Comentario La nueva Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante accidentes graves con sustancias peligrosas: zonificación, organización y coordinación interadministrativa

Resumen. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026, publicado por la Orden INT/1070/2026, de 7 de octubre, aprueba la nueva Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas, sustituyendo como instrumento de planificación específico al Real Decreto 1196/2003. El comentario analiza su engarce con la Norma Básica de Protección Civil (Real Decreto 524/2023) y con el régimen Seveso III (Real Decreto 840/2015), la metodología de zonificación del riesgo, la arquitectura organizativa del Plan Estatal y de los planes de emergencia exterior, los mecanismos de información y protección a la población, y el régimen de adaptación temporal de los planes preexistentes, concluyendo que se trata de una actualización técnica de notable densidad operativa cuya eficacia dependerá de la capacidad de las comunidades autónomas para completar la adaptación en el plazo de cuatro años previsto.

1. Marco normativo y naturaleza jurídica de la Directriz Básica

La Directriz Básica se aprueba mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, previo informe favorable y unánime del Consejo Nacional de Protección Civil de 29 de julio de 2026, y se publica por Orden INT/1070/2026 en el BOE núm. 252, de 10 de octubre de 2026. Esta forma de aprobación no es casual: el artículo 5 del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, reserva precisamente al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Nacional de Protección Civil, la aprobación de las Directrices Básicas de Planificación, calificándolas como los instrumentos para garantizar la homogeneidad y coherencia de la planificación de riesgos en los que concurran planes de varias administraciones públicas. El artículo 4.1 de la misma Norma Básica precisa que estas Directrices identifican las actuaciones básicas para la gestión integral de los riesgos y fijan el contenido mínimo y los criterios de elaboración de los planes especiales.

La nueva Directriz sustituye, en su función de instrumento de planificación específico para este riesgo, al Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre. Esta derogación material merece una precisión doctrinal: el Real Decreto 1196/2003 ya había sido derogado formalmente por el Real Decreto 524/2023, pero este mantuvo su aplicación transitoria hasta la aprobación del nuevo instrumento que lo sustituyera. El apartado cuarto del Acuerdo ahora aprobado cierra ese paréntesis transitorio, disponiendo el cese de efectos del Real Decreto 1196/2003 desde que resulte aplicable el nuevo Acuerdo. Se trata, por tanto, de la culminación de un proceso de sustitución normativa iniciado en 2023, y no de una innovación aislada; una lectura que omitiera esta genealogía normativa incurriría en el error de presentar la Directriz como regulación ex novo cuando en realidad actualiza, dentro del marco competencial ya fijado en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, un instrumento de planificación preexistente.

2. Relación con el régimen Seveso III: autoprotección, informe de seguridad e inspecciones

El ámbito de aplicación de la Directriz se define por remisión al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, que transpone la Directiva 2012/18/UE (Seveso III) y regula los establecimientos de nivel inferior y superior en los que se fabriquen, almacenen o manipulen sustancias peligrosas en determinadas cantidades. Esta remisión tiene una consecuencia doctrinal relevante: la Directriz no es una norma autosuficiente, sino que opera sobre el sustrato de obligaciones que el Real Decreto 840/2015 impone al industrial —política de prevención de accidentes graves, sistema de gestión de la seguridad e informe de seguridad conforme a su artículo 10 para los establecimientos de nivel superior—, y que el apartado 3 de la Directriz se limita a reseñar y a conectar con la planificación de emergencia exterior. El Anexo II (autoprotección) y el Anexo III (informe de seguridad) desarrollan este engarce, sin alterar el contenido sustantivo de las obligaciones ya fijadas por el Real Decreto 840/2015.

Especial atención merece el régimen de inspecciones del artículo 21 del propio Real Decreto 840/2015, que atribuye a los órganos competentes de las comunidades autónomas un sistema de inspecciones y medidas de control, orientado por la Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. La Directriz, al desarrollar este aspecto en su Anexo V, no crea una nueva potestad inspectora, sino que ordena su ejercicio dentro de la planificación de emergencias; la distinción entre la potestad de control administrativo ordinario —de naturaleza preventiva y continuada— y la planificación de emergencia exterior —de naturaleza reactiva ante el siniestro— debe mantenerse con nitidez para evitar equívocos en la práctica profesional, dado que ambas se refieren al mismo establecimiento pero obedecen a lógicas jurídicas distintas.

