



EKONOMIAREN GARAPEN,
JASANGARRITASUN ETA
INGURUMEN SAILA

Industria Sailburuordetza
Proiektu Estrategikoen eta Industria-
Administrazioaren Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO
ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y
MEDIO AMBIENTE

Viceconsejería de Industria
Dirección de Proyectos Estratégicos y
Administración Industrial

MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLAN DETERMINADOS ASPECTOS EN EL ÁMBITO DE LAS INSTALACIONES DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS REGULADAS POR REAL DECRETO 513/2017

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 13 de septiembre 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 su elaboración y la oportunidad de los términos en que han quedado fijadas provisionalmente las previsiones que aparecen en el articulado.

Lo primero que se considera necesario mencionar aquí es 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, en fase de elaboración, el Proyecto de Decreto de la cualificación de las y los profesionales en el ámbito de la seguridad industrial y el Proyecto Orden de información, evaluación y control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Como el resto de disposiciones y proyectos normativos, el que aquí se informa también ha partido del análisis de las necesidades regulatorias que se estima imperativo abordar para garantizar el mejor servicio a los fines que se contemplan en la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en la legislación básica que resulta de observancia.

El Proyecto de Orden cuya elaboración se inicia pretende someter a desarrollo las previsiones contenidas en el Real Decreto 513/2017 y así implementar mecanismos normativos que permitan asegurar la plena operatividad de los principios regulatorios de este sector. Las principales estrategias de intervención que articulará el Proyecto se delinean en el artículo 1 del Borrador, que las refiere en los siguientes términos:

“1. La presente Orden tiene por objeto establecer, en el marco de lo dispuesto por el Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial, la regulación de los siguientes aspectos relacionados con las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación:

a) Documentación técnica exigida a las personas titulares de instalaciones de protección contra incendios.

b) Desarrollo del régimen de inspecciones periódicas de las instalaciones de protección contra incendios y de las obligaciones de las personas titulares y de los agentes colaboradores relacionadas con dicho régimen.



c) Régimen jurídico de las instalaciones de protección contra incendios no registradas.

d) Condiciones para el registro de las instalaciones no registradas.

e) Regulación de las situaciones de compatibilidad reglamentaria con normativa sectorial específica.”

No constituye objeto de esta Orden “establecer las condiciones de dotación con instalaciones de protección contra incendios que deben satisfacer los edificios y establecimientos”, por ser ello expresión de una regulación que se contiene, en el caso de las instalaciones ubicadas en espacios de uso no industrial, en el Código Técnico de la Edificación, y, en el caso de instalaciones ubicadas en establecimientos de uso industrial, en el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales. No se advierte actualmente la oportunidad de revisar la regulación vigente de estas últimas condiciones de dotación ni de establecer, con carácter retroactivo, previsiones en este ámbito para las instalaciones industriales a las que no resulta de aplicación el mencionado Real Decreto 2267/2004.

Además del objeto de la futura Orden, también interesa exponer aquí las razones que se han tomado en cuenta para acotar el ámbito de aplicación de la futura norma. Aunque la misma persiga el desarrollo de las previsiones del Real Decreto 513/2017, el ámbito de aplicación de una y otra norma no son coincidentes. En este sentido, la futura Orden deja al margen de su ámbito a las “instalaciones de protección contra incendios incluidas dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales”, a las que sí resulta de aplicación lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 513/2017, salvo lo relativo al régimen de inspecciones que se contempla en el Capítulo V, artículo 22, de este último.

El referido artículo 22 del Real Decreto 513/2017 señala, en efecto, que la regulación de las inspecciones periódicas en él contemplado no se aplica respecto de instalaciones de protección activa contra incendios que dispongan de una regulación específica, como lo son las instalaciones de protección contra incendios incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 2267/2004, en cuyo Capítulo III se contempla regulación al respecto.

La no aplicación del régimen de inspecciones previsto en el Real Decreto 513/2017 respecto de las instalaciones reguladas por Real Decreto 2267/2004 determina que no deban extensibles respecto de estas últimas muchas previsiones de la futura Orden y, en primer lugar, las que se ubican en el Capítulo III (referido al “control de las instalaciones de protección contra incendios”, fundamentalmente a través de inspección periódica).

Tampoco se ha estimado necesario plantear la aplicación respecto de las instalaciones reguladas por Real Decreto 2267/2004 de las previsiones que se integran en el Capítulo V (que regula las denominadas “instalaciones no registradas) porque, como en lo siguiente se expone, tales previsiones buscan dar respuesta a una

problemática que se ha derivado de la aplicación práctica del régimen de inspecciones contemplado en el Real Decreto 513/2017.

