

# Las directivas europeas y su proceso de arraigo en las tradiciones nacionales:

## Una aplicación en Francia de la Directiva Seveso

François DUCHENE

Doctor en Geografía Investigador en el laboratorio RIVES ENTPE (Escuela Nacional de Ingenieros de Caminos y Obras Públicas) – Francia

**RESUMEN:** Cuando se oye comúnmente hablar de Europa se podría creer que se habla de una entidad burocrática más que política con funcionamiento totalmente autónomo. Ahora bien, cuando se observa concretamente el modo de aplicación de una directiva precisa, en este caso la Directiva Seveso 1 (luego 2), se advierte una importante diversidad en los diferentes países de la Comunidad. El estudio del caso francés, a través de un ejemplo preciso y voluntariamente detallado, muestra el modo en cómo la directiva Seveso, tan pronto como se incorporó a la legislación francesa, ha vivido un proceso de arraigo sin una profunda ruptura con la historia y las prácticas del país. Hemos observado que la misma directiva, aplicada en otros países, como Holanda, ha conocido un proceso diverso de implementación. Así podemos mostrar cómo el carácter *social* y *local*, más que el estrictamente *administrativo* y  *europeo*, influye en la elaboración de tales directivas

Descriptores: Legislación Europea. Directiva Seveso. Francia.

### I. INTRODUCCIÓN

Una idea que solemos leer o escuchar afirma que Europa *se va imponiendo* cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos de sus países miembros. Esta fórmula casi periodística evoca la imagen de una «apisonadora burocrática» que proviene de Bruselas, trabajando de manera autónoma e imponiendo su trabajo reglamentario uniformemente en todos los países miembros. Dicha imagen está fundada en el hecho de que las instancias europeas tienen una importante actividad reglamentaria, en muchos aspectos<sup>1</sup>.

Pero el tópico que consiste en asimilar Europa únicamente a un aparato burocrático poderoso ¿no ocultaría acaso el hecho de que la Comisión Europea, que valida las políticas públicas europeas, esté integrada por autoridades electas de cada Estado miembro que participan ampliamente en su elaboración? Dicho de otro modo, esta actividad de normalización ¿no será el resultado de puntos de vista nacionales que se expresan a lo largo de su elaboración? Por otra parte, dada la diversidad de la historia política y administrativa de cada país miembro (incluso de cada región que lo

Recibido: 22.03.02, revisado: 28.08.02  
e-mail: duchene@entpe.fr

<sup>1</sup> Se basa quizás también en el sentido, expresado por parte de las opiniones públicas de los países de la Comunidad, de que

paradójicamente esta actividad *reglamentaria* de las instituciones europeas *desregula*, o incluso tiende a liberalizar economías nacionales construidas sobre bases más solidarias.

componen), ¿se puede realmente imaginar que la aplicación de estas políticas europeas sea uniforme, en el tiempo y en el espacio? En otras palabras, ¿pasarán las directivas europeas por varios filtros sucesivos que tiendan a desviarlas y adaptarlas al contexto de su aplicación? Finalmente, una vez en vigor, ¿estas políticas no serán objeto de evaluaciones, comparaciones, adaptaciones, con la voluntad de desarrollarlas, tanto en su fondo como en su forma?

Para responder lo mejor posible a todos estos interrogantes nos interesaremos en una directiva europea que concierne tanto al ámbito de la industria como al de la ordenación urbana. En efecto, desde 1982, Europa dispone de una regulación de las actividades industriales peligrosas por la promulgación de la directiva Seveso 1. La Comisión Europea aprobó varios años después, en 1996, la directiva Seveso 2 que complementa la primera.

Disponemos de pocos elementos para analizar con detalle el proceso de elaboración de esta política europea. Así, tras su exposición, optamos por observar los modos de su aplicación, afirmando que el segundo explica en parte el primero. Con mayor detalle, nos interesamos en el caso francés<sup>2</sup>, a través del estudio de la «implantación» de «zonas de peligro» alrededor de una fábrica química en los documentos de urbanismo. Al final, evocamos las posibles evoluciones de esta política, situada entre la industria y la ordenación urbana, tanto en Francia como en Europa.

## 2. UNA MISMA DIRECTIVA SEVESO Y VARIAS APLICACIONES NACIONALES

La directiva que nos ocupa se llama Seveso porque fue elaborada a raíz de un accidente industrial acontecido en Meda, cerca del municipio de Seveso, en la región metropolitana de Milán, el 10 de julio de

1976. Una importante nube de dioxinas escapó de la fábrica *Icmesa*, perteneciente al grupo químico helvético Hoffman-La-Roche. Este accidente no causó ninguna pérdida humana, aunque sí provocó lesiones debidas a las dioxinas que pudieron revelarse después sin que le fueran atribuidas, en su momento. Sin embargo, fue necesario desplazar a 736 personas durante varios años, y sobre todo, provocó una polémica a propósito de la indecisión a la hora de tratar la crisis (LAGADEC, 1980).

### 2.1. Ante todo organizar una libre competencia equitativa en la Comunidad Europea

Con este accidente surgió, en los diferentes países de la Comunidad Europea, la conciencia de una necesaria regulación para la instalación de industrias peligrosas en medio urbano en un contexto, mundial y europeo, de incremento de estos tipos de accidentes<sup>3</sup>. Instada por el gobierno italiano, la Comisión de las Comunidades Europeas ponía en marcha en 1979 una directiva sobre las industrias peligrosas (CLÉMENTÉ, 1996).

La intención de proteger a la población civil y al medio ambiente inspiró, efectivamente, esta necesidad. No obstante, la dimensión europea de esta regulación se explica por el hecho de que, en el ámbito de una verdadera competencia económica, los países más desarrollados en materia de legislación industrial deseaban una armonización europea<sup>4</sup>. «La Directiva Seveso nació basada en la libre competencia, para que las obligaciones ambientales no fueran el pretexto de impedir una competencia equitativa» recordó recientemente la Señora Liennman<sup>5</sup>. Además, un investigador que trabajó el accidente de Seveso, escribió que Hoffman-La-Roche «escogió Italia para producir el triclorofenol, (...) también debido al subdesarrollo científico italiano, a la ausencia de regulación restrictiva y la debilidad de sus

<sup>2</sup> Debido a la antigüedad de la presencia de la industria química en este país.

<sup>3</sup> Particularmente en este periodo, Flixborough (Inglaterra), en 1974 (28 muertos y 104 heridos), Els Alfacs (España), en 1978 (216 muertos, varios centenares de heridos), y numerosos accidentes en empresas holandesas, francesas o italianas, provocando cada vez la muerte de varios empleados.

<sup>4</sup> Francia, Alemania y Luxemburgo disponían ya de un marco legislativo restrictivo para sus industrias peligrosas (CLÉMENTÉ, 1996).

<sup>5</sup> Ex-Ministra encargada de la vivienda, y diputada europea, miembro de la comisión de trabajo «Seveso» para la elaboración de la directiva. Recordaba este punto de vista durante el debate en la región Rhône-Alpes sobre los riesgos industriales, en Bron (Lyon), el 5 de diciembre de 2001.

controles» (ZEDDA, 1976: 30). Dicho de otro modo, los países más desarrollados de la Unión establecieron progresivamente su propia regulación sobre de industrias insalubres, contaminantes o peligrosas en ámbito urbano. No querían que este avance les desfavoreciera y que, con la apertura de las fronteras, los industriales no se fueran a otros países europeos poco industrializados y, por tanto, con una regulación más favorable para ellos.

Con este enfoque de libre competencia, la directiva Seveso plantea previamente armonizar las leyes existentes e impulsar nuevas regulaciones en los países donde no existen. Uno de los considerandos de la Directiva lo recuerda:

«Considerando que la disparidad de las disposiciones ya aplicables o en preparación en los varios Estados miembros, sobre medidas de prevención de los accidentes mayores y la reducción de las consecuencias para la población y el medio ambiente podría crear condiciones de competencia desiguales y tener repercusiones directas en el funcionamiento del mercado común, hay que proceder en este sector al acercamiento de las legislaciones (...).

Y en el documento europeo de evaluación de esta directiva Seveso, elaborado varios años después de su promulgación, se recuerda de nuevo que «las medidas dentro de la Comunidad Europea deben ser suficientemente importantes para ser plausibles, pero suficientemente flexibles para ser realistas. No deben influir indebidamente en la competitividad» (HAMILTON & al, 1993: 10). En consecuencia, podemos decir que la dimensión económica está ampliamente presente en el espíritu de esta directiva.

## 2.2. El contenido de la directiva Seveso

Los términos de la directiva n° 82-501 del 24 de junio de 1982 «sobre los riesgos de accidentes mayores de ciertas actividades industriales<sup>6</sup>», llamada directiva Seveso 1,

<sup>6</sup> Publicado en el DOCE del 5 de agosto de 1982.

<sup>7</sup> La Directiva no dice nada de las razones de esta exclusión. En el caso francés, las autoridades invocan el hecho que la industria nuclear es reciente, al contrario de la química, y por ello, incorpora ya un enfoque sobre la seguridad

indican el camino que hay que seguir para tratar actividades industriales peligrosas. Se pueden resumir a continuación sus principios esenciales:

- El artículo 1 y sus anexos definen las principales terminologías utilizadas, así como las sustancias designadas como peligrosas.
- En sus considerandos 2 y 5, y en sus artículos 3, 4, 5 y 6, la Directiva solicita a los industriales la reducción en el origen del peligro de sus instalaciones por medio de procedimientos cuyo objeto central, la elaboración de una «notificación a la autoridad competente», permita conocer y tratar el riesgo. El artículo 7 dice que una autoridad administrativa nacional debe ser designada como interlocutor de los industriales para velar por la puesta en marcha de estas medidas de seguridad.
- El artículo 8 insta a la obligación de informar «de modo apropiado y sin que tengan que preguntarlo, [las] personas susceptibles de ser afectadas por un accidente mayor provocado por una actividad industrial, (...) de las medidas de seguridad a tomar y de la buena actitud a adoptar en caso de accidente».
- La Directiva se aplica tanto a las instalaciones nuevas como a las que ya existen (artículo 9). En cambio, excluye de su campo de aplicación las instalaciones militares y nucleares civiles<sup>7</sup>.
- Los artículos 10, 11, 12 y 13 tratan de la organización de los auxilios y de la constitución de un registro central europeo de las causas de accidentes, a aportar por los Estados miembros y los industriales afectados.
- Finalmente, la Directiva no obliga a tomar medidas de zonificación en el entorno de las fábricas peligrosas. El artículo 17 sólo dice que «dicha directiva no reduce la capacidad que tiene cada Estado miembro de aplicar medidas administrativas o legislativas que

desde su comienzo. Por otra parte, se trata de una industria nacionalizada, por lo que puede hacer inversiones importantes para la seguridad. Más allá de estas razones «oficiales», se puede recordar el origen militar de esta industria en Francia, y, por tanto, de su particular carácter secreto.

*asegura una protección de los y las habitantes y del medio ambiente más amplia que la que resulta de las disposiciones de la presente directiva».*

Directiva, que no ley ni, *a fortiori*, decreto de aplicación, el texto deja a cada Estado miembro amplios márgenes de maniobra en su establecimiento.