3. La metodología de zonificación del riesgo: intervención, alerta y efecto dominó

El núcleo técnico-jurídico más característico de la Directriz es su metodología de zonificación, que traduce variables físico-químicas en consecuencias jurídicas de protección. La norma distingue la zona de intervención, en la que las consecuencias justifican la aplicación inmediata de medidas de protección, de la zona de alerta, en la que los efectos son perceptibles pero no justifican la intervención urgente salvo para grupos críticos de población. Esta distinción no es meramente descriptiva: condiciona la ubicación de infraestructuras operativas —el Puesto de Mando Avanzado y los centros de asistencia pueden situarse en zona de alerta pero no, en principio, el centro de atención a los ciudadanos— y determina qué medidas de protección resultan jurídicamente exigibles frente a qué colectivos.

Los valores umbral fijados en el apartado 2.3.3 —impulso y sobrepresión de la onda de presión, dosis de radiación térmica, y concentraciones conforme a los índices AEGL, ERPG y TEEL, aplicados en ese orden de prelación— constituyen la base objetiva que da seguridad jurídica a la delimitación de zonas, evitando que la autoridad competente deba fijar criterios ad hoc en cada expediente. La previsión adicional de valores umbral específicos para el efecto dominó (apartado 2.3.3.3) resulta particularmente relevante en entornos industriales densos, donde la materialización de un accidente puede propagarse a instalaciones próximas no pertenecientes al mismo titular; la norma permite, no obstante, la utilización de otros valores umbral siempre que se apoyen en referencias técnicas avaladas y se justifiquen las circunstancias concretas, lo que introduce un margen de apreciación técnica que la autoridad competente deberá motivar adecuadamente en cada informe de seguridad.

4. Arquitectura de la planificación: integración entre el Plan Estatal, los PEE y los planes locales

La Directriz consolida un sistema de planificación en cascada que refleja el principio de integración propio del Sistema Nacional de Protección Civil. En su base se sitúan los planes de ámbito local, provincial o insular, que se integran en los planes autonómicos; estos, denominados planes de emergencia exterior (PEE) cuando responden específicamente a este riesgo, se integran a su vez en el plan territorial de la comunidad autónoma y en el Plan Estatal; y el Plan Estatal, finalmente, se integra como anexo en el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), de manera que se activa automáticamente cuando este declara alguna de las situaciones operativas previstas en él.

Esta arquitectura exige coordinación constante, y la Directriz la articula mediante la triple fase de alerta y seguimiento, emergencia y recuperación, con tres situaciones operativas dentro de la fase de emergencia (1, 2 y 3) que determinan progresivamente el nivel de dirección —desde los medios propios de la administración responsable hasta la declaración de interés nacional por el titular del Ministerio del Interior, con asunción de la dirección operativa por la Unidad Militar de Emergencias—. La obligación de notificación al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias cuando se declaren las situaciones operativas 1 y 2 constituye el engranaje que permite al nivel estatal conocer en tiempo real la evolución de emergencias que, en principio, se gestionan en el nivel autonómico, sin que ello suponga una intervención prematura en las competencias de la comunidad autónoma.

5. Órganos del plan: dirección, asesoramiento científico-técnico, mando e intervención

La Directriz distingue con precisión los órganos de dirección (Dirección del Plan y Dirección de la Emergencia, que pueden coincidir o no en la misma persona), los órganos de coordinación y asesoramiento (entre los que destaca el Comité Asesor), el órgano de asesoramiento científico-técnico (denominado genéricamente Comité Científico-Técnico) y los órganos de mando e intervención sobre el terreno (Jefatura del Puesto de Mando Avanzado, Puesto de Mando Avanzado y grupos de acción). Esta tipología no es meramente organizativa: fija el reparto de responsabilidades jurídicas en la toma de decisiones operativas, de manera que, por ejemplo, la Jefatura del PMA puede determinar medidas urgentes de protección a la población en su sector, pero con transmisión previa a los órganos de dirección, lo que preserva la unidad de mando sin paralizar la respuesta inmediata ante el riesgo.

Particular interés reviste el Mando Operativo Integrado (MOPI), órgano que se constituye exclusivamente en emergencias declaradas de interés nacional para asegurar la unidad de mando entre la Administración General del Estado y los órganos de gobierno autonómicos, normalmente sobre la base de la Unidad Militar de Emergencias con integración del CECOPI. La previsión de que los grupos de acción constituidos a nivel autonómico se consideren integrados en los de nivel estatal en caso de emergencia de interés nacional, sin que ello suponga inicialmente un cambio en su asignación ni una interrupción de sus cometidos, resuelve una cuestión práctica relevante: la transición entre niveles de dirección no debe traducirse en una ruptura operativa sobre el terreno.

