

# Requisitos de actuación para entidades de inspección y control en el ámbito reglamentario de la seguridad industrial en países de la U.E.

Jesús Antonio Métrida-Pisano, José Tejero-Manzanares, Pedro Aránguez-Ruiz, Francisco Mata-Cabrera, Francisco Montes-Tubío  
Universidad de Castilla La Mancha

DOI: <http://dx.doi.org/10.6036/7379>

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 2010, la problemática generada en el sector del control de la seguridad industrial deriva de la trasposición y la filosofía de la Directiva de Servicios (DS). El objetivo de la DS es alcanzar un mercado único de servicios en la Unión Europea (UE), eliminando trabas y obstáculos que restrinjan injustificadamente o desproporcionadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Pretende establecer un marco regulatorio, con nuevas formas de control de la actividad, más eficaces y menos gravosas para los ciudadanos y empresas. Se sustituye el control “a priori”, que implica exigencia de autorización administrativa previa, por un control “a posteriori”, a partir de una comunicación o declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos para la actividad en cuestión. La DS es, claramente, una disposición económica que parte de una iniciativa de la Dirección General de Mercado Interior de la Comunidad Europea (CE). En ningún momento, se indica que alguno de sus objetivos sea conseguir la seguridad de las personas y bienes, a diferencia de la legislación emanada de la Dirección General de Empresa e Industria de la CE, como son el Reglamento 765 y la Decisión 768.

Se piensa que el legislador comete un error en la trasposición al no considerar la seguridad industrial como una razón imperiosa de interés general. La DS permite mantener regímenes de autorización previa a determinadas actividades de servicios, entre las cuales, está incluida la seguridad y la salud pública,

a las que considera razón imperiosa de interés general, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CE.

Nos encontramos inmersos en unos cambios legislativos, como consecuencia de un proceso liberalizador de determinados servicios, entre los que se han incluido los ejercidos por los Organismos de Control Autorizados (OCA), los cuales no pueden dejarse al libre albedrío de cualquier operador económico. Si la seguridad industrial es una función pública, la Administración está obligada a garantizar que, aquellos privados que la ejercen en su nombre, posean todos los requisitos de solvencia técnica, económica, independencia, integridad e imparcialidad que son necesarios para su correcto desempeño; y, esta garantía, sólo puede lograrse mediante el filtro que supone la autorización administrativa previa.

Por ello, en este trabajo, se analiza el impacto que estos cambios legislativos pueden ocasionar en la calidad de los servicios de control de la seguridad industrial y, por ende, si conllevan un mayor riesgo para los ciudadanos.

Se ha considerado de interés realizar una comparativa del desarrollo normativo entre dos países sometidos al mismo marco regulatorio dentro de la Unión Europea: España y Alemania. Este último por considerarlo el motor económico de la UE y, sin lugar a dudas, el más potente en materia industrial. Los datos estadísticos de inspecciones industriales recogidos en las memorias anuales de la VdTÜV de Alemania (Federación de Asociaciones de Inspección Técnica), así lo avalan [1].

## 2. DESARROLLO HISTÓRICO

### 2.1. ALEMANIA

En el siglo XIX, los fabricantes de equipos a presión, conscientes de la im-

portancia de transmitir seguridad en el uso de sus productos, promovieron asociaciones que tenían como fin principal aunar esfuerzos en conseguir normalizar productos y procesos de fabricación y, con ello, influir en una mayor seguridad y un menor riesgo de accidentes. Por este motivo, los fabricantes más importantes decidieron fundar una asociación para la supervisión e inspección de calderas, constituyéndose en 1870 el *Bayerische Dampfkessel Revisions Verein* (Asociación de revisión de calderas de Baviera). Las inspecciones se realizaban sobre calderas, instalaciones y accesorios para detectar posibles fallos de diseño, evaluar condiciones de servicio y de funcionamiento, incluso inspeccionando su interior.

En 1875, partiendo de la experiencia de 5 años de actividad, se elaboró el primer catálogo de requisitos para certificar la seguridad y eficiencia económica, que se podría definir como una lista de verificación para asegurar la calidad y rentabilidad. El Ministerio del Interior establece que, en cada explosión de una caldera, es obligatorio que un técnico especialista (*Sachverständiger*) establezca la causa de la misma [2].