### 2.3. Varias formas de interpretar la directiva seveso I en Europa

La reducción de los peligros en su origen, en las empresas, representa el punto más importante de la Directiva. Por eso, los industriales deben comunicar una notificación a la administración, explicando la naturaleza del peligro, «*las causas del riesgo y las condiciones en las que se puede producir un accidente mayor*» (artículo 5). Para responder a esta petición es necesario por, por parte de las autoridades competentes, elegir tal o tal técnica y modelizar los datos disponibles, como veremos más adelante. En este punto, los países miembros utilizaron dos enfoques técnicos, reflejo también de diferentes elecciones políticas. Algunos (como Alemania, Luxemburgo o Francia) ya optaron por un enfoque «determinista», basado en el peligro máximo de la empresa. Otros (como Bélgica, Dinamarca, Holanda o Inglaterra) usaron un enfoque «probabilista», que además considera la variable de recurrencia, y determina pues un umbral bajo el cual el riesgo se considera como aceptable (HAMILTON & al, 1993: 7).

Otro punto importante implícito en la Directiva concierne al trazado, o no, en los documentos de urbanismo, de zonas de afección alrededor de las fábricas peligrosas, en las que se limite la urbanización. Una evaluación de la aplicación de la Directiva realizada por la Comunidad Europea en 1993, mostraba como algunos países, como Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Holanda e Inglaterra, adoptaron estas disposiciones legislativas, y que, en esta misma época, España y Portugal pretendían seguir este

mismo camino (al contrario que Grecia<sup>8</sup>) (HAMILTON & al, 1993).

A propósito de estos dos puntos, tratamiento administrativo de la «notificación de peligro» y de afección a zonas urbanas alrededor de las instalaciones peligrosas, uno puede preguntarse por qué su aplicación conoció tales diferencias entre los países miembros. Un estudio detenido de la gestión de los riesgos en Holanda ofrece algunos elementos de respuesta. Holanda es un país de muy alta densidad de población, y expuesto desde hace siglos a importantes riesgos de inundación. Al menos, por estas dos razones, los poderes públicos poseen, por una parte, una vieja experiencia en ingeniería contra riesgos y, por otra, disfrutaban de una tradición de planificación territorial (BARTHÉLÉMY & al, 1998). Rica en este tipo de experiencias, no es de sorprender que Holanda eligiera un enfoque probabilista, a partir de un modelo matemático más sutil pero con consecuencias menos restrictivo al nivel territorial que el enfoque determinista (HAMILTON & al, 1993).

Más allá de estos elementos culturales, se puede comprobar, a través del caso francés, cómo la aplicación de tal directiva europea se basa en la práctica histórica y coyuntural de un país, en tanto que «un conjunto legislativo y reglamentario [representa], más que, el reflejo de toda una organización social» (LAGADEC, 1980: 322).

### 3. EL PAPEL INELUDIBLE DE LA DRIRE<sup>9</sup> EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA

Una idea generalizada en Francia consiste en afirmar que la ley del 22 de julio de 1987<sup>10</sup> es la traducción francesa de la directiva Seveso. En realidad, acabamos de ver que si la Directiva autorizaba a cada Estado a ir más allá del texto, especialmente en materia de protección de la población y del medio ambiente, sin embargo, no imponía nada desde el punto de vista de la ordenación territorial. En

<sup>8</sup> No tenemos ningún dato que trate de los últimos países, escandinavos, ingresados en la Comunidad Europea.

<sup>9</sup> Dirección Regional de Industria, de Investigación y de Medio Ambiente.

<sup>10</sup> Ley n°87-565 del 22 de julio de 1987 referente a «La Organización de la Seguridad Civil, la Protección Del Bosque Contra los Incendios y la Mayor Prevención».

1982, fecha de la Directiva, Francia disponía ya, desde hace dos siglos, de una legislación para el control de los establecimientos peligrosos (DUCHÊNE & MARTINAIS 2002). Ésta fue actualizada poco antes, el 19 julio de 1976<sup>11</sup>, dándole un contenido que va, en gran parte, más allá de las exigencias de la Directiva. La ley de 1987 es, pues, un texto que legisla sobre los entornos de estas empresas que, en Francia, llevará más precisamente el sello de Seveso.

La ley de julio de 1987 obliga por vez primera a los municipios a «incluir el riesgo» en sus documentos de urbanismo. Vamos a ver su génesis y las condiciones de su concepción, ya que muestra las dificultades y los conflictos que va a suscitar su aplicación. Pero previamente, consideramos necesario precisar algunos elementos del contexto nacional.

### 3.1. Elementos del contexto administrativo francés

El primer elemento se refiere a los servicios del Estado francés que tratan de los asuntos industriales. Los ingenieros de las DRIRE deben supervisar la aplicación de las normas de seguridad en las industrias peligrosas. Depende por un lado del Ministerio de Industria y por otra del Ministerio de Medio Ambiente. Generalmente, se trata de ingenieros especializados en procesos industriales fundamentalmente dedicados a las instalaciones peligrosas. Éstos cumplen su misión apoyándose en la ley del 19 de julio de 1976, que establece los elementos estimados peligrosos en estas instalaciones (productos, almacenamientos, procesos), y obliga a los propietarios a rendir cuentas a la administración de los métodos y medios empleados para luchar contra estos peligros. La ley de 1987 ofrece además, a los ingenieros de las DRIRE, la posibilidad de «intervenir fuera» de las empresas peligrosas, en la urbanización existente o proyectada de sus entornos. Así, éstos van a intervenir en las competencias propias,

hasta este momento, de otros agentes institucionales.

El segundo elemento del contexto concierne a las denominadas «leyes de descentralización». En efecto, en 1982 y 1983, el gobierno transfería varias de sus competencias a los municipios, particularmente el urbanismo y la ordenación del suelo. Hasta este momento, las Direction Departamentale de L'Équipement DDE, servicios territoriales del Ministère L'Équipement, des Transports et du Logement desempeñaban esta función. Este traspaso fue objeto de una antigua reivindicación de los municipios y, ya en 1987, lo consideran como un proceso irreversible. En estos traspasos, hay que precisar también que la competencia de la seguridad permaneció a cargo del Estado.

El tercer elemento del contexto se refiere a la regulación del urbanismo. Desde 1983, los municipios tienen la responsabilidad de elaborar su POS<sup>12</sup>, documento estratégico que rige los derechos de construir en las respectivas parcelas. Cada modificación o revisión de este documento requiere primero una decisión política y seguidamente administrativo, que suele durar entre seis y dieciocho meses. El Estado, por medio de las DDE, conserva desde 1983 el control a posteriori de la conformidad a la ley del documento final, sin juzgar el proyecto.

Dadas estas precisiones, se verá a continuación la interpretación de la directiva Seveso en el derecho francés.

### 3.2. La comisión «Isère Departamento piloto», boceto de la ley de 1987

La urgencia del concepto de «riesgos mayores» en Francia es un proceso complejo, al cual contribuyó intensamente el vulcanólogo Haroun Tazieff gracias a su experiencia científica. Su aportación más original estriba en, la llegada al mundo político de un científico de formación para formalizar instrumentos legislativos y

<sup>11</sup> Ley n° 76-663 del 19 de julio de 1976, «relativa a los establecimientos clasificados».

<sup>12</sup> Plan de Ocupación del Suelo, principal instrumento reglamentario de zonificación, hoy PLU

(Plan Local de Urbanismo) desde la nueva ley Solidaridad y Renovación Urbana de diciembre de 2000. Es el equivalente al PGOU.



reglamentarios de prevención contra los riesgos mayores.

En efecto, fué nombrado sucesivamente Comisario, Delegado y Ministro encargado de los riesgos mayores, por la voluntad directa del presidente Mitterrand. Su trabajo, realizado al margen —y a veces en contra— de los cuerpos administrativos del Estado, se refiere principalmente a los riesgos naturales y la gestión de las crisis. El problema de los riesgos industriales, planteado más tarde, fue sólo esbozado por Haroun Tazieff cuando salió el gobierno socialista al que pertenecía (DECROP, 1991).

Alain Carignon (RPR), nombrado Ministro de Medio Ambiente en 1986 en el Gobierno de Jacques Chirac, continúa la experiencia de su predecesor, promulgó la ley del 22 de julio de 1987. A su llegada al gobierno, Carignon acumula varios cargos. Es alcalde de Grenoble<sup>13</sup> desde 1983, y presidente de la Asamblea del Departamento de Isère desde de 1985<sup>14</sup>. Al menos por dos razones se interesa particularmente por el problema del riesgo: elegido por un departamento alpino sujeto a movimientos telúricos y jalonado de varias plantas nucleares y, elegido también en una ciudad caracterizada por la presencia de industrias químicas en sus municipios periféricos. Así pues, el Ministro-Presidente-Alcalde organiza a partir de junio de 1986 una experiencia local llamada «Isère Departamento Piloto». El *préfet*<sup>15</sup>, representante del Estado en el Departamento<sup>16</sup>, organiza varios grupos de trabajo encargados de proponer al final un programa departamental plurianual de prevención de los riesgos mayores. Desarrollada durante siete meses, esta operación única fue el primer ejemplo de movilización general de una colectividad territorial francesa para el tema de los riesgos mayores.

El informe de la Comisión cuenta con numerosos elementos interesantes que

ilustran tanto el contenido de la futura ley de julio de 1987 como del modo de su cumplimiento. Entre estos, cabe destacar los resultados de la Subcomisión «instalaciones fijas de alto nivel de riesgo», que relacionan riesgos tecnológicos y territorio<sup>17</sup>.

Los principales riesgos químicos identificados por la directiva Seveso son el incendio, la explosión y la nube tóxica. La comisión examina cada uno de ellos, y trata de sacar conclusiones al servicio del desarrollo urbano. Así, para el riesgo de incendio, «*es casi imposible determinar a priori zonas que podrían ser afectadas. Los gases provocan frecuentemente lluvias en otros lugares, lo que favorece la disolución de los productos peligrosos pero, sin embargo, puede ser a veces insuficiente para algunos componentes de muy alta toxicidad*». Para el riesgo de explosión, «*la definición de zonas afectadas por un accidente mayor supone hipótesis de referencia simplificadoras, y generalmente aumentadas, que suelen ser causa de discusión, siendo imposible la cobertura de todos los casos*». Finalmente, para el riesgo tóxico y las emisiones, «*tenemos numerosos modelos matemáticos, pero sólo pueden ofrecer una aproximación de las zonas afectadas, porque no contemplan con precisión la topografía del emplazamiento y la dinámica interna de la nube emitida (temperatura del gas, reacción con la humedad del aire, evolución espontánea de los productos)*. En cambio tratándose de dispersión integran bien las situaciones meteorológicas locales más habituales<sup>18</sup>». Paradójicamente, y aunque dominaban los técnicos, las actas de este grupo están llenas de incertidumbre.

Sin embargo, los miembros de esta misma comisión van a preconizar «*prioritariamente, y para cada emplazamiento químico, la definición de las zonas adyacentes que serían afectadas en caso de accidente mayor. Estos datos son necesarios para «dimensionar» los*

<sup>13</sup> Cuidad alpina de 160.000 habitantes, en el sureste de Francia.

<sup>14</sup> Alain Carignon fue a menudo presentado como un renovador de su partido, el RPR. En este ámbito, abrió su municipio a un grupo llamado «Nueva Izquierda», al cual Haroun Tazieff precisamente perteneció. Después de una ascensión política notable, Carignon fue encarcelado en los años 90 por malversación de fondos.

<sup>15</sup> Equivalente al Delegado del Gobierno.

