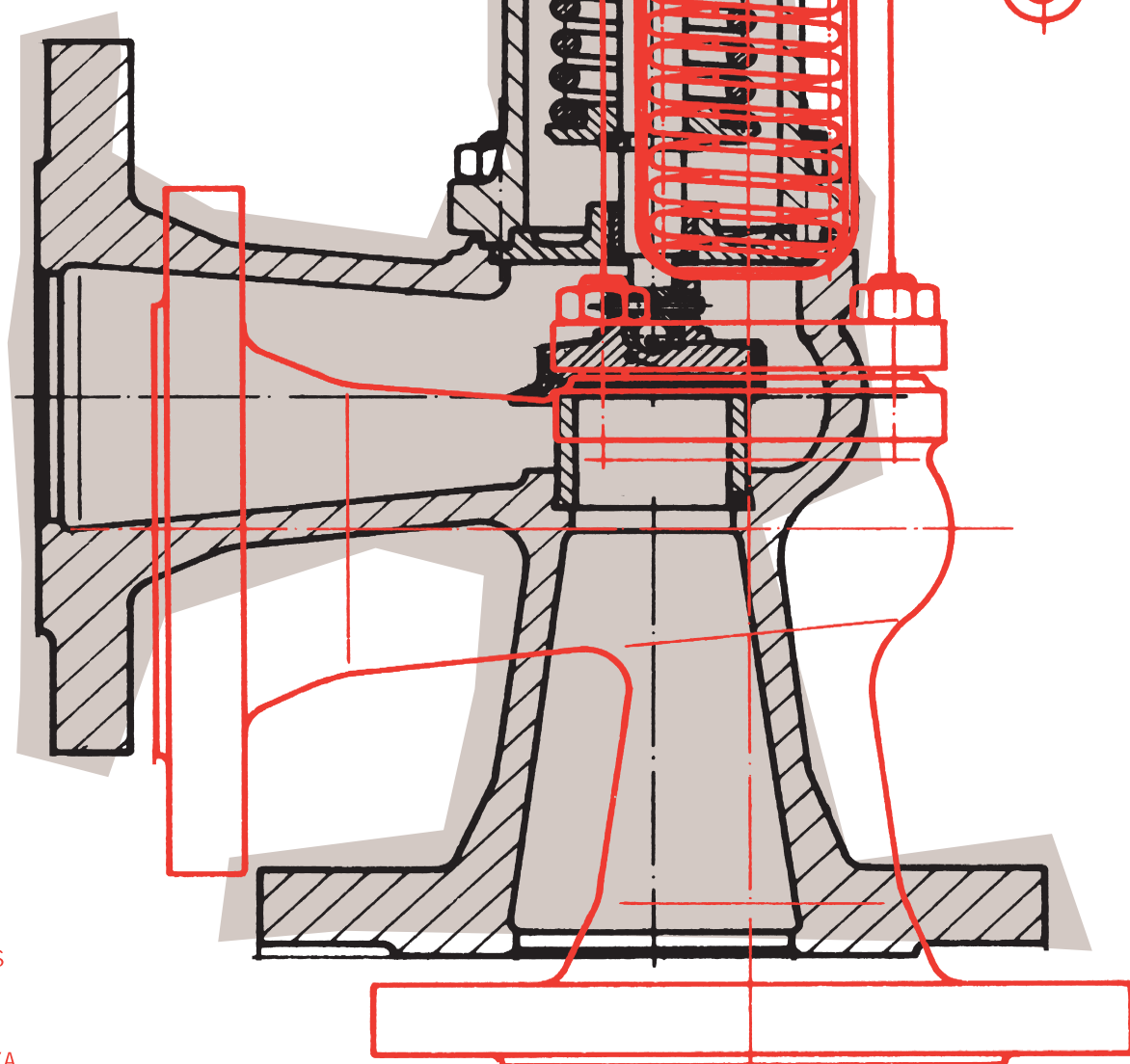


Autores
Joaquín Tornos Mas
Joan Perdigó Solà

INFORME

**La competencia
de las comunidades
autónomas para alterar
las funciones atribuidas
por los reglamentos
de seguridad industrial
a los técnicos competentes
y a los organismos
de control autorizados**



INFORME

**La competencia
de las comunidades
autónomas para alterar
las funciones atribuidas
por los reglamentos
de seguridad industrial
a los técnicos competentes
y a los organismos
de control autorizados**

Autores

Joaquín Tornos Mas
y Joan Perdigó Solà
de Gispert Tornos
& CreixellAdvocats

Edición

Junio de 2005

Edita

Consejo de Colegios
de Ingenieros Técnicos
Industriales de Cataluña

Consell de Cent, 365
08009 Barcelona
Tel. 934 96 14 20
Fax: 932 15 20 81

Coordinación

Secretaría Técnica
del CETIB

Diseño gráfico

y maquetación
Georgina Miret

**Fotomecánica, impresión
y encuadernación**

Sprint Copy, SL

DL

XXXXXXXXXX

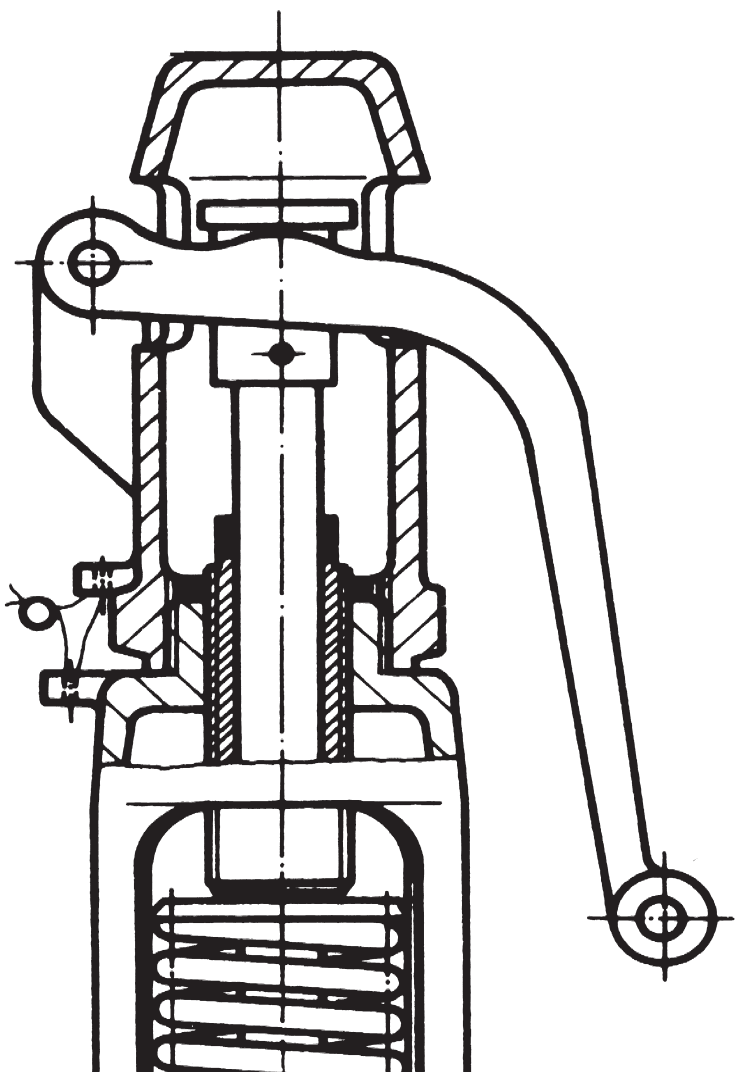
Imagen de la portada

Gráficos de les válvulas
de seguridad
de la portada y de
la contraportada
cedidos por Faust
y Kammann, S.A.

Índice	
Presentación	3
Informe	5

INFORME

**La competencia
de las comunidades
autónomas para alterar
las funciones atribuidas
por los reglamentos
de seguridad industrial a
los técnicos competentes
y a los organismos
de control autorizados**



Presentación

El pasado mes de noviembre de 2004, el director general de Energía y Seguridad Industrial del Departamento de Trabajo e Industria de la Generalidad de Cataluña convocó a representantes de nuestro Consejo de colegios para exponerles los principios de los que ha de ser un nuevo régimen de intervención en materia de seguridad industrial de instalaciones e inspección técnica de vehículos, ITV. Régimen que se tendrá que recoger en una ley de seguridad industrial de Cataluña.

El aspecto más relevante de esta exposición fue la revisión del régimen actual de control administrativo basado en un número muy reducido de entidades concesionarias de la Administración, para abrirlo a un número más grande de operadores, los organismos de control autorizados, OCA, trabajando en régimen de competencia.

Esta propuesta, así formulada, plantea a nuestro parecer dos posibles debilidades. La primera tiene que ver con el hecho de encontrarnos con un número creciente de operadores de inspección que, mediante una simple autorización, actúen como agentes de la autoridad, tanto en el campo de la seguridad de las instalaciones industriales como de la ITV, y que a la vez, compatibilicen esta función pública con la oferta de otros servicios técnicos privados diversos en régimen de mercado.

Justamente, el trabajo que hoy presentemos pone de manifiesto, mediante el estudio de la legislación existente en diversas comunidades autónomas, la inquietante confusión entre la responsabilidad de los particulares (cumplimiento reglamentario, inspecciones y servicios técnicos voluntarios, etc.) y la función pública (control administrativo) que se produce en las intervenciones de los OCA. Confusión que, para mantener la solidez y la confianza de la Sociedad en la seguridad de las instalaciones industriales y los vehículos, sería necesario evitar en la futura ley de seguridad industrial de Cataluña.

La segunda debilidad que encontramos a la propuesta hecha por la Dirección General de Energía y Seguridad Industrial basada en operadores de inspección privados tiene que ver con la posibilidad que se generalicen los controles iniciales de las instalaciones. Es una tendencia que ya se observa en las últimas revisiones de los reglamentos de seguridad industrial, pero que algunas comunidades autónomas han llevado mucho más allá.

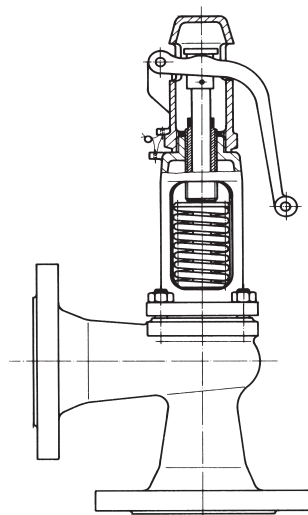
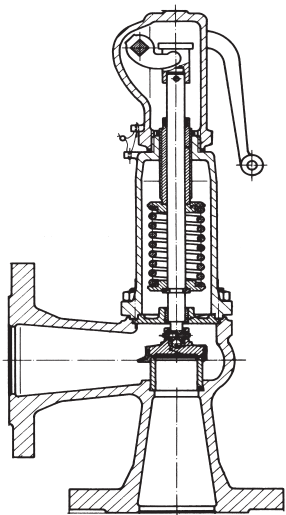
Opinamos que esto sería un retroceso frente a la situación actual en la que, por un lado, no está en cuestión la seguridad de las instalaciones y, por el otro, en aplicación del principio de libertad de industria, estas instalaciones se ponen en marcha bajo la responsabilidad del titular, el instalador y el técnico competente mediante un procedimiento administrativo sencillo y ágil, quedando sometidas a la posibilidad de una inspección a posteriori.

En este trabajo, también se hace una consideración sobre la capacidad de las comunidades autónomas de establecer controles iniciales de las instalaciones más allá de los estrictamente fijados en los reglamentos sectoriales vigentes.

En definitiva, con el trabajo que presentamos, redactado por juristas de reconocido prestigio, nuestro Consejo pretende hacer una aportación positiva al debate que se abre después del anuncio de una nueva ley de seguridad industrial de Cataluña y a la vez quiere reivindicar con firmeza el papel que en este campo tenemos atribuido los ingenieros técnicos industriales y que ejercemos con el mayor compromiso y responsabilidad.

Santiago Crivillé

Presidente del Consejo de Colegios de Ingenieros
Técnicos Industriales de Cataluña



Informe

que, a petición del Consejo de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales de Cataluña, emitimos con relación a la competencia de las comunidades autónomas para alterar las funciones atribuidas por los reglamentos de seguridad industrial a los técnicos competentes y a los organismos de control autorizados

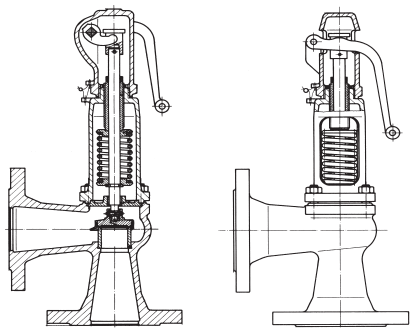
Joaquín Tornos Mas

Abogado y Catedrático de Derecho Administrativo

Joan Perdigó Solà

Abogado y Profesor de Derecho Administrativo

Barcelona, febrero de 2005



Sumario

I. Consulta	9
II. Informe	11
1. Antecedentes de la cuestión	11
2. El régimen de seguridad industrial en Andalucía	13
2.1. Grupo I: puesta en funcionamiento de instalaciones sujetas a autorización de la Junta de Andalucía	14
2.2. Grupo II: instalaciones no sometidas a autorización administrativa	16
2.3. Actuaciones de los organismos de control	16
3. Comunidad Valenciana	18
4. Comunidad Foral de Navarra	18
5. Galicia	22
6. País Vasco	22
6.1. Normas adicionales de protección e intervención de los técnicos competentes en actuaciones de cumplimiento reglamentario	23
6.2. Régimen de responsabilidad industrial	23
6.3. Libertad de industria	24
6.4. Cumplimiento reglamentario y control administrativo	24
III. Conclusiones	27

I. Consulta

En los diferentes regímenes de puesta en funcionamiento de instalaciones y de establecimientos industriales de diversas comunidades autónomas, al Consejo de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales de Cataluña, CCETIC, le ha parecido advertir que el otorgamiento de determinadas funciones de control inicial o de controles periódicos, en favor de los organismos de control autorizados, OCA, se efectúa sin el debido amparo de los reglamentos de seguridad industrial de aplicación y en detrimento de las funciones certificación de puesta en funcionamiento o, en su caso, de control periódico, que los mencionados reglamentos de seguridad atribuyen a los técnicos competentes y no a los OCA.

La consulta que se nos formula, pues al respecto, es la competencia que pueden tener las comunidades autónomas para alterar la atribución de las tareas de cumplimiento reglamentario que el correspondiente reglamento de seguridad atribuye, en cada caso, a los agentes contemplados por la Ley de industria de 1992: OCA, instaladores o conservadores autorizados, técnicos facultativos competentes; y si esta normativa autonómica, además de ser, en su caso, contraria a la legislación en materia de seguridad industrial, lesiona también el ordenamiento de aplicación en materia de atribuciones profesionales.

En relación con la cuestión formulada pasamos, pues, a emitir el informe requerido.

II. Informe

1. Antecedentes de la cuestión

El informe que ahora se nos solicita por el CCETIC trae, de hecho, causa de nuestro anterior informe, de 28 de mayo de 2004 –emitido a requerimiento del Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales de Barcelona– que tenía por título *El régimen jurídico de la intervención, control e inspección en materia de seguridad industrial de instalaciones, medio ambiente i inspección técnica de vehículos*, i que, en ocasión de su traducción al castellano, de 31 de agosto de 2004, tuvimos ocasión de poder ampliar con el comentario del nuevo régimen de cumplimiento reglamentario y control administrativo, establecido por el Decreto 363/2004, de 24 de agosto, por el que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña regula el procedimiento de aplicación del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto.

A los efectos de lo que ahora nos interesa, establecíamos, entonces, las conclusiones siguientes:

"Primera. Libertad de establecimiento industrial

En aplicación del derecho a la libertad de empresa, declarado en el artículo 38 de la Constitución, la Ley de Industria de 1992, LI, reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las industrias, con sujeción a los principios de responsabilidad industrial, seguridad y calidad industriales, y compatibilidad de las actividades con la protección del medio ambiente.

Con carácter general la Ley de Industria, confía la seguridad industrial y la protección del medio ambiente a la libre responsabilidad del titular de cada actividad, a menos que el ordenamiento jurídico exija una autorización administrativa previa.

Segunda. Relación entre la Ley de industria de 1992 y la legislación autonómica

De acuerdo con la Disposición Final Única de la Ley de Industria, los arts. 12, 13 y 14 LI, así como los arts. 15 a 17 LI sobre los organismos de control, y su despliegue en el RICSÍ, son preceptos que se dictan al amparo de las competencias estatales en materia de condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª CE) y de bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª). Es decir que, como el resto de artículos que la mencionada Disposición Final declara que tienen el amparo de los mencionados títulos constitucionales, los preceptos indicados son de aplicación plena y preferente sobre la legislación autonómica.

Tercera. Responsabilidad industrial, cumplimiento reglamentario y control administrativo

La responsabilidad industrial del titular de la actividad con respecto a la seguridad y la protección del medio ambiente se hace efectiva por medio del cumplimiento de los reglamentos de seguridad y otras normas de aplicación. El efectivo cumplimiento reglamentario puede ser objeto de comprobación por parte de la Administración por medio del control administrativo. Cumplimiento reglamentario y control administrativo están, sin embargo, claramente delimitados en los arts. 12, 13 y 14 LI.

Cuarta. Cumplimiento reglamentario

Como su propia denominación indica, el cumplimiento reglamentario consiste en el cumplimiento de prescripciones establecidas en el art. 12 LI, en relación con los reglamentos de seguridad y otras normas de apli-

cación. En particular, constituyen actuaciones de cumplimiento reglamentario, la inspección o el control inicial, previo a la puesta en funcionamiento de una instalación (art. 12.3 LE), y los controles, inspecciones o pruebas periódicas (art. 12.2 LE).

A menos que, al amparo de lo que prevé el art. 4.2 LI, el ordenamiento de aplicación haya establecido el régimen de autorización, de acuerdo con el art. 13.1 LI, el cumplimiento reglamentario lo hace efectivo el titular de la instalación en régimen de libertad y responsabilidad industrial, por simple declaración, o bien acompañado de certificación o acta de técnico competente, de instalador, conservador u organismo de control autorizados.

Como los técnicos competentes, tanto los instaladores y conservadores como los organismos de control autorizados, actúan por cuenta del titular de la instalación y no por cuenta de la Administración pública. Las actuaciones de cumplimiento reglamentario, por lo tanto, no constituyen ningún tipo de potestad o función pública.

Quinta. Organismos de control, acreditación y autorización

El riguroso cumplimiento de las condiciones de acreditación por parte del ENAC y de autorización por parte de las Comunidades Autónomas tendría que ser garantía suficiente para impedir la proliferación exagerada de organismos de control.

Nada impediría la descentralización del ENAC en las Comunidades Autónomas.

Sexta. Control administrativo

Como también pone de manifiesto la misma expresión y claramente estipula el art. 14.1 LI, el control administrativo comprende todas aquellas comprobaciones que en cualquier momento y, por lo tanto, no previstas expresamente por las reglamentaciones técnicas, puede efectuar la Administración pública, ya sea directamente o a través de organismos de control concesionarios.

El control administrativo no se ejerce sólo sobre la instalación y su titular, sino sobre todos los agentes que han intervenido en el régimen de cumplimiento reglamentario, de acuerdo con los arts. 12 y 13 LI y las correspondientes reglamentaciones técnicas de seguridad. El control administrativo, pues, se ejerce también con respecto a todos aquéllos que, con una habilitación específica, como la del técnico competente, la del instalador o conservador autorizado y la del organismo de control, han participado en las distintas actuaciones de verificación del cumplimiento reglamentario.

Por lo tanto, en el supuesto de que la Administración actúe indirectamente por medio de organismos de control concesionarios, éstos no pueden haber intervenido, en términos absolutos y no sólo relativos o de deber de abstención, en las operaciones de control del cumplimiento reglamentario.

La actividad de control administrativo constituye una función pública que no pueden ejercer los organismos de control en régimen de autorización administrativa, sino que es preciso que se establezca, entre la Administración y estos organismos, una relación de tipo convencional, contractual o de concesión en el marco de la legislación de contratación administrativa.

Como función pública que es, el control administrativo no se puede confundir, pues, con las actuaciones de cumplimiento reglamentario. Por lo tanto, los organismos de control autorizados, pero no concesionarios, no pueden actuar en este ámbito; pero a su vez los concesionarios de funciones de control administrativo no pueden intervenir en actuaciones de cumplimiento reglamentario.

Séptima. Ámbito material y territorial de actuación de los organismo de control

Por lo que se refiere al cumplimiento reglamentario, los organismos de control debidamente acreditados por el ENAC tienen que ser autorizados por las Comunidades Autónomas, siempre que reúnan las condiciones que para la autorización establece el artículo 43 RICSÍ. La existencia de un régimen de concesión sólo impide a los organismos de control acreditados intervenir en el estricto ámbito del control administrativo, de la misma manera que se lo impediría el directo ejercicio de este control por parte de la Administración misma.

Octava. Condiciones de independencia, imparcialidad e incompatibilidad de los organismos de control

De conformidad con las prescripciones del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial de 1995, RICSÍ, y de la norma UNO-EN 45004, la organización técnica de los organismos de control tiene que estar separada de los órganos de gobierno y representación del organismo, de manera que se garantice la imparcialidad de las actuaciones técnicas con respecto a los intereses de grupo.

En cambio y en aplicación de las mismas disposiciones mencionadas, los organismos de control autorizados pueden actuar en otras actividades, con la obligación sin embargo de abstenerse cuando, en relación con una misma instalación o aparato, ya hayan intervenido antes con un título distinto.

En cuanto a lo que se refiere, no obstante, a los organismos de control o a otras entidades que actúan en la condición de concesionarios, ejerciendo funciones de control administrativo por cuenta de la Administración, la incompatibilidad sí que es absoluta ya que, de acuerdo con el arte. 14.1 LI, su misión es la de practicar comprobaciones en cualquier momento y con respecto a cualquier instalación; comprobaciones que tienen por objeto tanto las instalaciones y el cumplimiento de las obligaciones de su titular, como las verificaciones que han efectuar los instaladores o conservadores autorizados, los técnicos competentes y los organismos de control."

Como se puede comprobar, en aquel momento poníamos el énfasis, en primer lugar, en la distinción entre cumplimiento reglamentario y control administrativo, estableciendo que el cumplimiento reglamentario es ámbito natural de actuación de los OCA, instaladores y conservadores, y técnicos competentes. Y, en segundo lugar, en la imperiosa necesidad, particularmente en Cataluña, de circunscribir la concesión administrativa en materia de seguridad industrial, al control administrativo, de forma que las actuaciones de cumplimiento reglamentario queden en la esfera de la responsabilidad de los industriales y a cargo de los agentes en cada caso señalados por las reglamentaciones técnicas de seguridad: técnicos competentes, OCA e instaladores o conservadores.

El requerimiento ahora formulado por el CCETIC y partiendo siempre de la nítida distinción entre cumplimiento reglamentario y control administrativo, consiste en estudiar si la normativa autonómica respeta debidamente la atribución de funciones que los reglamentos de seguridad prevén para los técnicos competentes y para los OCA. De todas formas y como veremos en las líneas que siguen, habrá que poner también una especial atención a la confusión de funciones de cumplimiento reglamentario y de control administrativo en la que se cae, a menudo, la normativa autonómica estudiada a la hora de regular las diferentes actuaciones encomendadas a los OCA.

2. El régimen de seguridad industrial en Andalucía

La normativa de la comunidad autónoma de Andalucía estudiada es la siguiente:

- Decreto 358/2000, de 18 de julio, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones industriales, y su control, responsabilidad y régimen sancionador.

- Orden de 16 de octubre de 2000, de despliegue del Decreto 358/2000, para la tramitación de los expedientes de instalación, traslado y puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones.
- Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regulan las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de productos y de instalaciones.
- Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental.

El régimen general de seguridad industrial del Decreto 358/2000 es bastante insólito, puesto que rompe con el principio de especialidad establecido en los arts. 12, 13 y 14 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, LI. Conforme a estos preceptos, es el reglamento de seguridad de cada producto o instalación industrial el que establece el respectivo régimen de establecimiento, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento. Por otra parte, este principio de especialidad se traslada, en particular, a las funciones de cumplimiento reglamentario de los OCA de forma que, según estipulan las artes. 41 a 43 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, RICSI, su acreditación por el ENAC y la autorización por las comunidades autónomas, se efectúa con respecto a reglamentos de seguridad determinados y no genéricamente, sin perjuicio de su posible acreditación más general en la UNO-EN 45004 para organismos de inspección.

Por el contrario y a partir de una división de los establecimientos y las instalaciones en dos grupos –Grupo I, los sometidos a autorización de la Junta de Andalucía y/o al procedimiento de evaluación ambiental; y Grupo II, los no sometidos ni a esta autorización previa ni a la evaluación ambiental–, el Decreto 358/2000 establece que, para la puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones del Grupo I, se requiere el dictamen de un organismo de control autorizado; mientras que para la puesta en funcionamiento de los establecimientos o instalaciones del Grupo II sólo se exige un certificado expedido por técnico competente y visado para el Colegio Oficial correspondiente. Para el Grupo II, la Orden de 16 de octubre de 2000, añade el requisito de un certificado de organismo de control o de técnico competente, indicativo de que todas las instalaciones del establecimiento están legalizadas y disponen de las inspecciones periódicas reglamentarias con resultado favorable, cuando la solicitud se refiere a la ampliación de una actividad, establecimiento o instalación.

Por su generalidad y contraposición con el principio de especialidad de los reglamentos de seguridad y de la acreditación y autorización de los OCA, el régimen descrito es enormemente confuso y de difícil aplicación, circunstancias que pueden dar lugar, fácilmente, a la arbitrariedad.

2.1. Grupo I: puesta en funcionamiento de instalaciones sujetas a autorización de la Junta de Andalucía

Con respecto a la puesta en funcionamiento de instalaciones y establecimientos sujetos a autorización previa de la Junta de Andalucía, el *dictamen* –expresión por otra parte nada habitual en el ámbito de la seguridad industrial– del organismo de control, es una forma de *control inicial* que deberá ser regulada en el respectivo reglamento autonómico ya que, tratándose de autorizaciones autonómicas, difícilmente existirá un reglamento estatal de seguridad. Pero, de no existir el reglamento autonómico en cuestión, difícilmente podrá haber organismos de control acreditados por el ENAC y autorizados por la Junta de Andalucía.

Un ejemplo de instalación sujeto en **autorización autonómica** previa puede ser el contemplado al arte. 3.3 c) de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico, de las **instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecta a otras comunidades autónomas** o cuando el transporte o la distribución de la energía no sale de su ámbito territorial. Éstas instalaciones han de ser autorizadas por la Junta de Andalucía; sin embargo, en la medida que el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las activi-

dades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, sólo se aplica a las instalaciones que tienen que ser objeto de autorización por la Administración General del Estado, ha de ser cada comunidad autónoma la que regule el procedimiento de autorización de las instalaciones de su competencia. En el trámite de la puesta en funcionamiento de estas instalaciones y a efectos de la intervención de los OCA, esta normativa autonómica es imprescindible, dado que el arte. 132 del Real Decreto 1955/2000 atribuye las que denomina *actas de puesta en servicio* a las delegaciones o subdelegaciones del Gobierno y no a ningún organismo de control, de forma que no hay un parámetro de referencia reglamentario para los OCA que pretendan ejercer esta actividad en relación con instalaciones de ámbito autonómico. Por otra parte, la reglamentación autonómica es también imprescindible a los efectos de acreditación del organismo de control por el ENAC y de posterior autorización para la Comunidad Autónoma.

Otro supuesto de autorización autonómica es el de las **instalaciones sujetas a la autorización ambiental integrada**, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, LPCIC. En este caso, justamente, la puesta en servicio se refiere a la actividad en su conjunto, y no a una o varias instalaciones. Y, en este caso, sí que también será imposible establecer qué OCA tiene la acreditación y la autorización necesaria, a menos que se reglamente expresamente. En este sentido, la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, optó por atribuir, tanto el control inicial como los controles periódicos, de las actividades de su Anexo I –que incluye todas las sujetas a la LPCIC y alguna más– a unas "entidades ambientales de control" específicas y totalmente desconectadas del régimen de los OCA de seguridad industrial de la LI y del RICSI.

Y algo similar hay que decir del régimen de puesta en funcionamiento de establecimientos e **instalaciones sujetas a evaluación** de impacto ambiental, de la Ley de Andalucía 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, con relación a la Ley estatal 6/2001, de 8 de mayo. Sencillamente, si no hay normativa autonómica que ampare la acreditación y la autorización de organismos de control en este campo, no pueden existir OCA, ni acreditados por el ENAC ni autorizadas por la Comunidad Autónoma, que efectúen el *dictamen* de puesta en funcionamiento que exige el Decreto 358/2000.

Es en relación con todos estos supuestos de indefinición que adquiere relevancia el principio de especialidad que rige la actuación de los organismos de control, en el ámbito obligatorio del Capítulo IV del RICSI, en relación con un determinado reglamento de seguridad o, en particular, lo que el Decreto 25/2001, de 13 de febrero, por el que se regulan en Andalucía las actuaciones de los organismos de control en materia de productos e instalaciones, denomina *campos de actuación*:

“Son Campos de Actuación los definidos por las distintas disposiciones específicas, dentro de los diferentes ámbitos reglamentarios en materia de seguridad de productos e instalaciones industriales, en los que pueden actuar los Organismos de Control autorizados de acuerdo con la acreditación otorgada por una entidad de acreditación.”

Pues bien, si la acreditación hacia un determinado campo de actuación o reglamento de seguridad específico es imprescindible, todavía lo es más para que el OCA obtenga la autorización de la comunidad autónoma, ya que, de acuerdo con el art. 43.2 b) RICSI y 6 b) del Decreto 25/2001 ha de que acreditar que dispone de medios materiales y personales suficientes y permanentes para atender, en cada campo de actuación, el 5%, como mínimo, de las instalaciones existentes a la comunidad.

En principio, hay que reconocer que la normativa autonómica puede atribuir las actuaciones de cumplimiento reglamentario de las instalaciones sujetas a autorización igualmente autonómica, es decir actas de puesta en funcionamiento y controles periódicos, a nivel del cumplimiento reglamentario del arte. 13 LI, indistintamente a los OCA se o a los técnicos competentes. No habiendo normativa estatal básica al respecto, prevalece la

potestad de organización de cada comunidad autónoma por más que su competencia sea de ejecución. A estos efectos, se podría invocar la Sentencia del Tribunal Constitucional 243/1994, de 21 de julio, y la del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1998 (Aranzadi 1998\9063) que, sin embargo, ya no se pueden oponer al régimen general básico de separación del cumplimiento reglamentario y del control administrativo de los arts. 13 y 14 LI. Eso sí, tal como hemos visto, es imprescindible que exista esta normativa autonómica si se pretende que actúen los organismos de control de la LI o del RICSÍ. Ahora bien, dicho eso, hay que establecer también que, ante la indefinición de cuál es el *campo de actuación* en el que un organismo de control ha de estar acreditado y autorizado, se han de imponer las atribuciones profesionales de los técnicos competentes, debidamente colegiados y, concretamente, las de los ingenieros técnicos industriales.

Las atribuciones de los ingenieros técnicos industriales, establecidas por el Decreto 148/1968, de 13 de febrero, el Real Decreto ley 37/1977, de 13 de junio, y la Ley 12/1986, de 1 de abril, confirmadas por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio (Aranzadi 2002\10590) y, en general, las de los demás técnicos competentes, prevalecen, pues, cuando no hay ninguna norma de seguridad específica –estatal o autonómica– que atribuya una determinada actuación de cumplimiento reglamentario del art. 13 LI a los OCA.

2.2. Grupo II: instalaciones no sometidas a autorización administrativa

Más pacífica es, en principio, la regulación de la puesta en funcionamiento de las instalaciones o establecimientos no sujetos a autorización previa, Grupo II del Decreto 358/2000. Esta actuación se contempla por medio de certificación expedida por técnico competente y visada por el respectivo colegio oficial. Para al caso de ampliación de instalaciones, el art. 1.1 j) de la Orden de 16 de octubre de 2000, precisa que este certificado podrá ser expedido por un organismo de control o bien por un técnico competente.

Esta precisión puede parecer coherente, ya que será la reglamentación técnica aplicable la que establecerá si la puesta en funcionamiento corresponde a un organismo de control o a un técnico competente. Pero es que resulta que no se trata de una certificación de puesta en funcionamiento propiamente dicha, sino de un certificado "... indicativo de que todas las instalaciones del establecimiento están legalizadas y que disponen de las inspecciones periódicas reglamentarias con resultado favorable, cuando la solicitud se refiera a la ampliación de una actividad, establecimiento o instalación." Y aquí es donde la intervención de los OCA vuelve a tropezar con el principio de especialidad, salvo que un mismo organismo de control esté acreditado y autorizado en todos los campos de actuación/reglamentos de seguridad aplicables a las instalaciones del establecimiento objeto de ampliación y pueda expedir, por lo tanto, un solo certificado relativo a todas las instalaciones. De nuevo, pues, advertimos un alto grado de confusión de la normativa andaluza, que únicamente se puede resolver a favor de las atribuciones profesionales de los técnicos competentes.

2.3. Actuaciones de los organismos de control

En los apartados anteriores ya hemos hecho patente la contradicción entre la "generalidad" de la actuación de los organismos de control y el principio de especialidad al que están sometidos, que los mismos arts. 3 y 6 b) del Decreto 25/2001 confirman al definir los campos de actuación y la exigencia de disponer de personal para atender el 5% como mínimo de las instalaciones de cada campo.

Pero es que el Decreto 25/2001 contempla, con toda normalidad, la confusión de actuaciones de cumplimiento reglamentario (art. 13 LI) y de control administrativo (art. 14 LI), e incluso de funciones típicamente administrativas, totalmente ajenas del cumplimiento reglamentario en el que tienen circunscrita su actividad los OCA del Capítulo IV del RICSÍ.

Aunque no de forma expresa, de los arts. 2 y 3 del Decreto 25/2001 se deduce que el ámbito de actuación ordinario de los OCA son las actuaciones de cumplimiento reglamentario; y, en principio así lo parece confirmar el arte. 5.1 de dicho Decreto, cuando establece que:

“La facultad de inspección se reserva en todo caso a la Administración competente en materia de Industria, sin perjuicio de las inspecciones periódicas reglamentarias realizadas en la Comunidad Autónoma por los Organismos de Control debidamente autorizados.”

Pero el art. 5.2 ya autoriza a confiar a los organismos de control funciones típicas de inspección pública o de control administrativo del arte. 14 LI:

“El ejercicio de las funciones de inspección y control que corresponde en la Administración de la Junta de Andalucía..., podrá llevarse a cabo directamente por las Delegaciones Provinciales de la Consejería con competencia en materia de industria o por medio de los Organismos de control.”

Hasta aquí no habría contradicción con el art. 14 LI, que también prevé esta gestión indirecta del control administrativo, siempre que se establezca en régimen de concesión u otra modalidad de contrato administrativo del Texto Refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, TRLCAP, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y en régimen de exclusividad y de incompatibilidad del OCA concesionario con las actuaciones de cumplimiento reglamentario. Pero en el siguiente inciso del mismo art. 5.1, la posibilidad de que los OCA ejerzan, **indistintamente**, actuaciones de cumplimiento reglamentario y de control administrativo ya no deja lugar a dudas.

“Esos últimos, actuarán bien sea a solicitud de los titulares para la inspección y control de sus productos e instalaciones o a requerimiento de los Órganos de la Administración competente en materia de Industria, Energía y Minas para la ejecución de los planes o programas de inspección que hayan previamente aprobado o para la inspección de productos o instalaciones en cualquier momento por motivos de seguridad.”

Además, y como ya hemos adelantado, el art. 5.4 prevé que la Administración puede confiar a los OCA funciones administrativas que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común, LRJPAC, atribuye a los funcionarios públicos:

“Los Organismos de Control también podrán ejercer funciones de apoyo técnico en la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en la tramitación administrativa de expedientes y en la revisión de proyectos técnicos, para la instalación, ampliación o traslado de establecimientos e instalaciones industriales, en aquellos casos y condiciones que reglamentariamente se establezcan ...”

El régimen de tarifas del art. 19 también pone de manifiesto esta confusión:

“Los Organismos de Control están obligados a aplicar las tarifas comunicadas a la contraprestación de los servicios de inspecciones periódicas reglamentarias, así como en las actuaciones de inspección y control realizadas a solicitud de los titulares o a requerimiento de la Administración en la ejecución de Planes Generales o Sectoriales de inspección que como carácter general hayan sido aprobados por la Administración.

Todas las demás funciones requeridas por la Administración a los Organismos de Control en el ejercicio de funciones de inspección y control reglamentario serán sufragadas por la propia Administración a los organismos de control en la cuantía que corresponda según el servicio requerido y la tarifa comunicada.”

Este último párrafo evidencia la posibilidad de encomendar a los organismos de control funciones de ins-

pección ya no al margen, sino con infracción del régimen de contratación administrativa del TRLCAP.

El art. 13 del Decreto 25/2001, sobre la actuación de los OCA en situaciones de peligro grave, atribuyendo funciones de ejercicio de autoridad –paralización temporal de la actividad– sin distinguir si se ejercen en actuaciones de control administrativo por cuenta de la Administración, o de cumplimiento reglamentario por cuenta del industrial interesado, manifiesta de nuevo la confusión.

La regulación de la exclusividad de actuación que efectúa el art. 9 del Decreto 25/2001 no contribuye a clarificar en absoluto esta confusión entre las actuaciones de cumplimiento reglamentario y de control administrativo que pueden desarrollar los OCA en Andalucía, ya que sólo establece el mandato de que, ordinariamente, tiene que ser el mismo organismo de control el que inicie y acabe una actuación determinada, con la prohibición que sea sustituido por otro OCA, salvo causa justificada y con autorización expresa de la Administración.

3. Comunidad Valenciana

En la normativa de las demás comunidades autónomas estudiadas no hay una regulación general de la puesta en funcionamiento del primer establecimiento, la ampliación o el traslado de instalaciones, sino que su objeto es sólo el régimen aplicable a los OCA en desarrollo de la LI o del RICSI.

El Decreto de la Generalidad Valenciana 54/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el ejercicio de funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones asignadas a los organismos de control, es prácticamente calcado al del Decreto de la Junta de Andalucía 25/2001, de 13 de febrero. Nos remitimos, pues, a los comentarios que acabamos de efectuar con respecto a la mencionada normativa andaluza. Y la Orden de 22 de junio de 2001, de desarrollo del Decreto 54/2001 no añade nada relevante.

4. Comunidad Foral de Navarra

El Decreto Foral 326/1998, de 9 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones en materia de seguridad industrial y control reglamentario tiene dos partes bien diferenciadas: la relativa a la autorización y la actuación de los organismos de control, y la referida a la tramitación administrativa para la puesta en servicio de instalaciones.

La primera parte –arts. 1 a 24– es un desarrollo de los preceptos correspondientes del RICSI. Sin embargo, es significativa la carencia de la exigencia de que los organismos de control cuenten, como requisito para su autorización o para su actuación en Navarra, si ya han sido autorizados por otra comunidad autónoma, con medios materiales y personales suficientes para atender el 5%, como mínimo, de las instalaciones existentes a Navarra en el correspondiente campo de actuación. E incluso se prevé la posibilidad de que la Administración foral exima, excepcionalmente, a los OCA de alguno de los requisitos relativos a locales, y medios materiales y personales

En principio, las actuaciones contempladas por el Decreto Foral 326/1998 parecen circunscribirse a las de

cumplimiento reglamentario propias de los OCA y de conformidad con el RICSÍ. La posible confusión con funciones de control administrativo, propias de la Administración, sólo se insinúa en el segundo párrafo del art. 16 cuando, junto a la obligación de los titulares o responsables de la instalación de permitir el acceso al personal de la OCA contratado (cumplimiento reglamentario), se añade la obligación de permitir también el acceso de otros OCA que actúen a instancia de la Administración foral. Sin embargo, esta posibilidad se puede encuadrar, perfectamente, en el marco del arte. 14 LI, si estos organismos de control han sido debidamente contratados por la Administración, en régimen de concesión u otra modalidad de contrato administrativo.

Con respecto a la intervención administrativa de los OCA en la puesta en servicio de instalaciones –es decir, puesta en funcionamiento o control inicial del primer establecimiento, ampliación o traslado–, el arte. 3.2 del Decreto Foral 326/1998 se remite al Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, de liberalización industrial, disponiendo que la puesta en servicio de instalaciones podrá realizarse por OCA. Hay que recordar que el Real Decreto 2135/1980, dictado en desarrollo de la libertad de empresa declarada por el arte. 38 de la Constitución española de 1978 y poniendo fin a la arbitrariedad del régimen de autorización impuesto por las dictaduras precedentes, hace efectivo el principio de libertad de empresa industrial, estableciendo el criterio de que la autorización previa es un requisito excepcional, mientras que la regla general es la comunicación, bajo la responsabilidad de cada industrial y sus técnicos. La exposición de motivos del Real Decreto 2135/1980 se bastante significativa de la nueva filosofía:

“... la liberalización industrial viene enmarcada en la presente disposición, no sólo a través de la eliminación de la autorización administrativa previa para la mayoría de las industrias, sino lo que es más fundamental, de la eliminación de trámites, de tal forma que la elaboración de un proyecto y la certificación por técnicos competentes, conocidos por el órgano administrativo correspondiente, es suficiente requisito para la puesta en funcionamiento de la industria, sin necesidad de la previa comprobación administrativa de cada uno de los elementos establecidos por las normas vigentes.”

Y más adelante se destaca el papel de los técnicos y el traslado de responsabilidad de la Administración a estos profesionales al servicio del industrial, precisando que:

“... potenciar la participación de los técnicos competentes, tanto en cuanto a funciones como en cuanto a responsabilidad, puesto que la liberalización proyectada no prescinde, como es lógico, de que la instalación industrial deba cumplir las normas de seguridad, protección del medio ambiente, calidad de procesos, etcétera, sino que tiene como idea básica el descargar a la Administración de trámites burocráticos en favor de la mayor agilidad de la instalación industrial que redunde, en última instancia, en beneficio del administrado”

Los trámites esenciales del nuevo procedimiento dirigido al cumplimiento reglamentario son los siguientes:

- a) Presentación de un proyecto redactado y firmado por técnico competente, y visado para el colegio oficial correspondiente. Presentado el proyecto, la Administración dispone del plazo de un mes para pedir aclaraciones, transcurrido el cual “..., se entenderá que no hay inconveniente para la ejecución del proyecto, sin que ello suponga en ningún caso, la aprobación técnica por la Administración del citado proyecto”.
- b) Ejecutado el proyecto, para la puesta en marcha de la industria sólo hay que comunicar a la Administración un certificado expedido por técnico competente, en el que se haga constar la adecuación de la obra al proyecto y el cumplimiento de las condiciones técnicas y las prescripciones reglamentarias de aplicación.
- c) El certificado mencionado es también documento suficiente para practicar las inscripciones en el Registro Industrial.

En principio, que el Decreto Foral prevea, con carácter general, la posibilidad que los OCA puedan expedir el certificado de puesta en marcha, en igualdad de condiciones que los técnicos competentes, no parece que atente contra las atribuciones profesionales de éstos últimos, en la medida en que el OCA actúa como

un “técnico competente” más. Ahora bien, esta igualdad de condiciones deja de ser tal con respecto a aquellas instalaciones que estén sujetas a ulteriores inspecciones o controles periódicos, cuando el correspondiente reglamento de seguridad los atribuye a organismos de control autorizados en el campo de actuación regulado por el reglamento. Éste sería, pues, un supuesto en el que la normativa foral puede ser al mismo tiempo contraria tanto al ordenamiento estatal como al régimen de atribuciones profesionales.

En este sentido, hay que establecer que las comunidades autónomas no pueden modificar la atribución que, entre los diferentes agentes previstos en el art. 13 LI (titular de la instalación, técnico competente, organismo de control autorizado, instalador o conservador) haya efectuado el correspondiente reglamento de seguridad. Es significativa al respecto la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 2004 (Aranzadi 2004\1737), sobre el Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por el Real decreto 842/2002, de 2 de agosto. En contra de la pretensión del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, recurrente, que se oponía a la exclusividad de los OCA para practicar los controles iniciales y periódicos de determinadas instalaciones (ITC-BT-03, 04 y 05), y reivindicaba que los ingenieros industriales también las pudieran practicar, la Sentencia mencionada establece que es cada reglamento de seguridad la norma que ha de precisar la atribución de las distintas actuaciones de cumplimiento reglamentario entre los diferentes agentes previstos en el art. 13.1 LE:

“En efecto, la Ley contempla distintos medios de acreditación del cumplimiento de las medidas de seguridad, pero en modo alguno establece de manera indubitada, como sostiene la parte actora, que todos ellos deban ser admisibles en todo caso y para todo tipo de supuestos. Antes al contrario, la remisión al reglamento expresamente mencionada en el citado artículo 13 de la Ley de Industria al señalar los distintos procedimientos de acreditación del cumplimiento de las medidas de seguridad tiene precisamente por objeto permitir que la regulación reglamentaria, más detallada y con posibilidad de una más fácil adaptación a la evolución de las necesidades en materia de seguridad, pueda señalar en su caso cual o cuales de dichos procedimientos son los adecuados según el tipo de instalación eléctrica de que se trate.

No se hace con ello una remisión en blanco a la potestad reglamentaria más allá de las posibilidades del legislador, ni se desconocen con ello competencias de los titulados superiores en ingeniería. ...”

Por otra parte, ya hemos visto que según estipula la Disposición Final Única de la Ley de Industria, los arts. 12, 13 y 14 LI, así como los arts. 15 a 17 LI sobre los organismos de control, y su desarrollo en el RICSI, son preceptos que se dictan al amparo de las competencias estatales en materia de condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1a CE), y de bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13a). Es decir que, como el resto de artículos que la mencionada Disposición Final declara que tienen el amparo de los mencionados títulos constitucionales, los preceptos indicados son de aplicación plena y preferente sobre la legislación autonómica. En definitiva que, en virtud del carácter básico del ordenamiento estatal en materia de seguridad industrial, los ordenamientos autonómicos no pueden modificar las funciones que los reglamentos seguridad estatales atribuyen, o distribuyen, entre técnicos competentes y OCA.

Pero más allá de la puesta en funcionamiento o en servicio de las instalaciones, en Navarra, la intervención de los OCA adquiere un mayor grado de confusión a partir del Decreto Foral 109/2003, de 12 de mayo, por el cual se modifica el Decreto Foral 326/1998, para incorporar las condiciones de actuación los OCA en materia medioambiental, desarrollado por la Orden Foral 153/2004, de 18 de febrero, por la que se regulan las actuaciones de control reglamentario en el "campo de la calidad ambiental" por parte de los OCA. El aspecto positivo del Decreto Foral 109/2003 es el de encuadrar la protección medioambiental en el marco de la Ley de Industria de 1992 y en su régimen de cumplimiento reglamentario, tal y como prevé su art. 2; aspecto que el resto de la legislación ambiental autonómica –la LIIAA catalana, sin ir más lejos– ha obviado.

Pero aquí termina lo que de bueno pueda tener esta normativa, ya que aquello que sea el “campo de la calidad ambiental” es totalmente desconocido en el ordenamiento foral navarro; de hecho, ni el Decreto 109/2003 ni la Orden 143/2004 se remiten a ninguna otra disposición en materia de medio ambiente que permita establecer en qué consiste la “calidad ambiental”. El único antecedente es la Sección de Calidad Ambiental del Consejo Asesor del Medio Ambiente, creada por Orden Foral 948/1990, sin embargo derogada por el Decreto Foral 142/1993, en virtud de la Ley Foral 1/1993 que crea el nuevo Consejo Navarro de Medio Ambiente. Tampoco hay ninguna referencia a aquello que sea la "calidad ambiental" ni en la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control para la protección del medio ambiente, ni en su Reglamento de actividades clasificadas aprobado por el Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero.

No obstante, las funciones que se atribuyen a los OCA en la Orden Foral 153/2004 son particularmente significativas:

- a) Dictamen sobre los proyectos de nuevas actividades, ampliaciones, modificaciones o traslados, en todo aquello que se refiera al cumplimiento de las condiciones fijadas a la legislación ambiental.
- b) Certificación previa a la puesta en marcha.
- c) Inspección durante la puesta en marcha, con el fin de comprobar que se respetan los límites máximos de emisión establecidos y la adecuación de las medidas correctoras instaladas a las previstas en el proyecto aprobado.
- d) Dictamen sobre la eficacia de las medidas correctoras instaladas.
- e) Medidas de emisiones a la atmósfera y validación del autocontrol realizado por las actividades emisoras.
- f) Certificación y calibración de aparatos de medida de emisión en continuo de contaminantes.
- g) Operaciones de toma de muestras y caracterización de vertidos de aguas residuales, de residuos industriales y de suelos contaminados.
- h) Informes y dictámenes sobre el funcionamiento, el estado y el mantenimiento de los sistemas de autocontrol implantados y de la eficacia de las medidas de corrección adoptadas y, en general, asistencia técnica en la comprobación del cumplimiento de las normas en materia de Calidad Ambiental.
- i) Otras actuaciones que les encomiende la Administración Ambiental o que estén recogidas en la normativa vigente.

En definitiva, una amplitud de funciones que choca abiertamente con el principio de especialidad del cumplimiento reglamentario de la Ley de Industria, del RICSÍ y de los OCA. No existen organismos de control acreditados por el ENAC ni autorizados por la misma Comunidad Foral para realizar esta variedad de actuaciones, por la sencilla razón que no existe un campo de actuación en materia de calidad ambiental debidamente regulado en el correspondiente reglamento. De nuevo, pues, la indefinición en la regulación de los OCA constituye una infracción de las atribuciones profesionales de los técnicos competentes. Y, como ya hemos repetido, si no hay reglamentación específica en materia de “calidad ambiental”, habrá tampoco posibilidad de acreditación de OCA por el ENAC y, si no están acreditadas, difícilmente podrán ser autorizadas por las comunidades autónomas, o si lo son la autorización será nula de pleno derecho. La nulidad de estas hipotéticas autorizaciones autonómicas de OCA, viene dada por incursión en el vicio de nulidad del arte. 62.1 f) de la Ley de Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, LRJPAC, en la medida con la autorización se adquirirán de facultades o derechos con la carencia absoluta de los requisitos esenciales para su adquisición: reglamentación específica y acreditación del ENAC para actuar en el campo regulado por aquella reglamentación.

Y de nuevo hay que decir que, ante la indefinición de la norma foral o, en su caso, frente a la nulidad de la autorización de los OCA para actuar en el “campo de la calidad ambiental”, se imponen las atribuciones profesionales de los técnicos competentes. Y hay advertir aquí que la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 2004 (Aranzadi 2004\1737), aunque no estima la actuación indistinta de OCA y de técnicos competentes, e impone la que establezcan los reglamentos de seguridad, sí que estima y anula el precep-

to del apartado 4.2.c.2, ITC BT-03, del mencionado Reglamento electrotécnico para baja tensión, que exigía a los ingenieros superar un examen para obtener el certificado de calificación individual en baja tensión.

5. Galicia

La Ley 9/2004, de 10 de agosto, de seguridad industrial de Galicia, LSI, FUE la primera norma con rango de ley autonómica que se aprobó en la materia después de la promulgación de la Ley de Industria de 1992 y del RICS de 1995. No obstante, es una Ley que también revela un grado de confusión extraordinario con respecto a la distinción entre cumplimiento reglamentario y control administrativo a los efectos de las artes. 13 y 14 LI.

En principio, la definición de inspección industrial que efectúa el art. 12.1 LSI se ajusta al concepto de control administrativo del art. 14 LI, en la medida que lo atribuye a la consejería competente en materia de industria, que lo ejercerá con medios propios o con la colaboración de entidades legalmente habilitadas. Igualmente, la condición de personal inspector se atribuye, al art. 15 LSI, tanto a los funcionarios de la Administración autonómica como al personal de las entidades habilitadas. Como se puede observar, con la expresión "entidades legalmente habilitadas", la Ley gallega obvia referirse a los organismos de control autorizados y, en particular, el art. 27, que contempla su actuación, es genérico y abstracto sin ninguna alusión a los OCA ni al RICS.

A partir de esta indefinición de las entidades legalmente habilitadas para colaborar con la Administración autonómica en las actuaciones de inspección industrial, la confusión de conceptos se produce en el art. 17 LSI, que regula las diferentes clases de inspección. Así, se incluyen entre las inspecciones ordinarias tanto las inspecciones de oficio, realizadas para la comprobación de cualquier actividad, en funcionamiento o abandonada, cuando se tengan indicios de delito o infracción administrativa, y las posteriores a la puesta en funcionamiento que, junto con las extraordinarias –por denuncia o accidente– se encuadran dentro del control administrativo del art. 14 LI, como las inspecciones previas a la puesta en funcionamiento y las inspecciones periódicas que constituyen actuaciones de cumplimiento reglamentario.

De todas formas y en la medida en que la Ley gallega no ha sido desarrollada, no nos podemos pronunciar sobre si esta confusión infringe el régimen de seguridad de la Ley de Industria y las atribuciones profesionales de los técnicos competentes.

6. País Vasco

Más recientemente, el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el claro objeto de desarrollar la Ley estatal de Industria de 1992.

A los efectos que interesan a este estudio y entre las finalidades de esta Ley, están las de protección de la libertad de empresa y de establecimiento de industrias, la promoción y el control de la seguridad y la calidad industriales, y la determinación del régimen de responsabilidad industrial. Aunque no es objeto de este trabajo, se echa de menos, entre los fines de la Ley vasca, alguna alusión a la compatibilidad de la actividad industrial con la protección del medio ambiente que, en cambio, sí que se menciona en el art. 3 de la Ley gallega antes comentada, tal y como se contempla en el art. 2 de la Ley de Industria de 1992. En cualquier

caso, la Ley vasca sigue de una forma mucho más clara el régimen de responsabilidad industrial, de cumplimiento reglamentario y de control administrativo, establecido en la Ley estatal.

6.1. Normas adicionales de protección e intervención de los técnicos competentes en actuaciones de cumplimiento reglamentario

Con respecto al despliegue de la Ley estatal 21/1992, de Industria, el art. 2.3 de la Ley vasca precisa que el País Vasco podrá introducir requisitos adicionales a los previstos en la normativa estatal, siempre que estos requisitos comporten un incremento de los niveles de seguridad en relación con la norma estatal equivalente.

Hay que advertir que estas normas adicionales de protección tienen como límite el libre establecimiento industrial y la protección de la libre circulación de productos industriales en el marco del derecho comunitario europeo, a los que se refieren expresamente los apartados a) y c) del art. 1.2 de la propia Ley vasca de industria. En todo caso, será preciso estar atento a cómo se aplica este precepto en relación con el desarrollo de los reglamentos estatales de seguridad en el País Vasco, en particular las prescripciones de cumplimiento reglamentario. En este sentido y como ya se ha dicho en relación con la normativa de otras comunidades autónomas, éstas no pueden alterar las actuaciones atribuidas por los reglamentos de seguridad al titular de la instalación, al técnico competente, al organismo de control autorizado, y al instalador o conservador autorizado. Y por esta misma razón, las comunidades autónomas tienen que respetar las actuaciones de cumplimiento reglamentario atribuidas a los técnicos competentes por los reglamentos de seguridad; ello en el bien entendido que las actuaciones de cumplimiento reglamentario no expresamente confiadas por el reglamento de seguridad respectivo a los organismos de control autorizados se han de entender atribuidas a los técnicos competentes en aplicación del régimen de atribuciones profesionales correspondiente a la titulación que corresponda. Cualquier "requisito o norma adicional" que, al amparo del art. 2.3 de la Ley vasca de industria, limitara la intervención de los técnicos competentes en las actuaciones de cumplimiento reglamentario sería, pues, contraria al ordenamiento jurídico.

6. 2. Régimen de responsabilidad industrial

El régimen de responsabilidad industrial, regulado al art. 3 de la Ley vasca, es incluso más preciso que el de la Ley estatal de industria, el art. 2.4 de la cual se limita a enunciar este principio.

La responsabilidad por los daños derivados del ejercicio de actividades industriales, así como por la utilización y funcionamiento de instalaciones, aparatos, equipos o productos industriales, se atribuye en principio a su titular. Ahora bien la responsabilidad no se limita al titular, sino que se puede extender a los siguientes agentes:

- a) El fabricante, vendedor o importador de productos, aparatos o equipos sometidos a seguridad industrial, son responsables que cumplan la reglamentación técnica correspondiente.
- b) El autor del proyecto u otro tipo de documentación técnica, responde del adecuado diseño de la instalación.
- c) El técnico que emita el certificado de dirección de obra o de inspección final, responde de la adecuación de la obra al proyecto, de la dirección de la ejecución, de la realización de las comprobaciones y pruebas necesarias y de su certificación final.
- d) El titular o el usuario de la instalación, responde de su uso, conservación y mantenimiento adecuados, así como de acreditar el cumplido reglamentario.
- e) Las empresas autorizadas para las actuaciones de cumplimiento reglamentario responden de la correcta ejecución o mantenimiento de las instalaciones.
- f) Y las empresas distribuidoras o comercializadoras de energía tienen que responder de que, antes de la puesta en funcionamiento o después de modificaciones sustanciales, las instalaciones tienen acreditado el cumplimiento de las condiciones de seguridad establecidas a la reglamentación correspondiente.

6.3. Libertad de industria

El art. 4 declara la libertad de ejercicio de actividades industriales y en la línea del también art. 4 de la Ley estatal, sólo prevé la sujeción a autorización previa de los casos en que así se establezca por razones de interés público en una ley, o en un tratado o convenio internacional. Fuera de estos supuestos excepcionales, el art. 9.2 dispone que el funcionamiento de las instalaciones, aparatos, equipos o productos sometidos a reglamentación de seguridad industrial sólo requiere la acreditación, ante el órgano competente, del cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas reglamentariamente establecidas.

6.4. Cumplimiento reglamentario y control administrativo

Con respecto a la delimitación entre cumplimiento reglamentario y control administrativo y sin perjuicio de lo que después precisaremos con respecto al art. 14.3, los arts. 12, 13 y 14 de la Ley vasca son manifiestamente fieles a las previsiones de los arts. 13 y 14 de la Ley estatal de industria.

Así el art. 12 circunscribe el cumplimiento reglamentario a la acreditación del cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad industrial en los términos establecidos por las correspondientes disposiciones normativas o reglamentos de seguridad. Y esta acreditación se cumplimenta, conforme a lo que dispongan las normas de aplicación en cada caso, con la declaración de titular de la instalación, o del fabricante, representante, distribuidor o importador del producto, o bien con la certificación o acta de un agente colaborador de entre los que prevé el art. 14 de la misma Ley vasca.

Es decir que los “agentes colaboradores” tienen circunscrita su intervención al cumplimiento reglamentario, sin que en ningún caso se pueda extender al control administrativo, como ya hemos visto que es habitual en otros ordenamientos autonómicos, en flagrante infracción de la Ley de Industria de 1992. Así lo confirma el art. 14.1 de la misma Ley vasca, cuando define los “agentes colaboradores” a los que atribuye, estrictamente, funciones de cumplimiento reglamentario. Y, para más precisión, el art. 14.2 contempla los dos tipos de intervenciones que estos agentes pueden realizar: las de control del funcionamiento de las instalaciones industriales, y las relativas a la puesta en servicio o, en su caso, autorización, de las instalaciones; en estos segundos supuestos de intervención previa o control inicial, se estipula que se deberán regular reglamentariamente:

- a) Los requisitos y las condiciones que tienen que cumplimentar los agentes colaboradores.
- b) Los campos reglamentarios en los que la intervención se puede producir, y
- c) Los procedimientos y sistemas de control a los que los agentes se han de someter.

Cómo ya hemos advertido, la regulación autonómica de estas condiciones tienen como límite las funciones profesionales de los técnicos competentes, que no les pueden ser sustraídas, si no lo dispone el correspondiente reglamento estatal de seguridad.

La relación de estos “agentes colaboradores” que hace el art. 14.2 de la Ley vasca es más completa que la del art. 13 de la Ley estatal ya que, además de los técnicos competentes y los organismos de control autorizados incluye:

- Las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía.
- Los concesionarios de servicios públicos sometidos a normas de seguridad industrial, y
- Los colegios profesionales que tengan atribuidas, legal o estatutariamente, funciones de colaboración en materia de industria.

En cuanto a las funciones de control administrativo, con la denominación de “potestad de control e intervención” son atribuidas, por el art. 13 de la Ley vasca, a la Administración industrial. Y tal como son descritas, quedan nítidamente separadas de las actuaciones de cumplimiento reglamentario, en el sentido que –a

menos que una norma así lo disponga expresamente [art. 13.2 a)]– no se trata de intervenciones previstas en los reglamentos de seguridad, sino practicadas de oficio por la Administración industrial, en las circunstancias y condiciones siguientes:

- a) En función de planes de auditoría o control.
- b) Por denuncia relacionada con la ejecución o el funcionamiento de una instalación sujeta a reglamentación industrial, y
- c) En caso de accidente derivado del proceso de ejecución o del funcionamiento de una instalación sujeta igualmente a reglamentación industrial.

En principio, el arte. 13 de la Ley vasca atribuye las funciones de ejercicio de la potestad de control administrativo a los servicios técnicos dependientes de la Administración industrial, sin hacer una expresa alusión a la gestión indirecta de la función pública de inspección, por medio de organismos de control o “agentes colaboradores”, como hace el art. 14.1 de la Ley estatal de Industria. No obstante, el arte. 14.3 de la Ley vasca admite esta posibilidad cuándo, refiriéndose a los certificados, actas u otros actos de los “agentes colaboradores”, prevé que cuando éstos “actúen ejerciendo funciones propias de la Administración, tendrán el mismo valor que los emitidos por ésta”. En cualquier caso, nos reiteramos en que estas funciones administrativas no pueden ser ejercidas con el mero título de organismo de control autorizado o de agente colaborador, sino que exigen un previo contrato administrativo en las condiciones del cual se estipule la incompatibilidad absoluta para llevar a cabo actuaciones de cumplimiento reglamentario.

III. Conclusiones

Primera. Las actuaciones de cumplimiento reglamentario han de establecerse en el reglamento de seguridad, en principio estatal; y, con respecto a cada actuación, el reglamento ha de atribuir la intervención que corresponda a los técnicos competentes y/o a los organismos de control y, en su caso, al titular y a los instaladores o conservadores autorizados, en desarrollo del artículo 13.1 de la Ley de Industria.

Segunda. Las actuaciones de cumplimiento reglamentario no expresamente confiadas por el reglamento a los organismos de control autorizados se han de entender atribuidas a los técnicos competentes, en aplicación del régimen de atribuciones profesionales correspondiente a la titulación de que se trate.

Tercera. Las comunidades autónomas no pueden alterar las actuaciones atribuidas por los reglamentos de seguridad al titular de la instalación, al técnico competente, al organismo de control autorizado, y al instalador o conservador autorizados. Por esta misma razón, las comunidades autónomas han de respetar las actuaciones de cumplimiento reglamentario atribuidas a los técnicos competentes, expresa o tácitamente, por los reglamentos de seguridad. En este sentido, el establecimiento de "requisitos o normas adicionales de protección" no puede comportar la sustracción de funciones propias de los técnicos competentes, explícita o implícitamente atribuidas por los reglamentos estatales de seguridad industrial.

Cuarta. Sólo en ausencia de reglamentos estatales de seguridad, las comunidades autónomas, con competencia en la materia, pueden establecer su propio régimen de cumplimiento reglamentario, regulando actuaciones y atribuyéndolas a los diferentes agentes del artículo 13.1 de la Ley de Industria. Éste sería el caso, por ejemplo, de la legislación catalana de intervención integral de la Administración ambiental.

Quinta. Las actuaciones de los organismos de control, a nivel del cumplimiento reglamentario, se ajustan al principio de especialidad, en el sentido que han de ser reguladas por un reglamento de seguridad específico de un campo determinado, para el cual tienen que han de estar expresamente acreditados por el ENAC y autorizados para la comunidad autónoma, de conformidad con lo que establece el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

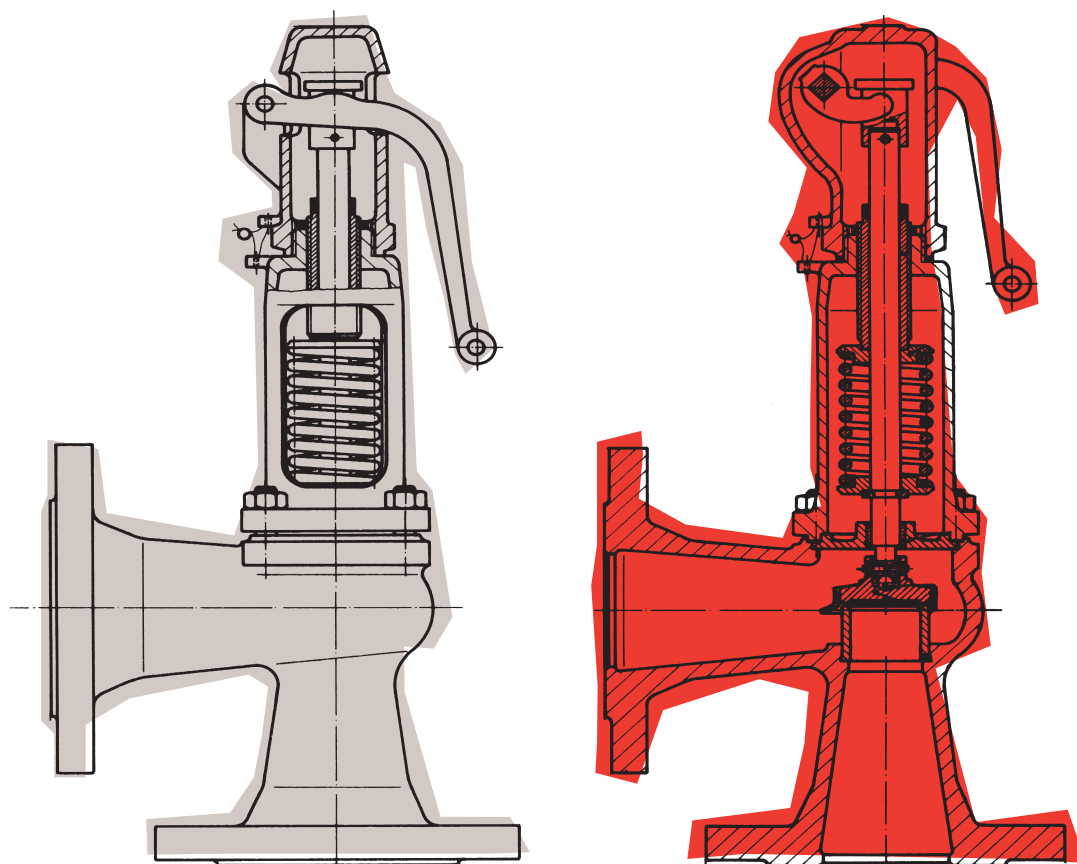
Sexta. Las normas de seguridad industrial establecidas por las comunidades autónomas que contemplen la actuación de organismos de control, deben ajustarse al régimen de acreditación y autorización del Reglamento antes mencionado, o bien establecer su propio régimen de acreditación y autorización de las entidades de cumplimiento reglamentario de que se trate, como es el caso de las entidades ambientales de control en Cataluña. En todo caso, no es ajustado a derecho que el ordenamiento autonómico contemple la actuación de organismos de control o de otras entidades similares sin una acreditación y autorización específicas.

Séptima. Las comunidades autónomas no pueden atribuir a los mismos organismos de control, autorizados para actuar en el ámbito del cumplimiento reglamentario, funciones de control administrativo. El control administrativo debe ser ejercido directamente por la Administración autonómica, o bien por organismos de control que actúen por cuenta de la Administración para llevar exclusivamente a cabo esta clase de funciones administrativas, con mandato de incompatibilidad absoluta para ejercer actuaciones de cumplimiento reglamentario.

Barcelona, 3 de marzo de 2005

INFORME

**La competencia
de las comunidades
autónomas para alterar
las funciones atribuidas
por los reglamentos
de seguridad industrial
a los técnicos competentes
y a los organismos
de control autorizados**



CONSELL
DE COL·LEGIS
D'ENGINYERS
TÈCNICS
INDUSTRIALS
DE CATALUNYA

Consell de Cent, 365
08009 Barcelona
Tel: 934 96 14 20
Fax: 932 15 20 81