En efecto, la necesidad de someter a regulación las “instalaciones no registradas” surge del sometimiento de las instalaciones al régimen de inspecciones contemplado en el Real Decreto 513/2017; régimen que, por la obligatoriedad de que los organismos de control que desarrollen las inspecciones periódicas comuniquen a la Administración el resultado de las mismas, ha hecho aflorar la existencia de muchas instalaciones antiguas de las que el órgano en materia de industria no tenía conocimiento.

Esta falta de conocimiento de la existencia de tales instalaciones se debe, en la mayoría de ocasiones, a que en el momento en que se pusieron en servicio las mismas no detallaba la normativa reguladora la obligación de presentar ante los servicios de industria documentación alguna, por lo que, en la práctica, únicamente se diligenciaba ante la autoridad municipal competente para dictar la correspondiente licencia de funcionamiento, obra o apertura. La primera disposición que estableció expresamente que la referida documentación debía presentarse ante el órgano autonómico con competencia en materia de industria fue el Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo.

En el ámbito de las instalaciones de protección contra incendios afectas a espacios de uso industrial el contexto es diferente, pues desde el Real Decreto 1942/1993, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones de protección contra incendios, se establecía con claridad que la puesta en servicio debía tramitarse ante “los servicios competentes en materia de industria de la Comunidad Autónoma”. Ahora bien, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 2264/2004, las instalaciones ubicadas en establecimientos industriales no disponían de un régimen de inspecciones periódicas específico por lo que, por no hallarse sometidas a controles periódicos efectuados por agentes colaboradores en el ámbito de la seguridad industrial, su existencia podía pasar inadvertida a la Administración. Es por ello por lo que dentro del ámbito de aplicación de la futura Orden se incluyen las instalaciones de protección activa contra incendios no incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 2264/2004.

Otras previsiones, como las que se concentran en el artículo 5 –que amplía los documentos técnicos de los que deben disponer las personas titulares de las instalaciones- tampoco se ha estimado razonable hacerlas extensivas respecto de las instalaciones reguladas por el Real Decreto 2267/2004 por entender que la regulación contenida en este último es, a este respecto, satisfactoria. Así, si respecto de las instalaciones ubicadas en establecimientos y zonas de uso industrial se requiere la presentación de un proyecto o documentación técnica (art. 19.1 RD 513/2017 en relación al 4 RD 2267/2004), en el caso de las instalaciones ubicadas en establecimientos y zonas de uso no industrial únicamente se exige la presentación de un certificado de instalación (art. 19.2 RD 513/2017 en relación al DB-SI 4, publicado en BOE núm. 74, de 28 de marzo de 2006).

A esta problemática pretende dar respuesta, como se dice, el mencionado artículo 5, que establecerá la obligatoriedad de que “las personas titulares de las

instalaciones de protección contra incendios que se pongan en servicio después de la entrada en vigor de la presente Orden” dispongan, “además del resto de documentación prevista en la reglamentación sectorial”, de una “memoria realizada por técnica o técnico competente” y de unos “planos” también “realizados por técnica o técnico competente”. Estos documentos, que no se exigen en la normativa actualmente vigente, se estiman de una gran importancia para garantizar la conformidad reglamentaria de la instalación y su presentación no se va a traducir en coste apreciable para las personas interesadas porque su realización forma parte de los trabajos preparatorios que la empresa instaladora debe efectuar antes de emitir el correspondiente certificado.

El control de las instalaciones de protección contra incendios incluidas en el ámbito de aplicación de la futura Orden se regula en el Capítulo III. El primero de sus artículos clarifica los supuestos en los que debe observarse el régimen de inspecciones contemplado en el Real Decreto 513/2017. Este último establece en su artículo 22 que las instalaciones ubicadas en edificios con determinados usos (residenciales, administrativos, docentes, comerciales con superficies construidas inferiores a determinados parámetros) no se deben someter al régimen de inspecciones antedicho a condición de que “no confluyan en ninguno de estos casos zonas o locales de riesgo especial alto”. Se considera necesario precisar esta previsión para garantizar una aplicación coherente del Derecho. A tal fin, se establece en el artículo 6.3 de la Orden que el régimen de inspecciones del Real Decreto 513/2017 será aplicable a instalaciones ubicadas en superficies que, aun reuniendo el uso y características contempladas en el apartado segundo del artículo 22 de dicho Real Decreto, reúnan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Sirvan a la evacuación de un local de riesgo especial alto; o,
- b) Se integren dentro de un edificio de cuyo sistema de protección contra incendios formen parte aquéllas, siempre y cuando dicho sistema se encuentre sometido al régimen de inspecciones previsto en el citado Real Decreto 513/2017.

En ambos casos es indiferente que la titularidad de las instalaciones recaiga en personas diferentes, tal y como expresa el mismo artículo 6.3, lo cual debe considerarse que repercutirá favorablemente en la seguridad de las instalaciones.