<sup>16</sup> El *préfet* a la sazón, el señor Proust, había trabajado en el Ministerio para los Riesgos Mayores con Haroun Tazieff.

<sup>17</sup> El grupo de trabajo se compone de 54 miembros: 12 representantes de la administración (principalmente la DRIRE), 11 industriales, 20 peritos (investigadores o universitarios), y solo 4 elegidos, 5 representantes asociativos y 2 representantes sindicales.

<sup>18</sup> Isère Departamento Piloto, Riesgos tecnológicos, Subcomisión instalaciones fijas de alto nivel de riesgo, Octubre 1986, p 35.

*POI<sup>19</sup> y los PPI<sup>20</sup>, y sobre todo constituyen una información que debe ser notificada lo más rápidamente posible a los municipios<sup>21</sup>».*

Conscientes de la vinculación histórica entre la urbanización y las industrias químicas, los autores del informe sólo contemplan soluciones a largo plazo, es decir, refiriéndose a la urbanización futura y no a las construcciones ya existentes. Pero «es necesario estudiar una forma urbana que no agrave las consecuencias de un posible siniestro. (...) Una de las primeras dificultades se refiere a la delimitación de las zonas donde debe limitarse la urbanización. Los intereses económicos son muy importantes, y, para seleccionar las afecciones, los técnicos disponen, en el actual estado del conocimiento, con los recursos actuales, de elementos con amplios márgenes de incertidumbre que pueden servir de pretexto para no hacer nada».

Así, para evitar el supuesto inmovilismo de los políticos, el informe propone investigar una metodología que permitiera determinar las zonas de peligro. A la espera de esta definición precisa, el informe recomienda que el Estado (por medio de la DRIRE «y, eventualmente, de otros servicios») comunique a priori su acuerdo —o su negativa— sobre cada nuevo proyecto de construcción que se sitúe cerca de una planta química peligrosa. Tres años después de la promulgación de las leyes de descentralización y del traspaso del urbanismo del Estado a los municipios, es imaginable la acogida negativa de tal recomendación por parte de los políticos.

### 3.3. La DRIRE, principal actor de la ley del 22 de julio de 1987

La ley de julio de 1987 se basa en las reflexiones producidas en Isère. El Ministerio de Medio Ambiente adopta la filosofía, las disposiciones y las recomendaciones de la Comisión de Grenoble, sin especificar sus

modalidades de aplicación. Así, en relación con los perímetros de las zonas de seguridad, la ley, sin decirlo explícitamente, deja<sup>22</sup> un amplio margen para la negociación entre los servicios del Estado, los industriales y los municipios. Para determinar estos perímetros, los servicios del Ministerio de industria utilizarán una metodología calificada de determinista (ajustada al más alto nivel de peligro), comúnmente utilizada en los modelos referenciales de la industria nuclear y de la aviación.

Los efectos de la ley de julio de 1987 se interpretan frecuentemente como una nueva legitimación del Estado y de sus servicios. En efecto, el Ministerio de Medio Ambiente se debilitó a finales de los años setenta como consecuencia de la crisis económica y la disminución de los grupos ecologistas. Utilizó los riesgos mayores casi como un «producto de reclamo», esperando solventar otros problemas más amplios, como el tratamiento de los residuos o la reducción de la contaminación atmosférica por ejemplo. Por otra parte, en materia de urbanismo, el Estado, por medio de las DRIRE y las DDE, pudo utilizar el riesgo como un «caballo de Troya», retornando a un sector cedido, con pesar, a los municipios. Por fin, con el arma del plan de riesgo, traducción de un enfoque determinista, los ingenieros de las DRIRE, verdaderos arquitectos de esta ley, van a erigirse tanto en promotores como en árbitros de las revisiones de los POS (DECROP & al, 1993).

Algunas de las obras exigidas a los industriales por las DRIRE para limitar los peligros dentro de sus fábricas, causan conflictos de carácter puntual. Pero es principalmente en el momento de las revisiones de los POS cuando van a surgir los problemas. El informe «Isère Departamento Piloto» mencionaba las incertidumbres de los ingenieros y peritos sobre las posibilidades de determinar precisamente «zonas de peligro». Ahora bien, los POS están constituidos por

<sup>19</sup> Plan de Organización Interna, bajo la responsabilidad del director de la fábrica, que define la organización de la intervención en caso de accidente dentro de la planta.

<sup>20</sup> Plan Particular de Intervención, bajo la responsabilidad del *Préfet*, que define la organización de la intervención y la evacuación de los habitantes en caso de accidente mayor.

<sup>21</sup> *Op. Cit.* p 55.

<sup>22</sup> El artículo 22 añade al Código de urbanismo la necesidad de los municipios de «prevenir los riesgos naturales previsibles y

*los riesgos tecnológicos*». El artículo 23 añade al artículo 7 de la ley de 19.07.1976 relativa a las actividades industriales peligrosas que: «la institución de servidumbre de utilidad pública será decidida dentro de un perímetro delimitado en torno al emplazamiento peligroso, ya sea a instancia del industrial o del alcalde del municipio en cuestión, ya sea por iniciativa del representante del Estado en el Departamento (...)».

parcelas donde se aplica (o no) tal o tal prescripción, y, teóricamente, la cartografía de los riesgos no puede aceptar la incertidumbre.

#### **4. UN EJEMPLO DE LA IMPORTANCIA DEL TERRITORIO EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE 1987**

Para entender bien los problemas planteados por la aplicación de la ley, se va a mostrar un ejemplo concreto, el de la definición de las «zonas de peligro» en el área urbana de Roussillon<sup>23</sup>. Situada en el Departamento de Isère, en el valle del Ródano, este área urbana de 20.000 habitantes consta principalmente de tres municipios, Roussillon, Péage-de-Roussillon y Salaise-sur-Sanne. Desde la primera guerra mundial, acoge una importante fábrica de productos químicos del grupo Rhône-Poulenc (convertido en Rhodia en 1998). La empresa construyó numerosas urbanizaciones, incluso una ciudad obrera edificada en los años veinte junto a su recinto. Hasta este momento, cerca de 3.000 vecinos vivieron bajo las chimeneas de Rhône-Poulenc, sin plantearse el problema de su seguridad, ni por los poderes públicos, ni por los dirigentes de la firma.

Los hechos que vamos a relatar tuvieron lugar entre 1990 y 1996. Nuestra investigación se apoya en fuentes que provienen principalmente de los municipios de la zona, de la DDE y de la DRIRE. La negociación que permitió un acuerdo para trazar las zonas de peligro, constó de varias etapas que vamos a desarrollar<sup>24</sup>.

##### **4.1. La elaboración de modelos espaciales de propagación de las nubes tóxicas**

Una primera etapa trata de la construcción por la DRIRE, de modelos espaciales de propagación de las nubes tóxicas.

La ley de julio de 1976 que regula las empresas peligrosas, obliga a la dirección de

cada establecimiento a elaborar «estudios de peligrosidad» para la DRIRE. El ejercicio consiste en la producción de planes de riesgo en las partes más peligrosas de la fábrica. A partir de dichos estudios, la DRIRE adopta un modelo matemático que relaciona peligro industrial y distancia física: cuanto más se aleja uno de la fuente de peligro, menos necesarias son las restricciones al urbanismo, como ondas concéntricas que se disipan tras arrojar una piedra en agua tranquila.

Como habían observado los miembros de la Comisión de Grenoble, este modelo es, de entrada, simplificador. En los años ochenta, POR ejemplo, una nube tóxica particularmente ligera que emitió una fábrica química cerca de Grenoble recorrió varios kilómetros antes de descender, provocando problemas en pueblos del monte de Vercors sin que las viviendas vecinas a la empresa fueran afectadas (MARTINAIS, 1996). Finalmente, son introducidos en el modelo dos grados de complejidad: por una parte, se tienen en cuenta las características meteorológicas del emplazamiento y, por otra, se distinguen una primera zona de toxicidad mortal de al menos el 1% de personas presentes (Z1) y una segunda zona de toxicidad con efectos irreversibles (Z2).

Los estudios de peligrosidad existen en la fábrica Rhône-Poulenc de Roussillon, y son utilizados como el punto de partida para definir las zonas Z1 y Z2. En noviembre de 1990, durante la primera reunión con los cargos electos de la población de Roussillon, el Préfet recuerda que el enfoque general consiste en no aumentar el número de vecinos en estas zonas de riesgo.

##### **4.2. Estudios y planes de riesgo alrededor de la planta Rhône-Poulenc de Roussillon**

En la segunda etapa del proceso, se examinan los peligros identificados en la empresa química. A finales del año 1990, durante una reunión, la dirección local de Rhône-Poulenc expone sus planes de riesgo a la DRIRE, la DDE y a los representantes de la población. Se trata en primer lugar, del

<sup>23</sup> Este ejemplo es representativo de los conflictos entre políticos y servicios del Estado, que surgieron en los municipios de Francia interesados en la aplicación de esta ley.

<sup>24</sup> Para más precisiones en el contexto, véase DUCHÈNE (1999) y COANUS & al (1999).



estallido de los tanques de gases de combustibles licuados, en segundo lugar de la explosión de una nube de cloruro de metilo y, finalmente, de emanaciones de fosgeno y amoníaco. Después, la DRIRE presenta a los representantes las consecuencias de estos planes para su municipio. La cuestión más preocupante es la posible rotura de la tubería que abastece un tanque de 450 m<sup>3</sup> de amoníaco. Según los cálculos más desfavorables fijados por la DRIRE, una nube de amoníaco que emanara en un accidente con un viento de 4 m/s, podría resultar mortal en un radio de 4 kilómetros alrededor de la fábrica, y provocar efectos irreversibles en un radio de 7 kilómetros. Así quedan implícitamente determinados los límites de las zonas Z1 (4 km) y Z2 (7 km) a incluir en los POS de los municipios. Con un viento de 1 m/s, más frecuente, las distancias se aproximan a 2 kilómetros para la Z1 y 3 kilómetros para la Z2.

Tras este informe, el trabajo en el POS prosigue sin la presencia de los industriales, municipio por municipio, en primer lugar, enumerando todos y cada uno de los problemas a solucionar. La DDE dirige los diferentes grupos de trabajo. Sin embargo, su papel puede ser a veces ambiguo, dada su nueva misión a partir de las leyes de descentralización: por una parte, debe asesorar a los representantes políticos y, por otra, debe vigilar que las áreas de peligro sean realmente calificadas como zonas prohibidas a nuevos edificios. Los técnicos de la DDE establecen como punto de partida de la negociación el plan que considere vientos de 1 m/s. Las emanaciones de amoníaco afectan todavía a los tres municipios y aproximadamente a 16.500 vecinos.

#### 4.3. Proyectos de desarrollo y trazado concreto de las zonas Z1 y Z2 en el POS

La tercera etapa consiste en trazar concretamente los límites de las zonas en la cartografía del POS. En las primeras reuniones de trabajo, los representantes políticos y técnicos de la DDE repasan los

principales proyectos urbanísticos previstos precisamente en la superficie incluida en el círculo de la Z1 FIG. 1. En Salaise, se trata de una zona comercial con un hipermercado, y de una escuela para 900 alumnos. En Roussillon, se trata de un proyecto de viviendas y oficinas y de un pabellón polivalente. Ahora bien, la Ley prevé que, en la Z1 «se prohíban las nuevas construcciones para uso comercial o de vivienda, y los establecimientos públicos (...)». En la Z2 «se autorizan, además de los usos del suelo de la Z1, nuevas viviendas siempre y cuando éstas se aislen<sup>25</sup> (...), así como comercios con menos de 25 personas. Adicionalmente, se prohíben los nuevos establecimientos públicos». Por lo tanto, el objetivo de la negociación, para los representantes políticos, consiste en conseguir un trazado de Z1, e incluso de Z2, que sea favorable a sus proyectos.