6. Información a la población y medidas de protección: entre la autoprotección ciudadana y la autoridad pública

La Directriz impone a los titulares de los establecimientos afectados la obligación de informar preventivamente a la ciudadanía potencialmente expuesta sobre los riesgos y las medidas de prevención adoptadas, y de instalar y mantener a su cargo los sistemas de generación de alarma en las zonas de planificación, conforme al artículo 7 de la Ley 17/2015. Esta obligación se complementa con el deber de las administraciones competentes de integrar el sistema ES-Alert, dentro de la Red de Alerta Nacional, como mecanismo de alerta temprana, sin perjuicio del uso complementario de sirenas, megafonía, avisos telefónicos masivos y redes sociales.

En cuanto a las medidas de protección propiamente dichas, la Directriz jerarquiza el control de accesos, el confinamiento, el alejamiento y la evacuación según su intensidad y sus efectos, advirtiendo expresamente que la evacuación puede resultar contraproducente en episodios de dispersión de gases o vapores tóxicos si se ejecuta durante el paso del penacho, dado que la población evacuada podría quedar expuesta a concentraciones mayores que si permaneciera confinada. Esta advertencia técnica tiene una proyección jurídica directa: la decisión de evacuar frente a confinar no es una opción indiferente desde el punto de vista de la diligencia exigible a la autoridad que dirige la emergencia, y deberá motivarse conforme a los datos disponibles sobre la evolución del fenómeno peligroso.

7. El régimen de adaptación temporal: continuidad de los planes vigentes y plazo de cuatro años

El apartado 4.8 de la Directriz, con fundamento en el artículo 4.2.k) de la Norma Básica de Protección Civil, concede un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor —fijada para el día siguiente a su publicación en el BOE, esto es, el 11 de octubre de 2026— para que los planes de protección civil afectados se adapten a su estructura y contenido. La norma no precisa, sin embargo, qué régimen rige durante ese período transitorio para los planes ya aprobados conforme a los criterios del derogado Real Decreto 1196/2003 que todavía no hayan sido revisados; no cabe, a partir del texto disponible, afirmar si dichos planes conservan automáticamente su validez plena durante los cuatro años o si deben entenderse sujetos a algún grado de actualización inmediata en aspectos críticos de seguridad. Esta es una cuestión que la práctica profesional deberá resolver, en cada caso, con el órgano autonómico competente en protección civil, sin que este comentario pueda suplir esa falta de previsión expresa.

Conviene añadir que las actualizaciones anuales de aspectos organizativos y operativos y las revisiones quinquenales (o motivadas por circunstancias sobrevenidas) constituyen obligaciones de mantenimiento ya exigibles con independencia del plazo de adaptación estructural de cuatro años; se trata de dos regímenes temporales distintos —adaptación al nuevo contenido mínimo, de un lado, y mantenimiento ordinario de la vigencia técnica del plan, de otro— que no deben confundirse en la práctica.

8. Valoración crítica y cuestiones abiertas

La Directriz presenta fortalezas evidentes: fija valores umbral objetivos para la zonificación, lo que reduce la discrecionalidad técnica en la delimitación de zonas; articula con detalle la cadena de mando entre los niveles local, autonómico y estatal; e integra, con razonable coherencia, obligaciones ya existentes en el Real Decreto 840/2015 dentro de la lógica de la planificación de emergencia. Sin embargo, el texto disponible no permite despejar algunas cuestiones de

notable trascendencia práctica. En primer lugar, no se acredita en la fuente examinada la existencia de un régimen sancionador propio para el incumplimiento de las obligaciones de notificación, adaptación o mantenimiento que la Directriz impone, lo que remite —sin que pueda precisarse más— a la normativa sustantiva concordante. En segundo lugar, el plazo de adaptación de cuatro años, aun siendo razonable en términos de gestión administrativa, no viene acompañado en el texto de mecanismos de seguimiento o de consecuencias específicas para el caso de incumplimiento por parte de las comunidades autónomas, lo que podría generar una heterogeneidad territorial prolongada en la aplicación efectiva de los nuevos criterios. En tercer lugar, la remisión reiterada al PLEGEM y a la Norma Básica de Protección Civil para numerosos aspectos organizativos («según se establece en PLEGEM») exige del profesional un manejo simultáneo de varios instrumentos normativos y de planificación, lo que aconseja, como buena práctica, mantener actualizado un cuadro de concordancias normativas propio de cada expediente antes de aplicar la Directriz a un supuesto concreto.