar con la Policía Local o autonómica para evitar duplicidad de funciones.

6. Ayuntamientos y responsables municipales

DUDAS típicas: ¿Qué documentación debe generar el ayuntamiento del municipio afectado durante la activación del PEE? ¿Tiene competencia el alcalde para adoptar medidas propias mientras esté activado el plan autonómico?

INDICACIONES: El ayuntamiento actúa bajo la dirección única de la Dirección del Plan autonómico una vez activado el PEE, sin perjuicio de sus funciones de colaboración, información a la población de su término municipal y, en su caso, constitución del Centro de Coordinación Operativa Municipal (CECOPAL) si estuviera previsto.

SOLUCIONES: Constitución del CECOPAL si el plan lo prevé, colaboración en la difusión de la orden de confinamiento al vecindario y al centro educativo, y puesta a disposición de los medios municipales catalogados en el plan.

CHECKLIST: Verificar si el municipio dispone de CECOPAL activable; confirmar canales de comunicación directa con el CECOP autonómico; documentar los medios municipales efectivamente movilizados.

7. Servicios de emergencias y bomberos

DUDAS típicas: ¿Quién decide si se interviene directamente sobre la fuga (sellado, neutralización) antes de que se delimite definitivamente la zona de intervención?

INDICACIONES: La intervención técnica sobre la fuga corresponde al Grupo de intervención, búsqueda y rescate, bajo la coordinación del PMA, pudiendo actuar con la zonificación provisional mientras se completa el análisis técnico definitivo, siempre con las medidas de protección individual adecuadas a la naturaleza química del riesgo.

SOLUCIONES: Despliegue inmediato de equipos de intervención con equipos de protección frente a riesgo químico; coordinación con el personal técnico del propio establecimiento, que dispone de la información más precisa sobre la sustancia fugada.

CHECKLIST: Confirmar la naturaleza exacta de la sustancia antes de intervenir directamente; verificar la disponibilidad de equipos de protección adecuados; mantener comunicación constante con la Jefatura del PMA sobre la evolución de la intervención.

8. Protección Civil y centros de coordinación

DUDAS típicas: ¿En qué momento exacto debe notificarse al CENEM? ¿Qué información mínima debe constar en esa notificación?

INDICACIONES: La notificación al CENEM es obligatoria desde la declaración de la situación operativa 1, conforme al apartado 4.2.3 de la Directriz, indicando el municipio de origen y una breve anotación de las circunstancias concurrentes; no es necesario esperar a la situación operativa 2 para efectuar esta comunicación.

SOLUCIONES: Activación inmediata del CECOP y comunicación reglada al CENEM desde la declaración de la situación operativa 1; mantenimiento de partes periódicos de seguimiento durante toda la emergencia.

CHECKLIST: Verificar que la primera comunicación al CENEM se produjo sin demora tras la declaración de la situación operativa 1; confirmar la actualización periódica de la información facilitada; conservar el registro completo de comunicaciones para el informe de evaluación posterior.

9. Personal jurídico, instructores y gestores de expedientes

DUDAS típicas: ¿Debe abrirse automáticamente un expediente sancionador al industrial por el solo hecho de haberse producido la fuga? ¿Qué documentación resulta exigible para sustentar, en su caso, una eventual responsabilidad?

INDICACIONES: La sola producción de un accidente no determina automáticamente una infracción administrativa; la Directriz no contiene un régimen sancionador propio, por lo que cualquier valoración de responsabilidad debe fundarse en la normativa sustantiva aplicable (fundamentalmente el Real Decreto 840/2015) y en el resultado de la inspección técnica correspondiente, sin presumir sanción donde el supuesto exige, en primer término, análisis técnico y coordinación de la emergencia.

SOLUCIONES: Recopilación ordenada de la documentación generada durante la emergencia (notificaciones, actas, informes técnicos, partes de los grupos de acción) para su eventual utilización en el informe de evaluación y, si procediera tras el análisis técnico, en un expediente de control conforme a la normativa sustantiva aplicable.

CHECKLIST: Confirmar que toda la documentación generada durante la emergencia queda debidamente archivada y fechada; verificar que no se atribuyen responsabilidades individuales en el informe de evaluación, conforme al apartado 4.6.2.1 de la Directriz; remitir, en su caso, la documentación técnica a la autoridad competente en materia de inspección antes de valorar cualquier actuación de control adicional.