Al mismo tiempo que se revisa el POS, la DRIRE, conforme con sus prerrogativas, exige Rhône-Poulenc buscar soluciones para reducir en lo posible el peligro, en sus zonas. En 1991, la dirección de la empresa anuncia una importante modificación técnica: refuerza las tuberías que abastecen sus almacenes de amoníaco y de fosgeno, colocando en ellas un diafragma de tal modo que limite escapes en caso de rotura. Consecuencia directa de esta modificación técnica, los círculos se reducen, cambiando así las posibilidades de negociación entre representantes políticos y técnicos del Estado en los proyectos en conflicto FIG. 2. Aprovechando la situación, a finales de 1991, los responsables políticos de Roussillon proponen modificar el límite de la Z2, de modo que permite su proyecto de viviendas. Del mismo modo, los responsables políticos de Salaise proponen primero trasladar el límite de la Z2 al trazado de la autopista, para preservar de restricciones al solar reservado para la escuela y excluir totalmente el hipermercado de la discusión, es decir trazar los límites de las Z1 y Z2 al norte de la parcela ya comprada por el grupo comercial.

En enero de 1992, el *Préfet* convoca a la DRIRE, la DDE y a los responsables políticos de los municipios para concluir el debate. Tres mapas, presentados en esta ocasión, muestran la evolución de las negociaciones. El primero representa los

<sup>25</sup> Se trata de reducir al máximo y lo más pronto posible los intercambios de aire entre el interior y el exterior de la vivienda en caso de nube tóxica accidental.

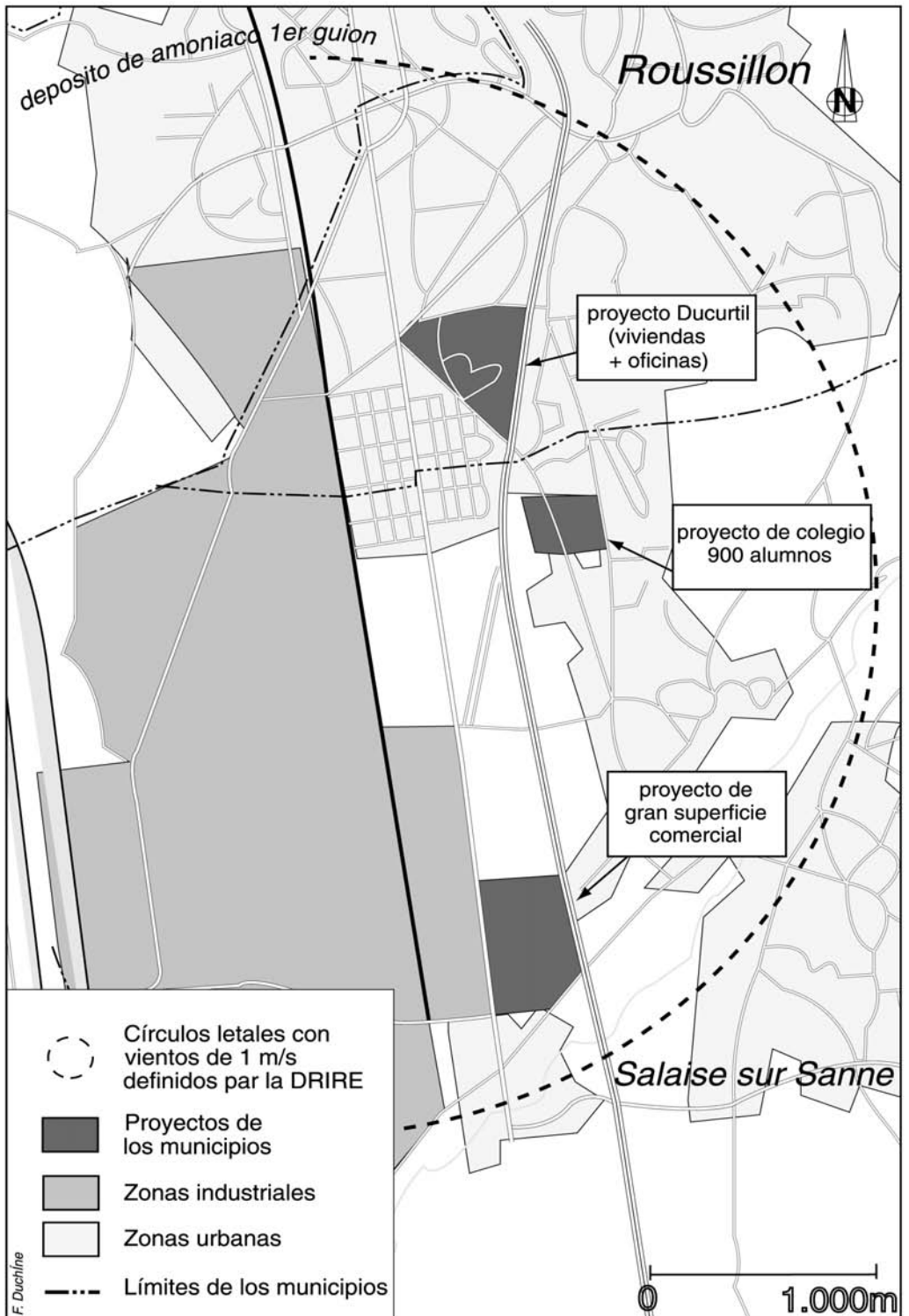


FIG. 1. Proyectos de ordenación inscritos en los círculos de peligro

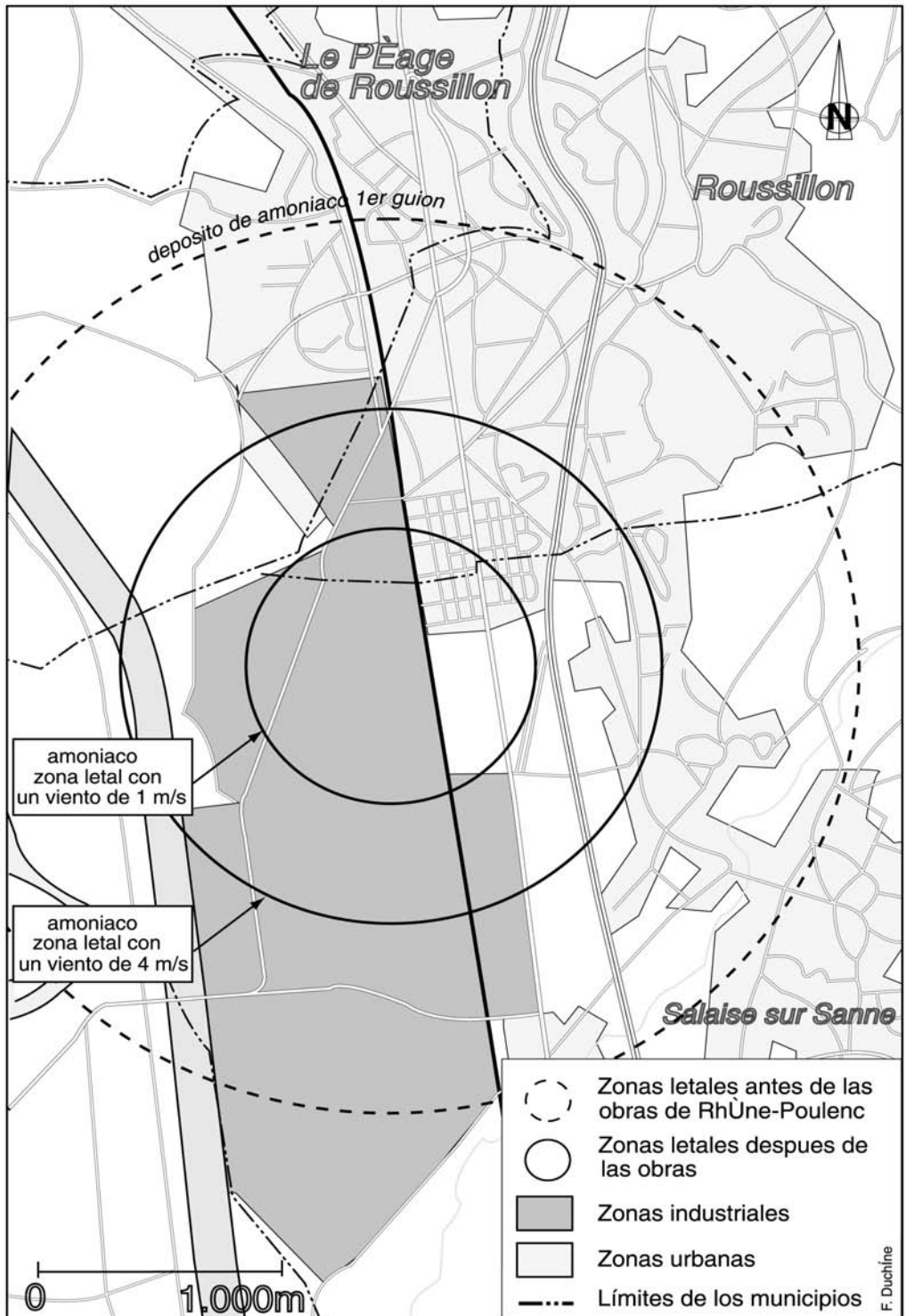


FIG. 2. Zonas tóxicas letales en la área urbana, definidas por la DRIRE (1990-1991)

círculos propuestos por la DRIRE y la DDE: la Z1 se cierra en la autopista, la Z2 está calcada en la línea de cresta de las laderas orientales FIG. 3a. El segundo mapa indica las modificaciones logradas por la mayor seguridad de los almacenes de Rhône-Poulenc: el emplazamiento del futuro hipermercado de Salaise y el proyecto de viviendas de Roussillon salen de la Z1 (pero no totalmente de la Z2) FIG. 3b. Esta propuesta prohíbe la construcción de la futura escuela en el lugar previsto, pero, pues, disgustando a los responsables políticos de Salaise. Por eso, propusieron el mapa de la FIG. 3, que limita la Z1 a la carretera nacional y la Z2 a la autopista FIG. 3c.

Durante esta reunión, los servicios del Estado presentan a los representantes políticos un cuarto mapa., que trata esencialmente del retroceso de la Z2 FIG. 3d. El radio de su nuevo perímetro, de 1.100 metros, coincide con la zona mortal reevaluada de una nube de amoníaco. A pesar de este paso adelante, los representantes políticos siguen rechazando el bloqueo de sus proyectos de desarrollo. Tras una negociación tensa, todos los protagonistas acordaron un quinto mapa, que satisface casi todas las reivindicaciones de los representantes políticos FIG. 4. En efecto, la nueva cartografía del riesgo en la población permite realizar todos los proyectos de la zona comercial de Salaise. Por otro lado, la disminución de la Z2 autoriza la construcción de nuevos establecimientos públicos: uno de los solares reservados para la escuela «se salvó», así como el emplazamiento del futuro pabellón polivalente.