Las dos precisiones antes referidas no son deducibles del tenor del artículo 22 del reglamento estatal, que únicamente limita la exclusión a aquéllos casos en los que en dichos edificios “confluyan zonas o locales de riesgo especial alto”. Las zonas de riesgo alto son las indicadas en el Documento Básico SI-1 del CTE, en su Apartado 2 “Locales y zonas de riesgo especial”, las cuales no son plenamente coincidentes con las eventuales zonas que pudieran servir a la evacuación de un local de riesgo especial alto.

Los supuestos referidos en la letra b) tampoco parecen contemplarse en el artículo 22 de la norma estatal. En este caso, la norma pretende responder a aquéllos casos en los que se aprecie una multiplicidad de usos y superficies que, sin embargo, esté afecta a una misma instalación de protección contra incendios –esto es, supuestos en los que no existan sectores de incendios independientes. La referida multiplicidad no debiere impedir un tratamiento regulatorio coherente y unitario de las referidas zonas,

en tanto en cuanto se sirvan de instalaciones de protección contra incendios que deban considerarse únicas e indivisibles.

En lo que respecta a la regulación de las comprobaciones documentales que deben desarrollarse en el seno de una inspección, el Proyecto cohonesta las previsiones del Reglamento estatal con las que respecto de las instalaciones no registradas se contemplan en su Capítulo IV. Se permite, de dicha manera, un mayor nivel de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones en esta materia a través del refuerzo de las previsiones en materia de comprobaciones documentales y, paralelamente, se establecen vías para asegurar la satisfacción de las previsiones reglamentarias en los supuestos en los que se advirtiere la existencia de instalaciones no registradas en funcionamiento.

Un aspecto importante de la regulación propuesta en materia de inspecciones periódicas es el refuerzo del papel que desempeñan los organismos de control, que se tendrá ocasión de exponer con ocasión del análisis de la regulación de las instalaciones no registradas.

También se ha estimado necesario introducir previsiones adicionales en lo relativo a las consecuencias de las inspecciones periódicas. Ello se ha hecho con el objetivo fundamental de dispensar un tratamiento específico a los incumplimientos documentales, cuya naturaleza y régimen de subsanación hacen insatisfactorio su sometimiento a la regulación que de los defectos se contempla en el Decreto 5/2018, de 16 de enero, de procedimiento de gestión de las inspecciones periódicas de instalaciones y equipos sometidos a reglamentación de seguridad industrial. El innovador desarrollo en el que se ha trabajado permitirá una gestión mas eficiente y eficaz de los recursos afectos a la tramitación de inspecciones periódicas e, igualmente, promoverá, haciendo menos gravosa, la satisfacción de los condicionantes reglamentarios en los casos de instalaciones no registradas.

En lo relativo a la regulación de los defectos graves, interesa destacar que, cuando se advierta la existencia de estos últimos, se establece la obligatoriedad de una segunda visita de inspección. Ello se hace, en el marco de lo previsto en el mencionado Decreto 5/2018, para armonizar los procedimientos reglamentarios con los procedimientos de evaluación de la conformidad que, en el ámbito de la calidad industrial, disciplinan la actuación de los organismos de control. En este sentido, se encuentra actualmente en fase de elaboración el Proyecto de Norma UNE “PNE 192005-2: “Procedimiento para la inspección reglamentaria. Seguridad contra incendios. Parte 2: Instalaciones de protección contra incendios”, que presumiblemente se moverá en el sentido regulatorio indicado.

En el ya referido Capítulo IV se establece la regulación de las instalaciones no registradas, que se definen como aquéllas que se hallasen en funcionamiento a la entrada en vigor de la futura Orden “y cuya puesta en servicio no hubiera sido tramitada ante la Administración de seguridad industrial.”. De esta regulación interesa destacar que no comprenderá las instalaciones que se pongan en servicio con posterioridad a la entrada en vigor de la futura Orden. Ello se explica, como se ha tenido ocasión de exponer anteriormente, porque la casuística a la que se pretende responder aquí afecta

fundamentalmente a instalaciones no industriales puestas en servicio bajo la vigencia de disposiciones reglamentarias anteriores al Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo y, de otro lado, por el carácter restrictivo con el que se ha querido formular la regulación aquí plasmada.

Las previsiones que se contienen en este Capítulo engarzan con muchas otras que se localizan en otras partes de la Orden. Todas ellas, sin embargo, establecen un sistema armónico a través del cual se pretenden establecer mecanismos que faciliten, por un lado, la puesta en conocimiento de la Administración de las instalaciones no registradas y, de otro lado, la satisfacción, por parte de las personas titulares de estas últimas, de los condicionantes previstos en la reglamentación que resulte de observancia. Lo anterior se ha plasmado en el establecimiento de vías para canalizar la referida puesta en conocimiento de la Administración –como el trámite previsto en el artículo 16 del Borrador y su comunicación en el marco de una inspección periódica que se alude en el artículo 9.2– y el diseño de un régimen específico para la subsanación de los incumplimientos documentales que pudieran advertirse –en particular, la falta de disposición del certificado de inspección (art. 17.1 en relación al 13.3 del Borrador).