La mayor parte del siglo XX y hasta el año 2008, el funcionamiento del modelo consistió en que los técnicos expertos recibían sus acreditaciones directamente de las autoridades en un proceso de aprobación exigente. Las asociaciones existentes nacieron de forma regional, normalmente, una por cada Lander (región autónoma). Los *Technische Überwachungs-Vereine* (TÜV) o asociaciones de inspección técnica, funcionaron como un monopolio regional en los estados federales y no se permitió la competencia. Los 10 TÜV existentes eran: Rheinland, Berlin, Nord, Sud, Thüringen, Saarland, Sachsen, Südwest, Hessen y RW.

Desde el año 2008, el gobierno alemán ha implementado el nuevo marco normativo europeo y se ha modificado el procedimiento, sustituyendo la estructura de monopolio por un sistema de organismos de control autorizados o *Zugelassene Überwachungsstellen* (ZÜS), que deben tener una autorización por parte de la agencia federal de seguridad

o *Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS)*[3].

Durante la liberalización, se estableció el siguiente sistema que sigue vigente hoy en día:

- Hay 13 ZÜS que, de hecho, son 9 empresas diferentes que deben tener un sistema de gestión conforme a la norma ISO/IEC 17020 [4].
- La autorización depende de la representación y la capacidad de disponibilidad en los estados federales y es para cada Estado federal individual.
- Existen unos requisitos mínimos de experiencia y formación para los técnicos, así como un número mínimo por campo.
- Las condiciones de seguridad de productos e instalaciones se regula con una Ordenanza, la BetrSichV [5].

En el campo de las instalaciones eléctricas, la normativa de referencia es la *Energie Wirtschaftsgesetz (EnWG)* [6] y la regulación de la supervisión y control está bajo la tutela de la asociación de Ingenieros Eléctricos alemanes o *Verein der deutschen Elektroingenieure (VDE)*. La cualificación de los técnicos la realiza la propia VDE con 4 niveles de competencias para realizar las inspecciones según la complejidad de la instalación.

## 2.2. ESPAÑA

La evolución normativa tiene sus albores en el Real Decreto (RD) de 5 de septiembre de 1902 del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, crea la Sección de Industria y Comercio con función de inspección industrial [7].

Posteriormente, mediante RD de 20 de febrero de 1904, se aprueba el Reglamento provisional de la Inspección Industrial. Los inspectores son nombrados por el Excmo. Sr. Ministro [8].

La Orden de 2 de noviembre de 1966 sobre Entidades, Asociaciones o Empresas colaboradoras de la Administración en el reconocimiento y prueba de los aparatos que contienen fluidos a presión, regula la posibilidad de actuación de entidades de carácter privado [9]. Mediante la contratación de una asistencia técnica, las empresas propietarias de los aparatos, pueden mantener éstos en condiciones óptimas de seguridad y funcionamiento, facilitando así

las comprobaciones y pruebas que periódicamente ha de realizar la Inspección Oficial. Dispone, además, que las Entidades, Asociaciones o Empresas de carácter privado, encargadas de la asistencia técnica, deberán disponer de personal técnico idóneo y de las instalaciones, equipos y elementos adecuados de comprobación, así como establecer un compromiso formal de no ejercer ni participar o interesarse económica o jurídicamente en empresas dedicadas a la construcción o reparación de la maquinaria o elementos que hayan de ser objeto de comprobación, o a la redacción de proyectos técnicos sobre aquellos.

Es en 1979, cuando se regula, por primera vez, mediante RD 735/1979, las normas generales que debe cumplir una Entidad Colaboradora (ECA) [10]. Se justifica esta necesidad en la diversidad y complejidad de las tareas de control de los Reglamentos y Normas.

Dos años más tarde, mediante el RD 2584/1981, se aprueba el Reglamento General sobre actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y de la homologación [11]. En el mismo, entre otras, se regulan y definen las funciones de diversos organismos. En concreto, para la elaboración de Reglamentos de Seguridad Industrial (RSI), se buscará la colaboración de los sectores industriales afectados.

En la década de los años 80, se produce una paulatina entrada en vigor de estatutos de algunas Comunidades Autónomas (CCAA), modificándose la distribución de funciones entre Administración Central y Autónoma, lo que hace necesario modificar el marco de las actividades de las entidades colaboradoras, adaptándolo a la nueva situación de competencias en lo referente a control de la seguridad industrial. Así, mediante RD 1407/1987, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control Reglamentario (ENICRE) en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales, se establece, entre otras disposiciones, que las actividades de estas entidades tendrán por objeto: “En materia de seguridad, efectuar estudios de proyectos, realizar ensayos y revisiones de productos, equipos e instalaciones industriales durante su construcción, realizar las inspecciones periódicas o extraordinarias exigidas por los Reglamentos y emitir

los informes o certificaciones correspondientes” [12].

La Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre ordenación y defensa de la industria nacional, es sustituida en el año 1992 por la Ley 21/1992, de Industria [13]. Establece las bases de ordenación del sector industrial y los criterios de coordinación entre las Administraciones Públicas introduciendo una nueva figura que releva a las ENICRE: los OCA. Éstos serán entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de los medios materiales y humanos, así como de la solvencia técnica y financiera e imparcialidad necesarias para realizar su cometido. La valoración técnica de su capacidad se realizará por una entidad acreditadora y su autorización corresponde a la administración competente en materia de industria del territorio donde el OCA inicie su actividad o radiquen sus instalaciones.

Tres años después, como desarrollo de la ley, se publica mediante el RD 2200/1995, el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial (RICSI) [14]. En referencia a los OCA, establece que se constituyen con la finalidad de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales establecidas por los RSI mediante actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría. Deben acreditar su competencia técnica, asegurar su imparcialidad, independencia e integridad y cumplir una serie de requisitos respecto a medios materiales, personal, solvencia financiera y organización, debiendo separar los aspectos técnicos de los de gobierno.

Desde la publicación del RICSI, no se produce un cambio legislativo que influya en éste ámbito significativamente, pero la promulgación de la DS 2006/123/CE va a suponer un antes y un después en la legislación del control en España [15]. La trasposición de la misma, se realiza mediante la Ley 17/2009 sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio [16], la cual motivará tener que promulgar la Ley 25/2009 para modificar diversas leyes [17], un total de 55, entre ellas, la Ley de Industria en diversos artículos.

Así mismo, estos cambios obligan a modificar, decenas de reales decretos, entre ellos el RD 338/2010, que

modifica el RICS [18]. Respecto a los OCA, realiza modificaciones relevantes en el artículo 42 sobre acreditación, suprimiendo la necesidad de demostrar la solvencia financiera. Y, en el artículo 43, sobre autorización, cambiando el proceso de la notificación, que debe hacerse al Ministerio, el cual dará traslado inmediato a las CCAA correspondientes.

Otra regulación de ámbito europeo que afecta de lleno a nuestro marco normativo es el Reglamento CE 765/2008 [19], el cual, conforme con el nuevo marco de reconocimiento mutuo establecido en la CE, exige la existencia de un único organismo de acreditación por país, lo que queda regulado con el RD 1715/2010, que designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) [20].

Como consecuencia del recurso contencioso-administrativo nº 1/252/2010 interpuesto por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales, el Tribunal Supremo emite Sentencia [21] en la que declara la inaplicabilidad de autorización administrativa para los OCA, bastando con una Declaración Responsable. El Tribunal Supremo justifica su sentencia en aplicación del artículo 15 de la Ley de Industria, en su nueva redacción dada por la Ley 25/2009, en el cual se define a los OCA como personas naturales o jurídicas. Y, en la interpretación de la DS, según la cual, se condiciona la posible supe-ditación del acceso a una actividad de servicios a un régimen de autorización a determinadas condiciones. En concreto, que el régimen no sea discriminatorio para el prestador, que la necesidad de su autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general y que el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, como lo sería un control a posteriori. El Tribunal realiza una conclusión ineludible sobre que si el Estado español quiere establecer un régimen de autorización previa deberá justificarlo por los motivos señalados mediante Ley o mediante reglamento.

Como consecuencia del recurso contencioso-administrativo nº 191/2010 interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, de nuevo el Tribunal Supremo emite Sentencia [22], declarando que no es aplicable a los OCA personas físicas para su acredi-

tación, tener medios materiales, separar aspectos técnicos de los de gobierno, tener organigrama y estatutos. Esto significa una modificación sustancial de varios aspectos exigidos para la acreditación de los OCA, conforme a lo exigido en la Norma ISO/IEC 17020.

Por último, hasta hoy, como consecuencia del recurso contencioso-administrativo nº 990/2012 interpuesto por un Ingeniero Técnico Industrial contra la Resolución de la Junta de Andalucía, que le denegó la inscripción como OCA unipersonal sin tener acreditación de ENAC, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía emitió Sentencia [23], que obliga a la Junta de Andalucía a inscribir como OCA a persona física y considera no necesaria la acreditación.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL Y DISCUSIÓN

Actualmente, hay acreditados por ENAC, 75 OCA en campos de instalaciones de diferentes RSI. Una vez obtenida la acreditación, basta con una Declaración Responsable ante la Administración autónoma competente, para empezar a certificar seguridad de instalaciones y equipos.

El Consejo de Ministros de 25 abril 2014 aprobó la remisión del Proyecto de Ley de Metrología a las Cortes. En la citada Ley, en su disposición final tercera, se modifican diversos artículos de la Ley de Industria, estableciendo la obligatoriedad de que los OCA dispongan de acreditación, pero no de autorización.

El cambio legislativo que propone el Gobierno, en el cual no se restablece la necesidad de Autorización Administrativa, mantiene el error de considerar que la actividad propia de los OCA es pura y típicamente privada, equiparable a cualquier otra actividad industrial. Nada más lejos de la realidad. El control de la seguridad de aparatos e instalaciones industriales es una función esencialmente pública. Lo dice con toda claridad el artículo 14.1 de la Ley de Industria, según el cual, las Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos o a través de los OCA, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de

seguridad. Por tanto, esta comprobación no corresponde sólo a éstos, sino primariamente a las Administraciones Públicas. Los OCA ejercen este poder de control sólo por delegación de la Administración y, si esta puede llevarlo directamente a cabo, es porque se trata de una función pública inequívoca [24].

Si la seguridad industrial es una función pública, la Administración está obligada a garantizar que aquellos privados que la ejercen en su nombre posean todos los requisitos de solvencia técnica y económica y de imparcialidad que son necesarios para su correcto desempeño; y, esta garantía, sólo puede lograrse mediante el filtro que supone la autorización administrativa previa. Más aún, por la propia naturaleza de la actividad, este régimen de autorización debería configurarse como seriamente selectiva al igual que se considera en Alemania, tal y como se ha descrito anteriormente.

Debe existir una garantía efectiva de que los OCA actúen con el mismo nivel de rigor y de imparcialidad con que lo haría la propia Administración. Si se multiplica el número de OCA en un régimen de plena competencia empresarial, se piensa que el resultado previsible es el siguiente: la técnica más simple de captación de clientela en un mercado colmatado consiste en la relajación o desvirtuación de las inspecciones hasta convertirlas en puramente simbólicas o formularias; un OCA que tenga como directriz el rigor de sus inspecciones en el cumplimiento de las normas reglamentarias puede tener los días contados en un mercado de libre competencia, puesto que todos sus potenciales clientes recabarán los servicios de los OCA que sean más complacientes en la práctica de las inspecciones. Esto puede ser así porque se sabe que los servicios que suponen el ejercicio de funciones de policía administrativa se rigen por una regla implacable: cuanto peor funcione el servicio, mejor para el infractor.

En definitiva, lo que está en juego, tras el régimen de acceso a la condición de OCA, es la garantía del cumplimiento de los RSI y, por tanto, la previsión de daños gravísimos a las personas, a las cosas o al medio ambiente. En las sociedades desarrolladas, la abundancia y sofisticación de los productos industriales crean unos niveles de peligro elevados que han de ser conjurados me-

dian te unos sistemas de control preventivo que han de funcionar con absoluto rigor, porque si no, no sirven para nada. Y la prevención de estos riesgos es, indiscutiblemente, una de las razones imperiosas de interés general que justifican la imposición de autorizaciones previas que aseguren la solvencia técnica, la imparcialidad y la disposición de los medios materiales y personales suficientes en los aspirantes a acceder a este mercado.[25]

#### 4. CONCLUSIONES

Las consecuencias en el marco de la Seguridad Industrial y su mercado, ante las situaciones creadas actualmente por este proceso de liberalización económica en el sector, pueden ser las siguientes:

- Pueden aparecer muchos OCA que hoy harán inspecciones, certificarán instalaciones, indicando que cumplen las condiciones adecuadas de seguridad y, mañana, dejarán de hacerlo o bien desaparecerán.
- Se producirán subcontrataciones y acuerdos comerciales de OCA unipersonales, sometiéndolos a intereses particulares de negocio, condicionando totalmente los principios de independencia, integridad e imparcialidad.
- Los daños de siniestros y sus consecuencias, ante eventuales accidentes, no serán cubiertos por pólizas de seguro de un OCA que haya desaparecido de su actividad profesional.
- La laxitud y falta de rigor técnico en las inspecciones provocará un incremento de las probabilidades de fallos, accidentes y situaciones de peligro para los equipos, instalaciones, medio ambiente y personas.
- Las empresas que, actualmente garantizan la cobertura de empleo a miles de técnicos, invierten en el desarrollo permanente de sus negocios, en formación, en equipos de verificación y ensayos y que colaboran con organismos públicos y administraciones, entrarán en situaciones de riesgo financiero, poniendo en peligro su viabilidad económica.

#### PARA SABER MÁS

- [1] Federación de Asociaciones de Inspección Técnica (VdTÜV). Disponible en Web: <http://www.vdtuev.de/>>. [Consulta: 16 de septiembre de 2014]
- [2] AG, T. B. H. 125 Jahre Sicherheit in der Technik. Stuttgart. 1995.
- [3] Alemania. *Anforderungen an zugelassene Überwachungsstellen -ZÜS-RL*
- [4] AENOR. *Criterios generales para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección.* UNE-EN ISO/IEC 17020.
- [5] Alemania. *Betriebssicherheitsverordnung - BetrSichV.*
- [6] Alemania. *Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz-EnWG).*
- [7] España. Real Decreto de 5 de septiembre de 1902 del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, donde se crea la Sección de Industria y Comercio.
- [8] España. RD de 20 de febrero de 1904, aprueba el Reglamento provisional de la Inspección Industrial.
- [9] España. Orden 2 de noviembre de 1966 sobre Entidades, Asociaciones o Empresas colaboradoras de la Administración en el reconocimiento y prueba de los aparatos que contienen fluidos a presión.
- [10] RD 735/1979, de 20 de febrero, las normas generales que deben cumplir las Entidades colaboradoras.
- [11] RD 2584/1981, de 18 de septiembre, se aprueba el Reglamento General sobre actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y de la homologación.
- [12] RD 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control Reglamentario.
- [13] Ley 21/1992 de 16 de julio, de Industria. B.O.E. Nº 176 publicado el 23/7/1992
- [14] 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. B.O.E. Nº 32 publicado el 6/2/1996.
- [15] Directiva de Servicios 2006/123/CE.
- [16] Ley 17/2009 de 23 de noviembre 2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. J. Estado, BOE nº 283 de 24 noviembre 2009.
- [17] Ley 25/2009, de 22 de diciembre, para modificar diversas leyes para adaptarlas a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- [18] Real Decreto 338/2010, de 19 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. B.O.E. Nº 84 publicado el 07/04/10.
- [19] Reglamento CE 765/2008 de 9 de julio 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado. C. Europeo, DOUE de 13.08.08.
- [20] RD 1715/2010, de 17 de diciembre, que designa a la Entidad Nacional de Acreditación.
- [21] Tribunal Supremo, Sentencia TS 2011/69, de 29 de junio.
- [22] Tribunal Supremo, Sentencia TS 2011/70, de 21 de febrero.
- [23] Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sentencia de 5 de noviembre de 2012.
- [24] Carrillo Donaire J.A. El derecho de la Seguridad y de la Calidad Industrial. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. 2000. 737 p. ISBN: 84-7248-805-5.
- [25] Métrida Pisano J. Impacto del Nuevo Enfoque en la Seguridad Industrial. Ciudad Real: Ediciones Soubriet. 2012. 156 p. ISBN: 978-84-95410-85-6.