A lo largo de estas discusiones, cabe mencionar el papel moderado representado por el técnico de la DDE, mientras que su colega de la DRIRE no aceptaba de buen grado las disminuciones sucesivas de las Z1 y Z2. A pesar de todo, el convenio de enero de 1992 permite que los representantes políticos continúen su trabajo de revisión del POS sin intervención autoritaria del Estado.

Sin embargo, este convenio marco será en parte quebrado en Salaise, en vísperas de las elecciones municipales de 1995.

#### 4.4. Una Z3 en Salaise: desde la «negociación institucional» hasta la «protección jurídica»

En efecto, contra toda previsión, una cuarta etapa de negociación acontece en el proceso, debido a elementos judiciales externos a la situación local.

A principios de 1994, durante una de las últimas sesiones de trabajo en el POS de Salaise, la DDE plantea un problema conflictivo refiriéndose a la construcción de la futura escuela. Concretamente, al contrario de lo que permitirá el reglamento, el campo de deporte de la escuela se localiza en la Z2. Los representantes políticos indican a la DDE que este nuevo equipamiento deportivo reemplazará a otro, situado al lado de la fábrica en Z1. Finalmente, se acuerda que el proceso normal de revisión siga su curso: el consejo vota su proyecto de POS, a fin que el *Préfet* dé su informe, después de consultar sus servicios de la DRIRE y de la DDE. Por otro lado, durante el verano de 1994, la Asamblea del Departamento acuerda los fondos necesarios para la construcción de la escuela, y el proyecto arquitectónico toma consistencia.

Ahora bien, a finales de 1994, el *Préfet* modifica radicalmente su posición sobre el emplazamiento de la futura escuela. En una primera fase, este «cambio de doctrina» se plasma por una observación casi anodina en el POS expedido por la *Préfecture*, que prohíbe la construcción del campo de deporte en el solar reservado para este uso. Pero detrás del equipamiento deportivo, es la escuela la que está amenazada.

En realidad, el *Préfet*, recientemente designado, había pedido a sus servicios que buscarán el medio para prohibir la implantación de la escuela en este lugar. Hay que precisar que, durante esta misma época, el caso judicial del estadio de Furiani inquieta a los altos cargos de la función pública francesa<sup>26</sup>. Preocupado por la idea de una posible condena en caso de escape tóxico de la fábrica química, el nuevo *Préfet* de Isère ya no quiere permitir la construcción de una instalación escolar cercana a una Z2. En febrero de 1995, acaba denunciando el

<sup>26</sup> Una tribuna provisional se rompió en este estadio de Córcega, provocando la muerte de varias personas y la minusvalía de muchas otras. Al final de este proceso,

varios altos funcionarios de la administración, incluso por vez primera cercanos al *Préfet*, fueron condenados.



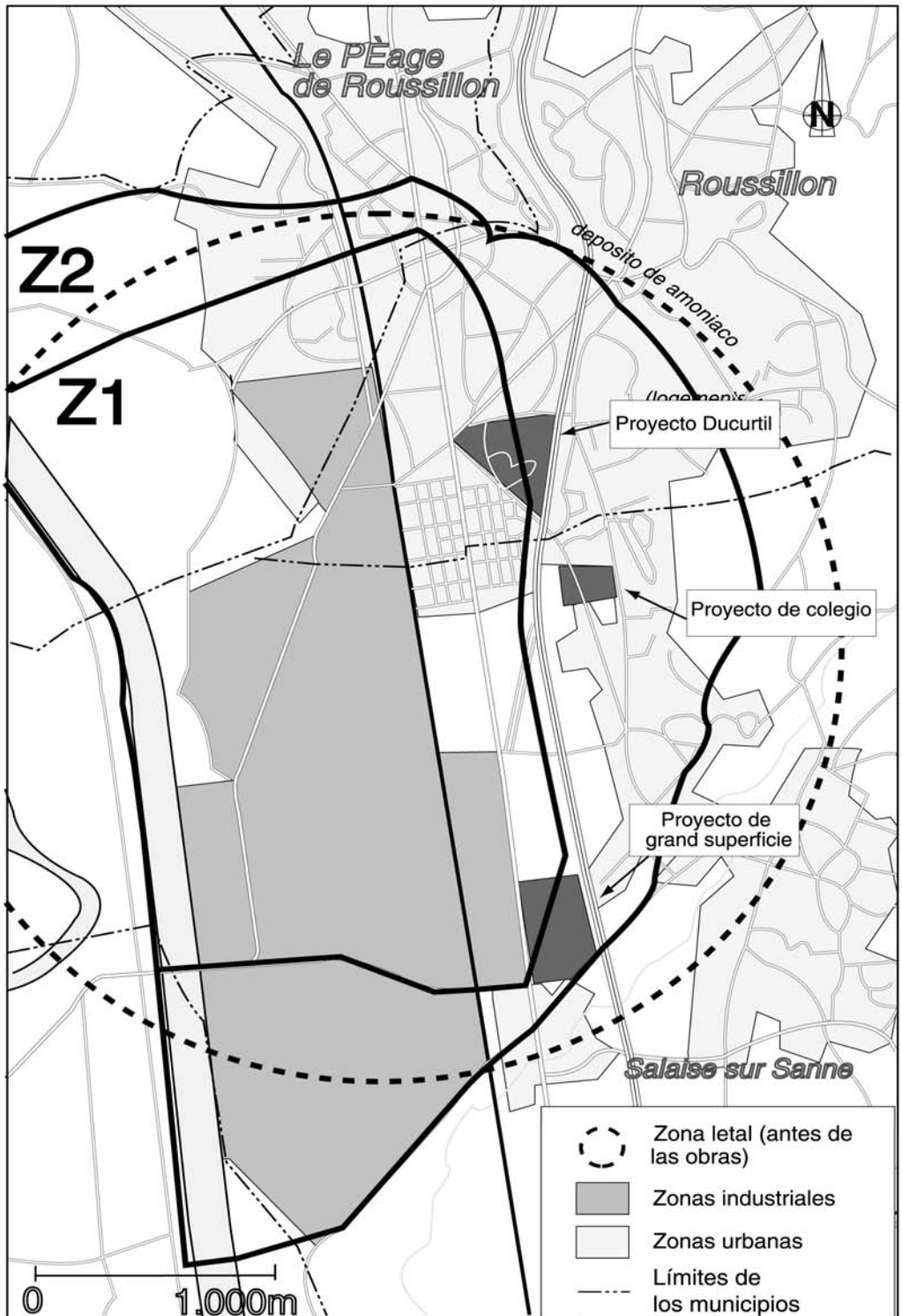


FIG. 3a. Trazados propuestos por la DDE y DRIRE (Julio de 1991)



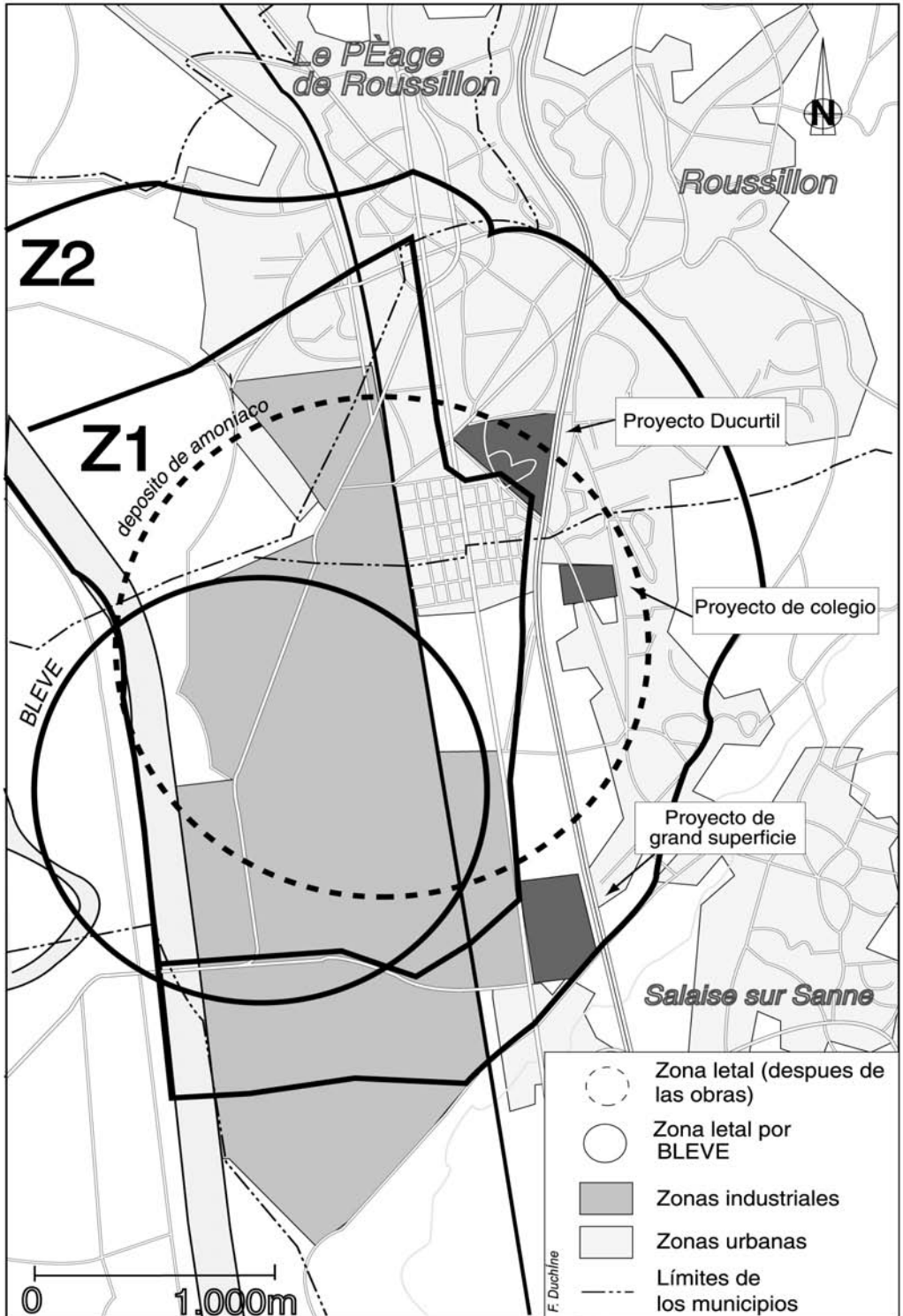


FIG. 3b. Nuevos trazados DDE y DRIRE, después de las obras Rhône-Poulenc (Septiembre de 1991) - Plano rechazado por los elegidos de Salaise

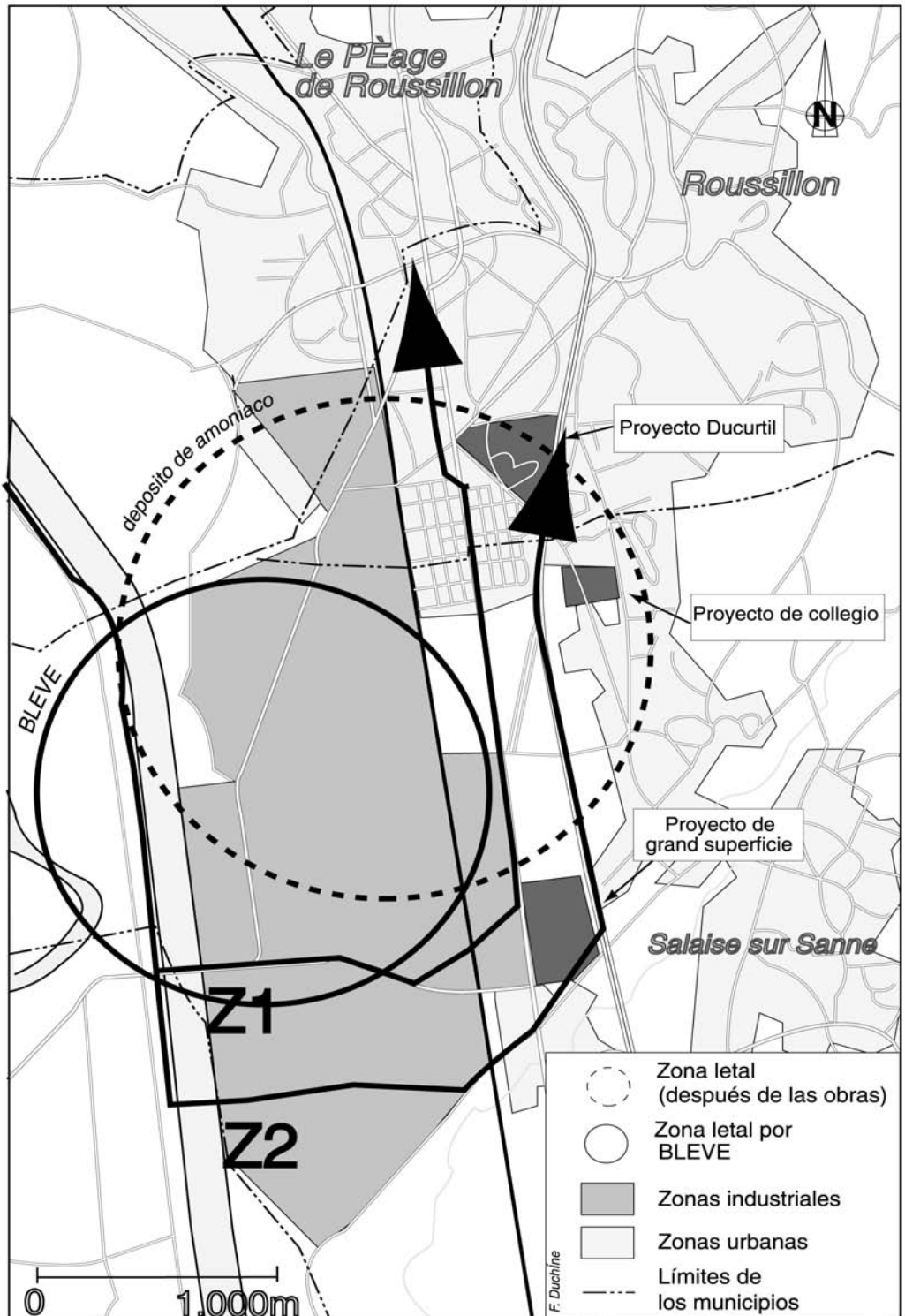


FIG. 3c. Trazados propuestos por los elegidos de Salaise (Octubre de 1991)

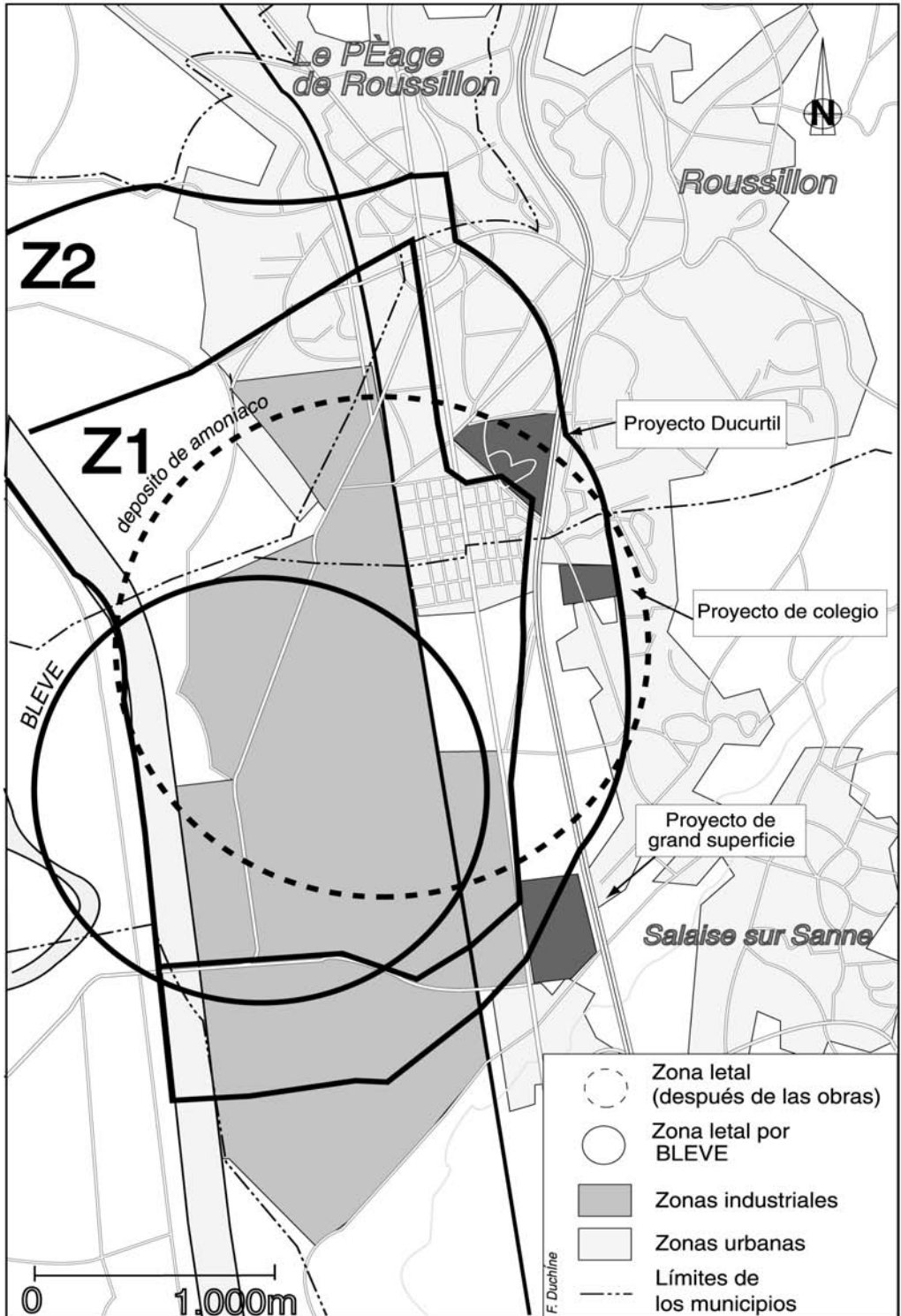


FIG. 3d. Nuevos trazados propuestos por la DRIRE y la DDE (Enero de 1992)



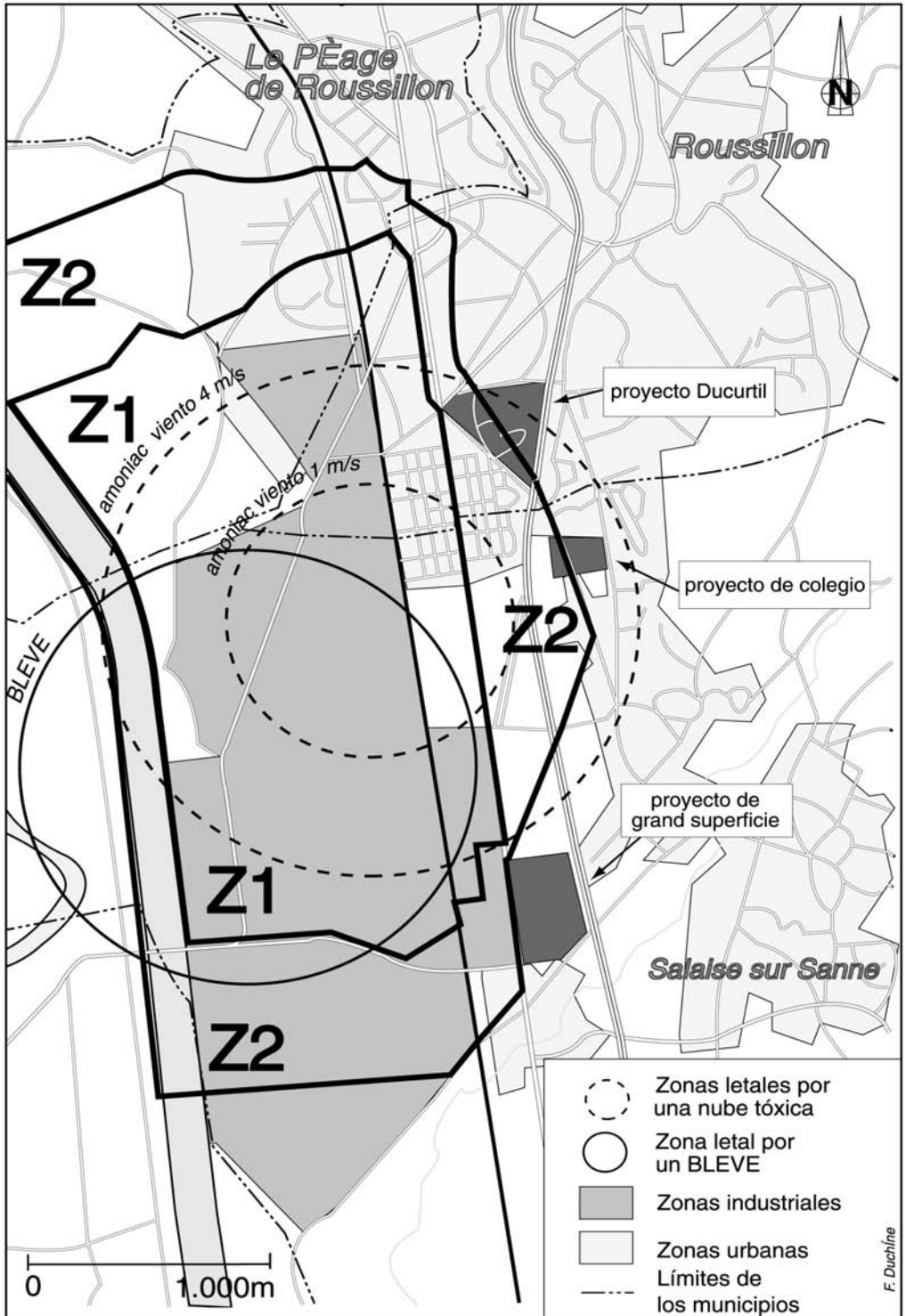


FIG. 4. Convenio entre DRIRE, DDE y elegidos sobre las Z1 y Z2 (Enero de 92)

convenio de enero de 1992. Se funda particularmente en nuevos cálculos realizados por Rhône-Poulenc a petición de la DRIRE, que colocaría el primer círculo de efectos letales en 1.230 metros, y el de los efectos irreversibles en 1.920 metros, con un viento de 4 m/s. Estas «nuevas» distancias contradicen los planes de septiembre de 1991 (tras la mejora de los almacenes de amoníaco y de fosgeno), que recortaron respectivamente a 1.100 m y a 1.800 m para los mismos efectos. Aparece así evidente que los 230 metros suplementarios corresponden a la anchura de un solar donde el Estado no quiere autorizar la edificación de un establecimiento de uso público. En plena campaña electoral, los responsables políticos de Salaise aceptan finalmente las directivas del *Préfet*.

La solución finalmente adoptada para clasificar este solar conforme a derecho, consiste en la creación de una Z3, la única en Francia, que recorre los límites del solar rechazado y prohíbe la construcción de una instalación capaz de acoger a más de 25 personas FIG. 5. El POS aprobado en julio de 1996, con la condición de que los municipios encuentren un nuevo solar para su escuela.

#### 4.5. El retorno a un «Estado plural» en la territorialización del riesgo

Esta aplicación local de la ley de 1987, inspirada por la Directiva Seveso, sugiere varias observaciones.

Primero, hay que subrayar la importancia del papel desempeñado por los servicios del Estado en esta revisión del POS. Sin embargo, desde las leyes de descentralización, el Estado ayuda a los municipios, en principio, en los aspectos técnicos y jurídicos y, después en los aspectos legales al final. Uno puede preguntarse si el problema de la seguridad civil, en los casos de riesgos industriales y naturales, no le permite al Estado recuperar de los municipios con una mano una parte de lo que había dado con la otra en las leyes de descentralización. En un momento en que

numerosos observadores piden una nueva definición de las competencias de cada nivel institucional francés, el debate público se centra en las nuevas transferencias desde el Estado hacia las colectividades locales<sup>27</sup>. Pero la seguridad civil es de los pocos casos que considera el problema en el sentido inverso, «de abajo hacia arriba».

Una segunda observación; la investigación en la revisión del POS del área de Roussillon sacó a la luz la existencia en Francia de un «Estado plural» en el problema del riesgo. En efecto, dos visiones de la ciudad, a veces antagonistas, se enfrentan en los servicios del Estado. Se puede interpretar este conflicto como una lucha de influencia entre varios cuerpos administrativos del Estado, cada uno intentando afianzar su legitimidad en la «construcción del territorio». La DDE fue el servicio encargado del urbanismo previo a las leyes de descentralización de 1983. Y, si desempeñó mucho tiempo su función de modo hegemónico, hoy, apoya una visión cualitativa y transversal de la ciudad, que compete a los representantes políticos desde la descentralización. Al contrario, dadas las competencias ejercidas hasta este momento únicamente en la actividad económica, la DRIRE defiende una visión de la ciudad enfocada sólo hacia la producción industrial. Autoproclamándose como defensores de un Estado «protector», sus ingenieros defienden una visión restrictiva de la seguridad del territorio, olvidando una larga historia y simplificando más de cincuenta años de urbanización.

Sin embargo, desde el punto de vista de los municipios, la construcción de la escuela no se parece en nada a un «error criminal». Este proyecto reúne en sí mismo muchos símbolos de la historia de este territorio industrial. El solar previsto para construir fue incluido por vez primera en 1957 por los servicios del Estado en un proyecto urbanístico del área. Con este enfoque, el municipio de Salaise compró en 1981 estos solares a Rhône-Poulenc, a quien pertenecían. Por otra parte, este emplazamiento de la escuela, más que en otra parte, es el resultado de un estudio conjunto de la Asamblea del Departamento y de la *Inspection académique* (servicio del Estado encargado de los asuntos escolares), para racionalizar los transportes públicos de los futuros alumnos. Además, su construcción era esperada por parte de los profesores y de

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, los recientes «Convenios de Matignon» sobre el futuro estatuto de Córcega, que podrían ser una prefiguración del futuro estatuto de otras regiones de Francia.



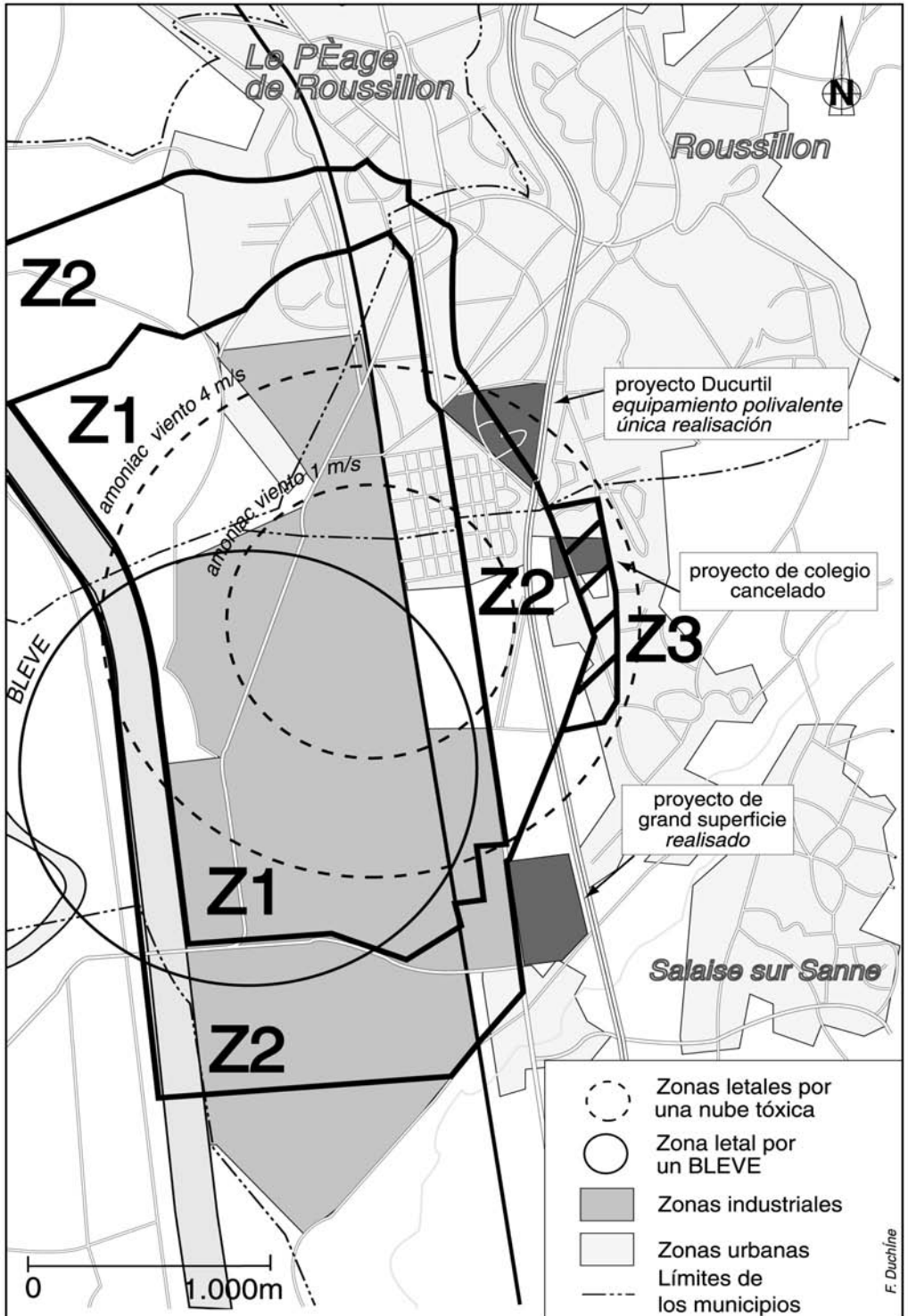


FIG. 5. Zona Z3 impuesta por la *préfecture* (1995)

los padres de los alumnos de las dos otras escuelas, completos desde hacía muchos años. Sin embargo, la gestión para su realización se enfrenta con una lógica, la «cartografía de los riesgos», establecida por actores en parte externos a este largo proceso territorial, trabajando con plazos y enfoques diferentes.

Tercer punto, a lo largo de los años, el conflicto tomó nuevas formas, trasladándose al terreno jurídico. El resultado de la definición de una zona Z3 se puede explicar por la necesidad, por parte del *Préfet*, de arbitrar entre ambas visiones antagonistas de sus servicios. Se puede observar, en este caso como en otros, que el recurso masivo a los tribunales en el problema del riesgo podría penalizar conflictos que, hasta este momento, se resolvían en negociaciones más discretas, dentro de la administración del Estado, o entre ésta y los municipios.

Cuarta y última observación, un error consistiría en medir con el mismo rasero esta política de prevención de riesgos y la reducción de las Z1 y Z2 durante el proceso de revisión del POS, como si la importancia final de las zonas respondiera a la importancia de la decisión. Sin embargo, por una parte, la creación de las Z1 y Z2 fue la única ocasión para reunir a representantes políticos, industriales y agentes del Estado para discutir la presencia industrial peligrosa en un territorio urbano. Por otra parte, ampliar las zonas Z1 y Z2 podrían llevar a que el industrial «se olvidara de» reducir el peligro en su fuente. Al final, el trazado de estas zonas representa un punto de equilibrio en un momento preciso. Este frágil equilibrio puede cambiar completamente, tanto por modificaciones procedentes del cambio de la actividad industrial como por acontecimientos externos.

Si los trazados adoptados en esta área como en otras han resistido más o menos a la Directiva Seveso 2, no es cierto que resistan a las consecuencias del reciente accidente de Toulouse.

<sup>28</sup> N° 96/82/CEE.

<sup>29</sup> Sin embargo, no se aplica al caso de las instalaciones apartadas y de los aeropuertos, al contrario de la legislación holandesa por ejemplo.

<sup>30</sup> AZF pertenece al grupo Total-Fina-Elf.

## 5. TOULOUSE MÁS QUE EUROPA, MOTOR DE UNA PROBABLE EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN FRANCESA

En efecto, el 9 de diciembre de 1996, la Comunidad Europea promulgó la Directiva Seveso 2<sup>28</sup>, que revisa la de 1982 e introduce varios puntos nuevos.

Primero, el campo de su aplicación se amplió a las nuevas instalaciones<sup>29</sup>, y ya no solo a sus partes sino a toda la planta. Segundo, las industrias tipo Seveso deben prever, en su organigrama, personal y medios encargados de la seguridad. Los «estudios de peligro» sus responsabilidades, deben ser actualizados regularmente. Tercer punto, los vecinos amplían su derecho a la información, tanto respecto a los peligros como a los riesgos. Por último, el punto más importante se refiere a la obligación de todos los países miembros de limitar la urbanización cerca de las fábricas peligrosas.

La aplicación de esta nueva directiva aumenta ligeramente el número de instalaciones franceses tipo «Seveso». Sin embargo, no tuvo consecuencias fundamentales en el ámbito legislativo, dado la anticipación de la ley francesa de julio de 1987. En cambio, el accidente ocurrido en septiembre de 2001 en Toulouse, ciudad del suroeste de Francia, podría modificar más aun la regulación francesa.

### 5.1. Industrias peligrosas y urbanización: hacia nuevas disposiciones

En efecto, el 21 de septiembre de 2001, un depósito de nitrato de amonio hacia explosión en la fábrica AZF<sup>30</sup> de Toulouse, provocando la muerte de 30 personas e hiriendo a un millar, así como daños materiales cuya importancia aún no se conoce. Por el número de víctimas, es la catástrofe industrial más importante ocurrida en Francia. Está abierta una investigación judicial para determinar las circunstancias y las causas precisas del accidente, pero progresa lentamente ya que la explosión mató a los testigos y destruyó pruebas. Sin embargo, las autoridades advirtieron inmediatamente que no existía ningún «estudio de peligro» en tal depósito; porque la industria siempre estimó que «las circunstancias de los accidentes conocidos no

se pueden dar con amonitratos CEE en un depósito normalmente explotado<sup>31</sup>». Por eso, los radios de las Z1 y Z2 establecidos en Toulouse, de acuerdo con el aplicado al área urbana de Roussillon, miden respectivamente 900 y 1.600 metros, cuando la deflagración causó daños en un círculo de varios kilómetros de radio.

El Gobierno francés, particularmente afectado por esta catástrofe<sup>32</sup> a unos meses de las elecciones presidenciales y legislativas, decidió organizar un debate nacional sobre «riesgos mayores». En noviembre y diciembre de 2001, en todas las regiones con industrias peligrosas, se organizaron debates regionales reuniendo a todos los actores implicados, bajo la responsabilidad de los *Préfets*<sup>33</sup>. A finales de diciembre, una reunión nacional sintetizó los resultados regionales. Paralelamente, la Asamblea Nacional designó una comisión de investigación para la seguridad de las instalaciones industriales, que entregó su informe el 29 de enero de 2002.

Como resultado del trabajo del Gobierno y de los diputados, se formularon varias proposiciones concretas para enmendar las leyes de 1976 y de 1987.

De las numerosas proposiciones para enriquecer la ley de 1976, se puede decir esencialmente que el legislador desea reducir el riesgo a su origen, mejorando el principio de los «estudios de riesgo», intensificando las prerrogativas de las DRIRE, reduciendo la subcontratación y el trabajo precario en las industrias peligrosas y concediendo más atención al papel de prevención de las organizaciones sindicales de estas empresas.

Vamos a interesarnos ahora más particularmente en las proposiciones de modificación de la ley de 1987. Actualmente, resulta de su estricta aplicación, la congelación de la construcción en las zonas expuestas a los riesgos. Ahora bien, según el informe parlamentario, este enfoque se revela a veces como contraproducente, ya que impide que «la peor situación» sea reemplazada por otra «menos mala». Así, dicho informe desea «autorizar, a título de experimento, en las zonas amenazadas, obras y rehabilitaciones que no aumenten la

exposición efectiva de las personas al riesgo» (LE DEAUT & al, 2002: 116).

Por otra parte, los diputados apuntan que el establecimiento de restricciones al derecho del ciudadano a construir sin ofrecerle ninguna contrapartida constituye un freno importante para el desarrollo de las zonas Z1 y Z2. Por ello, la creación un fondo, aportado por los industriales, que permitiera indemnizar a los propietarios de las zonas Z1 o Z2. Del mismo modo, el Gobierno francés desea constituir un fondo de prevención de riesgos industriales, aportado por el Estado y los industriales, que permitiría a los municipios ejercer un derecho de retracto en las zonas peligrosas. Así, podrían comprar, para su destrucción, viviendas estimadas demasiado próximas a las fuentes de peligro.

Por último, el Gobierno francés propone transformar el procedimiento de las Z1 y Z2 por un Plan de Prevención de Riesgos Tecnológicos (PPRT). Se trata de establecer un marco más inflexible para las negociaciones que suponen la definición de las Z1 y Z2. Además, el PPRT permitiría establecer nuevos modos adicionales de construcción en estas zonas, por ejemplo, más resistentes a las explosiones. Permitiría también adecuar la red de carreteras para una evacuación rápida de la población en caso de accidente.

## 5.2. Ir por delante de Europa, Europa como un títere

La transposición de estas propuestas en las leyes francesas depende en parte de la voluntad del nuevo Gobierno conservador nombrado tras las elecciones legislativas de junio de 2002.

Sin embargo, podemos ver cómo la mayor parte de las modificaciones reglamentarias proyectadas están basadas en disposiciones contempladas en otras legislaciones francesas. Por ejemplo, el fondo de indemnización, para expropiar en zonas de riesgo, ya existe para los riesgos naturales en la ley del 2 de febrero de 1995 sobre «el refuerzo de la protección del medio

<sup>31</sup> Al contrario del «estudio de peligro» realizado por otro almacén de nitrato de amonio (LE DEAUT & alii, 2002: 15).

<sup>32</sup> Lionel Jospin, Primer ministro en el momento de la catástrofe, era también representante en el

Departamento de *Haute-Garonne*, donde se localiza Toulouse.

<sup>33</sup> Industriales, sindicatos, servicios del Estado, políticos, peritos, investigadores, etc.

ambiente». Asimismo, el proyecto de PPRT está inspirado en los Planes de Prevención de los Riesgos de Inundación (PPRI), instaurados por decreto de aplicación de la misma ley de febrero de 1995<sup>34</sup>. Una vez más, podemos decir que, en el sector del riesgo industrial, la legislación francesa se alimenta de sí misma y de sus propias experiencias, más que de las reflexiones de Bruselas.

Parece, así pues, que el Gobierno da gran importancia a este «ir por delante de Europa». Al menos, eso es lo que dijo uno de sus ex-miembros, Marie-Noëlle Liennman, durante un debate regional: «He oído, aquí más alto que en otras regiones, que no se desea un complemento de regulación suplementario. Y puedo entenderlo, sobre todo si no se aplican reglamentos ya existentes. Sin embargo, quisiera advertir que, si no nos anticipamos, Europa lo hará por nosotros. Y prefiero que Francia se adelante a Europa en esta cultura tecnológica, en estos modos de concebir y organizar, antes que imaginar que algún día nos llegaran, ante el aumento de la demanda social, reglamentos que nuestros modos de hacer no hubieran anticipado; modos de hacer que serían establecidos por una cultura que no sería la cultura histórica de nuestro país, la de nuestros industriales ni la de nuestros conciudadanos, y orientados por tecnologías dominadas por otros. Es un desafío para la sociedad y su dinamismo económico<sup>35</sup>».

Con esta declaración, se puede ver la posición de un país fundador de Europa, es decir avezado en su modo de funcionamiento: mejor anticiparse y, llegado el caso, tener peso en las instancias europeas, que al contrario. Se trata también de entender el punto de vista de un país industrializado desde hace casi dos siglos, es decir cuyo aparato de Estado está acostumbrado a una dialéctica que permite fomentar por un lado y reglamentar (incluso a veces obligar) por otro al sector industrial. Y, frente a dirigentes industriales cada vez más atraídos por la desregulación, observamos cómo los dirigentes políticos franceses (que probablemente no son los únicos), pueden utilizar Europa como un títere para imponer

reformas urgentes, difíciles de asumir. Pero cuidado con equivocarse: entre regulación y regulación, el Estado francés mantiene la misma política industrialista (es decir globalmente favorable a las industrias), reforzada además, en este aspecto, por parte de la Comunidad Europea desde su creación. Y, visiblemente, el Estado francés desea liderar este sector, incluso imponiendo a los otros países miembros, por medio de Europa, modos de hacer que no serían totalmente «establecidos» por estos.

## 6. CONCLUSIÓN

Podemos comentar el déficit democrático de las instituciones europeas. Podemos también, por cualquier razón, denunciar el papel de títere de su parlamento elegido o, al contrario, el inquietante desarrollo de grupos de presión organizados —no democráticos y no igualitarios por definición— cuyo objetivo es influir en la Comisión. Pero debemos también recordar que la construcción europea, incluso en estas prácticas, es el hecho principal de sus Estados miembros y de sus dirigentes y, para los países fundadores, en una continuidad perfecta desde hace casi cincuenta años. No nos sorprende, pues, ante el hecho de que las directivas, que concretan la actividad político-administrativa europea, sean «construcciones sociales» complejas tanto a lo largo de su elaboración como durante su aplicación.

El ejemplo de la aplicación de la directiva Seveso muestra como las decisiones europeas se enraízan en una historia y en prácticas tanto nacionales como locales. Este arraigo - término que quisiera insistir en la adaptación de los textos a situaciones específicas - es tanto más profundo cuanto que el territorio afectado tenga una antigua tradición industrial. Y, tanto en el caso estudiado como en otros, debemos buscar la delimitación definitiva de los perímetros de seguridad en una «construcción social», basada en objetivos locales en el sector urbano, económico y judicial, más que en una construcción técnica y administrativa rigurosa y a-territorial. Asimismo, la reflexión reglamentaria francesa tras el accidente de Toulouse extrae sus resultados de experiencias nacionales ya experimentadas, más que de compromisos

<sup>34</sup> Decreto 95-1089 del 5 de octubre de 1995.

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, «Debate en la región Rhône-Alpes sobre los riesgos industriales», en Bron (Lyon), el 5 de diciembre de 2001.



europesos. Podemos observar, así, que estas actuaciones son similares a las de carácter «cultural», mencionadas para la situación holandesa.

Sin embargo, podemos constatar que, en Francia, numerosos políticos, gestores del riesgo o vecinos acostumbran a llamar «zonas Seveso» a las zonas de limitación de la urbanización cerca de las fábricas peligrosas. Esta evolución semántica nos ofrece la

imagen de un traspaso de responsabilidades, en el que Europa las debe asumir sin que sean todas suyas. Esta denominación, que se acaba asumiendo como propia, demuestra sin duda la capacidad de algunos agentes con ánimo de instrumentalizar las instituciones europeas. Demuestra también el carácter híbrido del proceso, que proviene en cierto modo «de otra parte», pero que está profundamente arraigado «aquí».

## BIBLIOGRAFÍA

- BARTHELEMY, J. R. & P. H. BLANCHER, & C. MARRIS, (1998): *Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas*, 2001 Plus, n°46, DRAST, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 51 p.
- CLEMENTE, C. (1996): «Seveso II: Révolution, réforme ou révision mineure?», *Préventique Sécurité*, 30: 101-106, Nov-déc.
- COANUS, T. & F. DUCHENE, & E. MARTINAIS, (1999): *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites «à risque» de la grande région lyonnaise (fin XIX<sup>e</sup> - fin XX<sup>e</sup>)*, Laboratoire RIVES, ENTPE, 616p.
- DECROP, G. (1991): «Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique?», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 6: 17-29, août-octobre.
- & C. GILBERT, (1993): «L'usage des politiques de transition: le cas des risques majeurs», *Politique et Management Public*, 11, 2: 143-157.
- DUCHENE, F. (1999): *Territoires de la chimie. Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération roussillonnaise*, Thèse de doctorat de géographie, direction A. Vant, Université de St-Etienne, 686 p.
- & E. MARTINAIS, (2002): «Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux», *Annuaire 2002 des collectivités locales*, à paraître.
- HAMILTON, C. & R. DE CORT, & K. O'DONNELL, (1993): *Report on land use planning controls for major hazard installations in the european community, A survey of the practices, procedures and guide-lines used by EC member states for land use planning in relation to major industrial hazards*, Commission of the European Communities, Health and Safety Executive, 51 p.
- LAGADEC, P. (1980): *Politique, risque et processus de développement. Le risque technologique majeur*, Thèse pour le doctorat d'Etat en Science politique, Université Grenoble II, 696 p.
- LE DEAUT, J. Y. (Rapporteur) & F. LOOS, (Président), (2002): *Rapport de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, Assemblée Nationale Française, rapport n° 3559, Tome 1, 182 p.
- MARTINAIS, E. (1996): «Gestion du risque industriel et conflits territoriaux - Le cas de St-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise», *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71.1/96: 31-44.
- ZEDDA, S. (1976): «La leçon de chloracné», *Survivre à Seveso*: 21-44, Ed. Maspero, Presses Universitaires de Grenoble.