Este último régimen específico de la subsanación de incumplimientos responde a la relativa frecuencia con que la Administración ha advertido que la persona titular de la instalación no registrada no dispone del certificado de instalación eventualmente exigido por la normativa de observancia. En estos supuestos se hace imprescindible buscar una solución regulatoria, pues el referido certificado, si no se emitió en el momento de ejecución de la instalación, no puede ser emitido con posterioridad por así proscribirlo el artículo 10.2 del Real Decreto 513/2017, que señala que “la empresa instaladora habilitada no podrá facilitar, ceder o enajenar certificados de instalación no realizados por ella misma”. La solución encontrada a esta problemática pasa por prever la posibilidad de que se presente un “informe” emitido por empresa instaladora habilitada en todos los epígrafes vinculados a la instalación de que se trate; informe que, a pesar de tener una naturaleza diferente a la del certificado, puede servir a los mismos fines que este último –a saber, la aportación de datos técnicos relevantes de la instalación apreciados por un agente colaborador.

Esta solución, idéntica a la que, por ejemplo, se ha planteado en el ámbito de las instalaciones frigoríficas por la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, no trasladará a las personas titulares un coste desproporcionado y permitirá ahondar en la seguridad del parque de instalaciones no registradas.

Otro elemento importante de la regulación contemplada en el Capítulo IV es el relativo a la determinación de la fecha de puesta en servicio de las instalaciones no registradas. Este aspecto es de una importancia que no puede ser obviada, pues sirve a la concreción de la reglamentación técnica que debe satisfacer la instalación. También aquí se debe responder a los interrogantes que puede plantear la falta de disposición del certificado de instalación, pues dicho documento es el que sirve típicamente a la determinación de la fecha de puesta en servicio. En estos casos, y dado que el informe antes referido nada puede señalar sobre la fecha de puesta en servicio, se establece la posibilidad de probar la misma en base a documentación indiciaria (datos archivados de

mantenimiento más antiguos que existan, la licencia inicial de actividad, apertura o funcionamiento, las inscripciones registrales del inmueble donde se ubique, etc.). Si ello no es posible, se establece que, “a los efectos de determinar la normativa a que debe quedar sometida”, la fecha de puesta en servicio coincidirá con aquélla “en la que la Administración haya tenido o fuera a tener conocimiento por primera vez de la existencia de la instalación de que se trate”.

La determinación de la fecha de puesta en servicio que se prevé aquí puede ser efectuada tanto por la persona titular –a través del trámite contemplado en el artículo 16-, por el organismo de control –a través de la comunicación del resultado de una inspección periódica- así como por la Administración –cuando estime que la fecha determinada por cualquiera de los dos otros agentes es errónea o inexacta. Por lo demás, la regulación propuesta permitirá definir con un elevado grado de acierto la fecha de puesta en servicio y, con ello, aumentar el nivel de seguridad jurídica del sector.

El régimen de las instalaciones no registradas se completa con previsiones relativas a la inscripción de las mismas –remitiéndose aquí al Registro de instalaciones de seguridad industrial regulado por el Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial- y a su control.

La parte final del Proyecto de Orden comienza con una Disposición Adicional que busca compatibilizar las inspecciones periódicas de aquéllas instalaciones ubicadas en establecimientos o edificios de uso diverso, de suerte que se permita desarrollar la inspección periódica afectas a las zonas de uso no industrial con las que se desenvuelven sobre las instalaciones reguladas por el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales. La ventaja que presentará esta regulación es la superación de cargas administrativas y el aumento en la seguridad del parque de instalaciones, pues la periodicidad de las inspecciones periódicas previstas en el Real Decreto 2267/2004 es inferior a la que se establece en el Real Decreto 513/2017.

Por medio de la Disposición Adicional Segunda se permite a la Dirección competente en materia de seguridad industrial la actualización de los modelos que se contemplan en los Anexos I, II y III de la Orden. Esta previsión se estima de inclusión necesaria habida cuenta de que el contenido que debe figurar en dichos Anexos puede variar y no parece razonable que dicha actualización deba canalizarse a través de Orden de la Consejera o Consejero competente.

Por último, no se ha estimado incluir un plazo de vacatio dilatado porque se aprecia la necesidad de que la futura Orden despliegue efectos cuanto antes.

ZIGOR URKIAGA URKIZA

DIRECTOR DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL