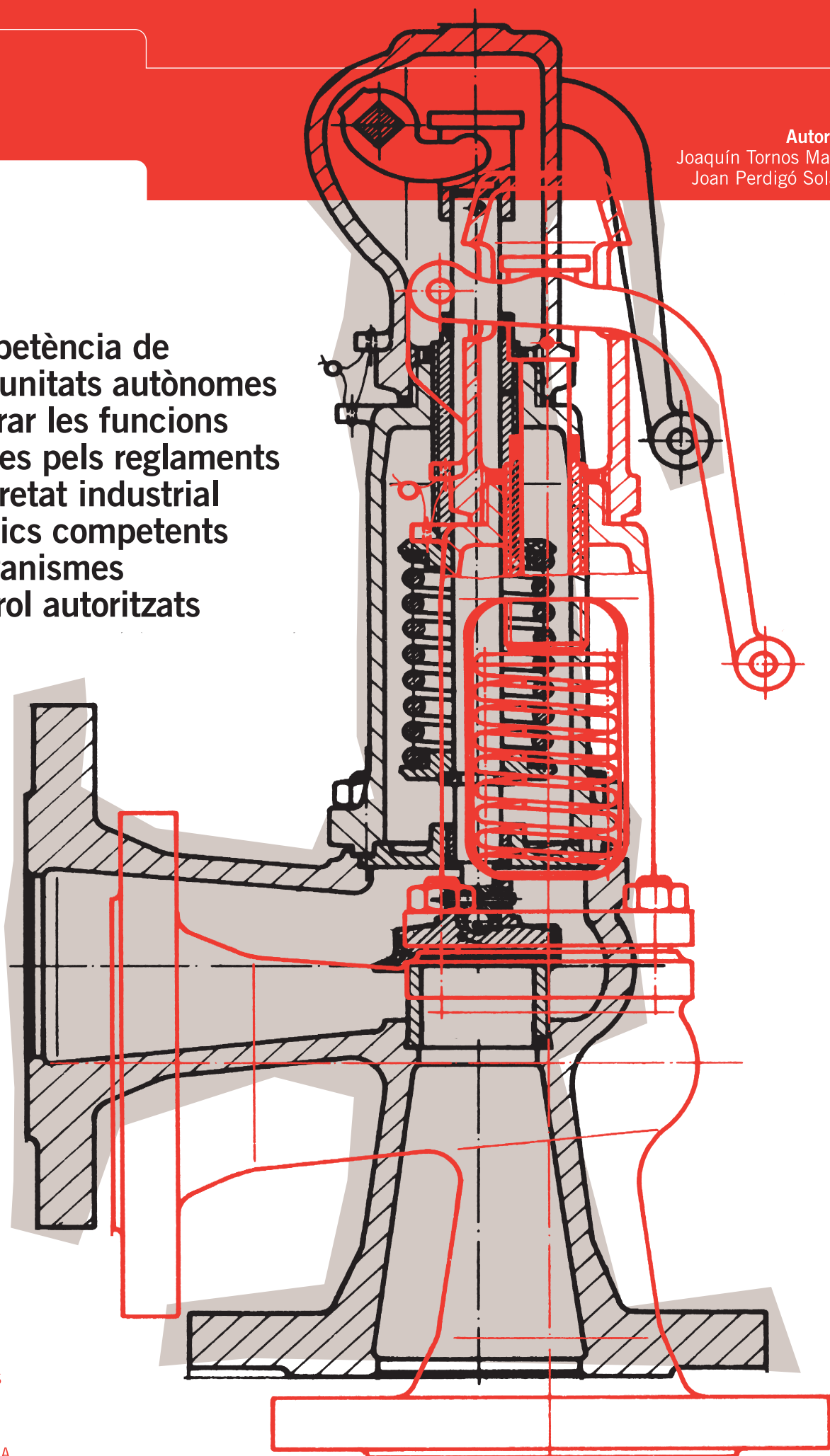


Autors
Joaquín Tornos Mas
Joan Perdigó Solà

INFORME

**La competència de
les comunitats autònomes
per alterar les funcions
atribuïdes pels reglaments
de seguretat industrial
als tècnics competents
i als organismes
de control autoritzats**



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

INFORME

**La competència de
les comunitats autònomes
per alterar les funcions
atribuïdes pels reglaments
de seguretat industrial
als tècnics competents
i als organismes
de control autoritzats**

Autors

Joaquín Tornos Mas
i Joan Perdigó Solà
de Gispert Tornos
& Creixell Advocats

Edició

Juny de 2005

Edita

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

Coordinació

Secretaria Tècnica
del CETIB

Disseny gràfic

Georgina Miret

**Fotomecànica, impressió
i enquadernació**

Sprint Copy, SL

DL

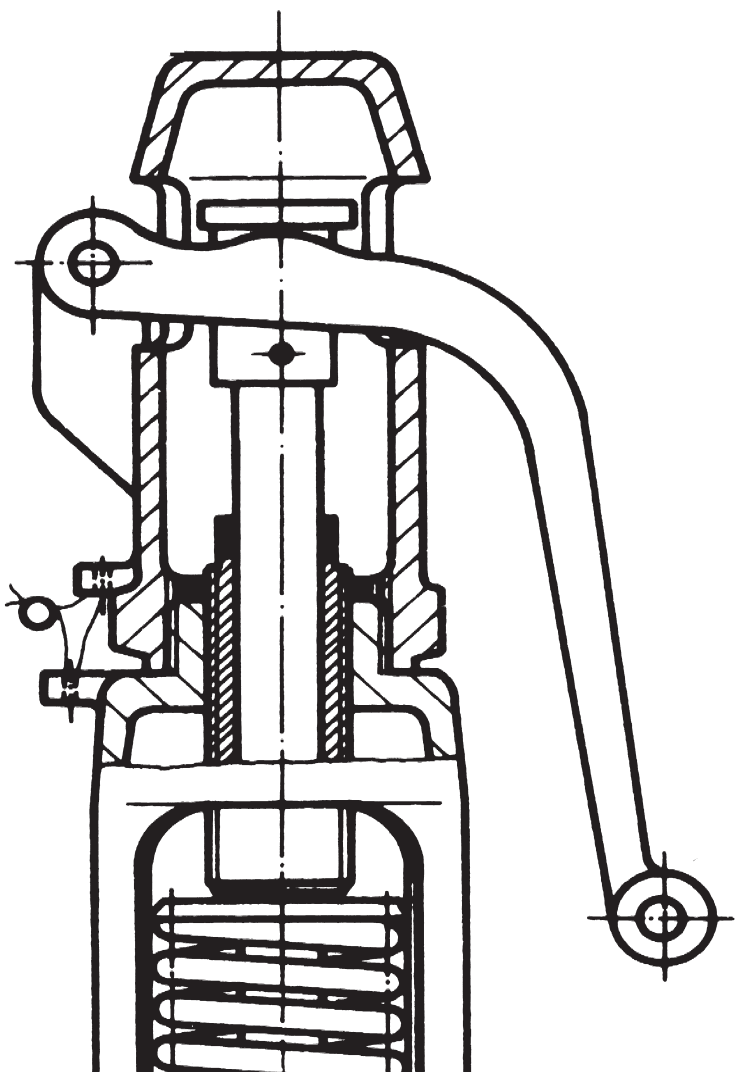
XXXXXXXXXX

Imatge de la portada

Gràfics de les vàlvules
de seguretat
de la portada i la
contraportada
cedits per Faust
y Kammann, S.A.

Índex
3
Presentació
5
Informe

INFORME
**La competència de
les comunitats autònomes
per alterar les funcions
atribuïdes pels reglaments
de seguretat industrial
als tècnics competents
i als organismes
de control autoritzats**



Presentació

El passat mes de novembre de 2004, el director general d'Energia i Seguretat Industrial del Departament de Treball i Indústria de la Generalitat de Catalunya convocà els representants del nostre Consell de col·legis per tal d'exposar-los els principis del que ha de ser un nou règim d'intervenció en matèria de seguretat industrial d'instal·lacions i inspecció tècnica de vehicles, ITV. Règim que s'ha de veure recollit en una llei de seguretat industrial de Catalunya.

L'aspecte més rellevant d'aquesta exposició fou la revisió del règim actual de control administratiu basat en un nombre d'entitats concessionàries de l'Administració molt reduït, per obrir-lo a un nombre més gran d'operadors, els organismes de control autoritzats, OCA, treballant en competència entre ells.

Aquesta proposta, així formulada, planteja al nostre parer dues possibles debilitats. La primera té a veure amb el fet de trobar-nos amb un nombre creixent d'operadors d'inspecció que, mitjançant una simple autorització, actuen com a agents de l'autoritat, tant en el camp de la seguretat de les instal·lacions industrials com de la ITV, i que alhora, compatibilitzin aquesta funció pública amb l'oferta d'altres serveis tècnics privats diversos en règim de mercat.

Justament, el treball que avui presentem posa de manifest, mitjançant l'estudi de la legislació existent en diverses comunitats autònomes, la inquietant confusió entre la responsabilitat dels particulars (compliment reglamentari, inspeccions i serveis tècnics voluntaris, etc.) i la funció pública (control administratiu) que es produeix en les intervencions dels OCA. Confusió que, per tal de mantenir la solidesa i la confiança de la Societat en la seguretat de les instal·lacions industrials i els vehicles, caldria evitar en la futura llei de seguretat industrial de Catalunya.

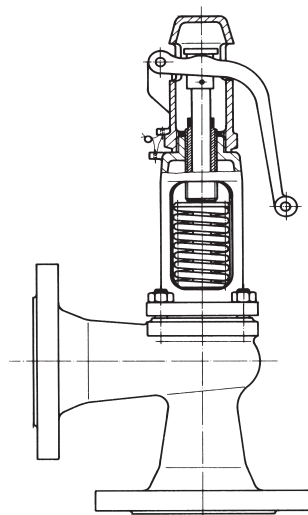
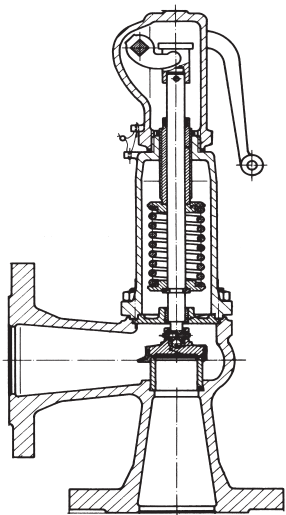
La segona debilitat que trobem a la proposta feta per la Direcció General d'Energia i Seguretat Industrial basada en operadors d'inspecció privats té a veure amb la possibilitat que es generalitzin els controls inicials de les instal·lacions. És una tendència que ja s'observa en les darreres revisions dels reglaments de seguretat industrial, però que algunes comunitats autònomes han portat molt més enllà.

Opinem que això seria un retrocés vers la situació actual en la que, d'una banda, no està en qüestió la seguretat de les instal·lacions i, de l'altra, en aplicació del principi de llibertat d'indústria, aquestes instal·lacions es posen en marxa sota la responsabilitat del titular, l'instal·lador i el tècnic competent mitjançant un procediment administratiu senzill i àgil, tot i quedant sotmeses a la possibilitat d'una inspecció a posteriori.

En aquest treball doncs també es fa una consideració al voltant de la capacitat de les comunitats autònomes d'establir controls inicials de les instal·lacions més enllà dels estrictament fixats en els reglaments sectorials vigents.

En definitiva, amb el treball que presentem, redactat per juristes de reconegut prestigi, el nostre Consell pretén fer una aportació positiva al debat que s'obre després de l'anunci d'una nova llei de seguretat industrial de Catalunya i alhora vol reivindicar amb fermesa el paper que en aquest camp tenim atribuït als enginyers tècnics industrials i que exercim amb el major compromís i responsabilitat.

Santiago Crivillé
President del Consell de Col·legis d'Enginyers
Tècnics Industrials de Catalunya



Informe

que, a petició del Consell de Col·legis d'Enginyers Tècnics Industrials de Catalunya, emetem en relació a la competència de les comunitats autònomes per alterar les funcions atribuïdes pels reglaments de seguretat industrial als tècnics competents i als organismes de control autoritzats

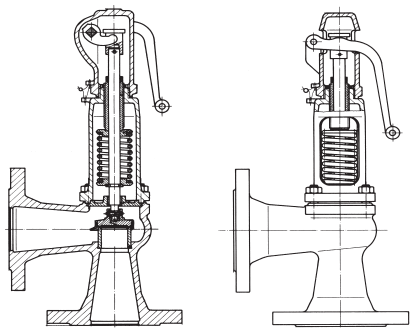
Joaquín Tornos Mas

Advocat i catedràtic de Dret administratiu

Joan Perdigó Solà

Advocat i professor de Dret administratiu

Barcelona, febrer de 2005



Sumari

I. Consulta	9
II. Informe	11
1. Antecedents de la qüestió	11
2. El règim de seguretat industrial a la Comunitat Autònoma d'Andalusia	13
2.1. Grup I: posada en funcionament d'instal·lacions subjectes a autorització de la Junta d'Andalusia	14
2.2. Grup II: instal·lacions no sotmeses a autorització administrativa	16
2.3. Actuacions dels organismes de control	16
3. Comunitat Valenciana	18
4. Comunitat Foral de Navarra	18
5. Comunitat Autònoma de Galícia	21
6. Comunitat Autònoma del País Basc	22
6.1. Normes addicionals de protecció i intervenció dels tècnics competents en actuacions de compliment reglamentari	22
6.2. Règim de responsabilitat industrial	23
6.3. Llibertat d'indústria	23
6.4. Compliment reglamentari i control administratiu	23
III. Conclusions	25

I. Consulta

En els diferents règims de posada en funcionament d'instal·lacions i d'establiments industrials de diverses comunitats autònomes, al Consell de Col·legis d'Enginyers Tècnics Industrials de Catalunya, CCETIC, li ha semblat advertir que l'atorgament de determinades funcions de control inicial o de controls periòdics, en favor dels organismes de control autoritzats, OCA, s'efectua sense l'empared dels reglaments de seguretat industrial d'aplicació i en detriment de les funcions certificació de posada en funcionament, o en el seu cas de control periòdic, que els reglaments de seguretat esmentats atribueixen als tècnics competents i no pas a les OCA.

La consulta que se'ns formula, doncs, pel que fa al cas, és la competència que poden tenir les comunitats autònomes per alterar l'atribució de les tasques de compliment reglamentari que el reglament de seguretat corresponent atribueix, en cada cas, als agents previstos per la Llei d'indústria de 1992: OCA, instal·ladors o conservadors autoritzats, tècnics facultatius competents; i si aquesta normativa autonòmica, a més a més de ser, en el seu cas, contrària a la legislació en matèria de seguretat industrial, lesiona també l'ordenament d'aplicació en matèria d'atribucions professionals.

En relació a la qüestió formulada passem doncs a emetre el nostre informe.

II. Informe

1. Antecedents de la qüestió

L'informe que ara se'ns demana per part del CCETIC porta, de fet, causa del nostre anterior informe, de 28 de maig de 2004 –sol·licitat pel Col·legi d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona– que, portava per títol *El règim jurídic de la intervenció, control i inspecció en matèria de seguretat industrial d'instal·lacions, medi ambient i inspecció tècnica de vehicles*, i que, en ocasió de la seva traducció al castellà, de 31 d'agost de 2004, vàrem poder ampliar amb el comentari del nou règim de compliment reglamentari i control administratiu, establert pel Decret 363/2004, de 24 d'agost, pel qual el Govern de la Generalitat regula el procediment d'aplicació del Reglament electrotècnic de baixa tensió aprovat pel Reial decret 842/2002, de 2 d'agost.

A l'efecte que ara ens interessa establirem, aleshores, les conclusions següents:

“Primera. Llibertat d'establiment industrial

En aplicació del dret a la llibertat d'empresa, declarat a l'article 38 de la Constitució, la Llei d'indústria de 1992, LI, reconeix la llibertat d'establiment per a la instal·lació, ampliació i trasllat de les indústries, amb subjecció als principis de responsabilitat industrial, seguretat i qualitat industrials, i compatibilitat de les activitats amb la protecció del medi.

Amb caràcter general, la Llei d'indústria, confia la seguretat industrial i la protecció del medi ambient a la lliure responsabilitat del titular de cada activitat, llevat que l'ordenament jurídic exigeixi una autorització administrativa prèvia.

Segona. Relació entre la Llei d'indústria de 1992 i la legislació autonòmica

D'acord amb la Disposició Final Única de la Llei d'indústria, els arts. 12, 13 i 14 LI, així com els arts. 15 a 17 LI sobre els organismes de control, i el seu desplegament en el RICSI, són preceptes que es dicten a l'empareda de les competències estatals en matèria de condicions bàsiques per a la igualtat en l'exercici dels drets constitucionals (art. 149.1.1a CE) i de bases i coordinació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13a). És a dir que, com la resta d'articles que la Disposició Final esmentada declara que tenen l'empareda dels títols constitucionals esmentats, els preceptes indicats són d'aplicació plena i prevalent sobre la legislació autonòmica.

Tercera. Responsabilitat industrial, compliment reglamentari i control administratiu

La responsabilitat industrial del titular de l'activitat envers la seguretat i la protecció del medi ambient es fa efectiva per mitjà del compliment dels reglaments de seguretat i altres normes d'aplicació. L'efectiu compliment reglamentari pot ser objecte de comprovació per part de l'Administració per mitjà del control administratiu. Compliment reglamentari i control administratiu estan, però, clarament delimitats en els arts. 12, 13 i 14 LI.

Quarta. Compliment reglamentari

Com la seva pròpia denominació indica, el compliment **reglamentari** consisteix en el compliment de prescripcions establertes a l'art. 12 LI, en relació amb els reglaments de seguretat i altres normes d'aplicació. En particular, constitueixen actuacions de compliment reglamentari la inspecció o el control inicial, prèviament a la posada en funcionament d'una instal·lació (art. 12.3 LI), i els controls, inspeccions o proves periòdiques (art. 12.2 LI).

Llevat que, a l'empara d'allò que preveu l'art. 4.2 LI, l'ordenament d'aplicació hagi establert el règim d'autorització, d'acord amb l'art. 13.1 LI, el compliment reglamentari el fa efectiu el titular de la instal·lació en règim de llibertat i responsabilitat industrial, per simple declaració, o bé acompanyant certificació o acta de tècnic competent, d'instal·lador, conservador o organisme de control autoritzats.

Com els tècnics competents, tant els instal·ladors i conservadors com els organismes de control autoritzats, actuen per compte del titular de la instal·lació i no per compte de l'Administració pública. Les actuacions de compliment reglamentari, per tant, no constitueixen cap mena de potestat o funció pública.

Cinquena. Organismes de control, acreditació i autorització

El rigorós compliment de les condicions d'acreditació per part de l'ENAC i d'autorització per part de les comunitats autònomes hauria de ser garantia suficient per impedir la proliferació forassenyada d'organismes de control.

Res impediria la descentralització de l'ENAC a les comunitats autònomes.

Sisena. Control administratiu

Com també palesa la mateixa expressió i clarament estipula l'art. 14.1 LI, el control **administratiu** comprèn totes aquelles comprovacions que en qualsevol moment i, per tant, no previstes expressament per les reglamentacions tècniques, pot efectuar l'Administració pública, ja sigui directament o a través d'organismes de control concessionaris.

El control administratiu no s'exerceix només sobre la instal·lació i el seu titular, sinó sobre tots els agents que han intervingut en el règim de compliment reglamentari, d'acord amb els arts. 12 i 13 LI i les reglamentacions tècniques de seguretat corresponents. El control administratiu, doncs, s'exerceix també envers tots aquells que, amb una habilitació específica com la del tècnic competent, la de l'instal·lador o conservador autoritzat i la de l'organisme de control, han participat en les distintes actuacions de verificació del compliment reglamentari.

Per tant, en el supòsit que l'Administració actuï indirectament per mitjà d'organismes de control concessionaris, aquests no poden haver intervingut, en termes absoluts i no només relatius o de deure d'abstenció, en les operacions de control del compliment reglamentari.

L'activitat de control administratiu constitueix una funció pública que no poden exercir els organismes de control en règim d'autorització administrativa, sinó que cal que s'estableixi entre l'Administració i aquests organismes una relació de tipus convencional, contractual o de concessió en el marc de la legislació de contractació administrativa.

Com a funció pública que és, el control administratiu no es pot confondre, doncs, amb les actuacions de compliment reglamentari. Per tant, els organismes de control autoritzats, però no concessionaris, no poden actuar en aquest àmbit; però al seu torn els concessionaris de funcions de control administratiu no poden intervenir en actuacions de compliment reglamentari.

Setena. Àmbit material i territorial d'actuació dels organisme de control

En l'àmbit del compliment reglamentari, els organismes de control degudament acreditats per l'ENAC han de ser autoritzades per totes les comunitats autònomes, sempre que reuneixin les condicions que per a l'autorització estableix l'article 43 RICSÍ. L'existència d'un règim de concessió només impedeix als organismes de control acreditats intervenir en l'estricta àmbit del control administratiu, de la mateixa manera que els ho impediria el directe exercici d'aquest control per part de l'Administració mateixa.

Vuitena. Condicions d'independència, imparcialitat i incompatibilitat dels organismes de control

D'acord amb les prescripcions del Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial de 1995, RICSÍ, i de la norma UNE-EN 45004, l'organització tècnica dels organismes de control ha d'estar separada dels òrgans de govern i representació de l'organisme, de manera que es garanteixi la imparcialitat de les actuacions tècniques envers els interessos de grup.

En canvi i en aplicació de les mateixes disposicions esmentades, els organismes de control autoritzats poden actuar en altres activitats, amb l'obligació tanmateix d'abstenir-se quan, en relació a una mateixa instal·lació o aparell, ja hi hagin intervingut abans amb un títol distint.

Pel que fa, no obstant això, als organismes de control o a altres entitats que actuen en la condició de concessionaris, exercint funcions de control administratiu per compte de l'Administració, la incompatibilitat sí que és absoluta ja que, d'acord amb l'art. 14.1 LI, la seva missió és la de practicar comprovacions en qualsevol moment i envers qualsevol instal·lació; comprovacions que tenen per objecte tant les instal·lacions i el compliment de llurs obligacions per part del seu titular, com les verificacions que, pel que fa al cas, han d'efectuar els instal·ladors o conservadors autoritzats, els tècnics competents i els organismes de control.”

Com es pot comprovar, en aquell moment posàvem l'èmfasi, en primer lloc, en la distinció entre compliment reglamentari i control administratiu, establint que el compliment reglamentari és l'àmbit natural d'actuació dels OCA, instal·ladors i conservadors i tècnics competents. I, segonament, en la necessitat imperiosa, a Catalunya, de circumscriure la concessió administrativa en matèria de seguretat industrial, al control administratiu, de manera que les actuacions de compliment reglamentari quedin en l'esfera de la responsabilitat dels industrials i a càrrec dels agents en cada cas senyalats per les reglamentacions tècniques: tècnics competents, OCA, i instal·ladors o conservadors.

El requeriment ara formulat pel CCETIC, i partint sempre de la nítida distinció entre compliment reglamentari i control administratiu, consisteix en estudiar si la normativa autonòmica respecta degudament l'atribució de funcions que els reglaments de seguretat preveuen per als tècnics competents i per als OCA. De totes maneres i com veurem en les planes que segueixen, caldrà posar també una especial atenció a la confusió de funcions de compliment reglamentari i de control administratiu en la qual cau, sovint, la normativa autonòmica estudiada a l'hora de regular les diferents actuacions encomanades als OCA.

2. El règim de seguretat industrial a la Comunitat Autònoma d'Andalusia

La normativa de la Comunitat Autònoma d'Andalusia estudiada és la següent:

- Decret 358/2000, de 18 de juliol, per la qual es regula el procediment per a la instal·lació, ampliació, trasllat i posada en funcionament dels establiments i instal·lacions industrials, i el seu control, responsabilitat i règim sancionador.
- Ordre de 16 d'octubre de 2000, de desplegament del Decret 358/2000, per a la tramitació dels expedients d'instal·lació, trasllat i posada en funcionament dels establiments i les instal·lacions.
- Decret 25/2001, de 13 de febrer, pel qual es regulen les actuacions dels organismes de control en matèria de seguretat dels productes i de les instal·lacions.
- Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental.

El règim general de seguretat industrial del Decret 358/2000 és força insòlit, en la mesura que trenca el principi d'especialitat establert pels arts. 12, 13 i 14 de la Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, LI. Conforme a aquests preceptes, és el reglament de seguretat de cada producte o instal·lació industrial el que estableix el respectiu règim d'establiment, ampliació, trasllat i posada en funcionament. D'altra banda, aquest principi d'especialitat es trasllada, en particular, a les funcions de compliment reglamentari dels OCA de manera que, segons que estipulen els arts. 41 a 43 del Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial, RICSI, la seva acreditació per l'ENAC i l'autorització per les comunitats autònomes, s'efectua envers reglaments de seguretat determinats i no pas genèricament, sens perjudici de la seva possible acreditació més general en la UNE-EN 45004 per a organismes d'inspecció.

Per contra i a partir d'una divisió dels establiments i les instal·lacions en dos grups –Grup I, els sotmesos a autorització de la Junta d'Andalusia i/o al procediment d'avaluació ambiental; i Grup II, els no sotmesos ni a aquesta autorització prèvia ni a l'avaluació ambiental–, el Decret 358/2000 estableix que, per a la posada en funcionament dels establiments i les instal·lacions del Grup I, cal el *dictamen* d'un organisme de control autoritzat; mentre que per a la posada en funcionament dels establiments o instal·lacions del Grup II cal un certificat lliurat per tècnic competent i visat pel col·legi oficial corresponent. Per al Grup II, l'Ordre de 16 d'octubre de 2000, hi afegeix el requisit d'un certificat d'un organisme de control o d'un tècnic competent, indicatiu de que totes les instal·lacions de l'establiment estan legalitzades i disposen de les inspeccions periòdiques reglamentàries amb resultat favorable, quan la sol·licitud es refereix a l'ampliació d'una activitat, establiment o instal·lació.

Per la seva generalitat i contraposició amb el principi d'especialitat dels reglaments de seguretat i de l'acreditació i autorització dels OCA, el règim descrit és enormement confús i de difícil aplicació, circumstàncies que, en l'aplicació d'aquest règim, poden abonar fàcilment l'arbitrarietat.

2.1. Grup I: posada en funcionament d'instal·lacions subjectes a autorització de la Junta d'Andalusia

Pel que fa a la posada en funcionament d'instal·lacions i establiments subjectes a autorització prèvia de la Junta d'Andalusia, el *dictamen* –expressió gens habitual– de l'organisme de control, és una forma de “control inicial” haurà d'estar regulada en el respectiu reglament autonòmic, puix que tractant-se d'autoritzacions difícilment existirà una reglament estatal de seguretat. Però, de no existir el reglament autonòmic en qüestió, difícilment podrà haver-hi organismes de control acreditats per l'ENAC i autoritzats per la Junta d'Andalusia.

Un exemple d'instal·lació subjecte a **autorització autonòmica** prèvia pot ser el que inclou l'art. 3.3 c) de la Llei 54/1997, de 27 de novembre del sector elèctric, de les **instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament no afecta altres comunitats autònomes** o quan el transport o la distribució de l'energia no surt del seu àmbit territorial. Aquests instal·lacions han de ser autoritzades per la Junta d'Andalusia; però, en la mesura que el Reial decret 1955/2000, d'1 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions d'energia elèctrica, només s'aplica a les instal·lacions que han de ser objecte d'autorització per l'Administració General de l'Estat, cal entendre que ha de ser cada comunitat autònoma la que reguli el procediment d'autorització de les instal·lacions de la seva competència. En el tràmit de la posada en funcionament d'aquestes instal·lacions i a l'efecte de la intervenció dels OCA, aquesta normativa autonòmica és imprescindible, atès que l'art. 132 del Reial decret 1955/2000 atribueix les que anomena “actes de posada en servei” a les delegacions o subdelegacions del Govern i no pas als organismes de control, de manera que no hi ha un paràmetre de refe-

rència reglamentari per als OCA que pretenguin exercir aquesta activitat en relació a instal·lacions d'abast autonòmic. D'altra banda, la reglamentació autonòmica és també imprescindible a l'efecte de l'acreditació de l'organisme de control per l'ENAC i de la posterior autorització per la comunitat autònoma.

Un altre supòsit d'autorització autonòmica és el de les **instal·lacions subjectes a l'autorització ambiental integrada**, de la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació, LPCIC. En aquest cas, justament, la posada en servei es refereix a l'activitat en conjunt i no pas a una o diverses instal·lacions determinades; i en aquest cas sí que també serà impossible establir quin OCA té l'acreditació i l'autorització necessària, llevat que es reglamenti expressament. En aquest sentit, la Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, d'intervenció integral de l'Administració ambiental, va optar per atribuir, tant el control inicial com els controls periòdics, de les activitats del seu Annex I –que inclou totes les subjectes a la LPCIC– a unes “entitats ambientals de control” específiques i totalment desconnectades del règim dels OCA de seguretat industrial de la LI i del RICSÍ.

I quelcom similar cal dir del règim de posada en funcionament d'establiments i **instal·lacions subjectes a avaluació d'impacte ambiental**, de la Llei 7/1994, de 18 de maig, de protecció ambiental de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, en relació a la Llei estatal 6/2001, de 8 de maig. Senzillament, si no hi ha normativa autonòmica que empari l'acreditació i autoritzacions d'organismes de control en aquest camp, no poden existir OCA, ni acreditats per l'ENAC i autoritzats per la comunitat autònoma, que efectuïn el *dictamen* de posada en funcionament que exigeix el Decret 358/2000.

És en relació a tots aquests supòsits d'indefinició que adquireix rellevància el principi d'especialitat que regeix l'actuació dels organismes de control, en l'àmbit obligatori del Capítol IV del RICSÍ, en relació a un determinat reglament de seguretat o, en particular, el que Decret 25/2001, de 13 de febrer, pel qual es regulen, a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, les actuacions dels organismes de control en matèria de productes i instal·lacions, en diu “camps d'actuació”.

“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 puede actuar los Organismos de Control autorizados de acuerdo con la acreditación otorgada por una entidad de acreditación.”

Doncs bé, si l'acreditació davant un determinat camp d'actuació o reglament de seguretat específic és imprescindible, encara ho és més perquè l'OCA obtingui l'autorització de la comunitat autònoma, puix que d'acord amb l'art. 43.2 b) RICSÍ i 6 b) del Decret 25/2001 ha d'acreditar que disposa dels mitjans materials i personals suficients i permanents per atendre, en cada camp d'actuació, el 5%, com a mínim, de les instal·lacions existents a la comunitat.

En principi, cal reconèixer que la normativa autonòmica pot atribuir les actuacions de compliment reglamentari de les instal·lacions subjectes a autorització igualment autonòmica, és a dir, actes de posada en funcionament i controls periòdics, en l'àmbit del compliment reglamentari de l'art. 13 LI, indistintament als OCA o als tècnics competents. En no haver normativa estatal bàsica pel que fa al cas, preval la potestat d'organització de cada comunitat autònoma per més que la seva competència sigui d'execució. A aquests efectes, hom podria invocar encara la Sentència del Tribunal Constitucional 243/1994, de 21 de juliol, i la del Tribunal Suprem de 29 d'octubre de 1998 (Aranzadi 1998\9063) que, tanmateix, ja no es poden oposar al règim general bàsic de separació del compliment reglamentari i del control administratiu dels arts. 13 i 14 LI. Això sí, tal com hem vist, és imprescindible que hi hagi aquesta normativa autonòmica si es pretén que actuïn els organismes de control de la LI o del RICSÍ. Ara bé, dit això, cal establir també que, davant la indefinició de quin és el “camp d'actuació” en el qual un organisme de control ha d'estar acreditat i autoritzat, s'imposa-

ran les atribucions professionals dels tècnics competents, degudament col·legiats i, concretament les dels enginyers tècnics industrials.

Les atribucions dels enginyers tècnics industrials, establertes pel Decret 148/1968, de 13 de febrer, el Reial decret llei 37/1977, de 13 de juny, i la Llei 12/1986, d'1 d'abril, confirmades per la Sentència del Tribunal Suprem de 9 de juliol (Aranzadi 2002\10590) i, en general, les dels altres tècnics competents, s'imposen, doncs, quan no hi ha cap norma de seguretat específica –estatal o autonòmica– que atribueixi una determinada actuació de compliment reglamentari de l'art. 13 LI als OCA.

2.2. Grup II: instal·lacions no sotmeses a autorització administrativa

Més pacífica és, en principi, la regulació de la posada en funcionament de les instal·lacions o els establiments no subjectes a autorització prèvia, Grup II del Decret 358/2000. Aquesta actuació es preveu per mitjà d'una certificació de tècnic competent lliurada i visada pel respectiu col·legi oficial. Per al cas d'ampliació d'instal·lacions, l'art. 1.1 j) l'Ordre de 16 d'octubre de 2000, indica que aquest certificat podrà ser lliurat per un organisme de control o bé per un tècnic competent.

Aquesta precisió pot semblar coherent, puix que serà, la reglamentació tècnica aplicable, la que establirà si la posada en funcionament correspon a un organisme de control o a un tècnic competent. Però és que resulta que no es tracta d'una certificació de posada en funcionament pròpiament dit, sinó d'un certificat "...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." I aquí és on la intervenció dels OCA torna a topar amb el principi d'especialitat, llevat, és clar, que un mateix organisme de control estigui acreditat i autoritzat en tots els camps d'actuació/reglaments de seguretat aplicables a les instal·lacions de l'establiment objecte d'ampliació i pugui lliurar, per tant, un sol certificat relatiu a totes les instal·lacions. De nou, doncs, topem amb un alt grau de confusió de la normativa andalusa, que només es pot resoldre a favor de les atribucions professionals dels tècnics competents.

2.3. Actuacions dels organismes de control

En els apartats anteriors ja hem fet palesa la contradicció entre la "generalitat" de l'actuació dels organismes de control i el principi d'especialitat al que estan sotmesos i que els mateixos arts. 3 i 6 b) del Decret 25/2001 confirmen en definir els camps d'actuació i l'exigència de disposar de personal per atendre el 5%, com a mínim, de les instal·lacions de cada camp.

Però és que el Decret 25/2001 preveu, amb tota normalitat, la confusió d'actuacions de compliment reglamentari (art. 13 LI) i de control administratiu (art. 14 LI), i, fins i tot, de funcions típicament administratives totalment allunyades del compliment reglamentari al que tenen circumscrita la seva activitat els OCA del Capítol IV del RICSI.

Encara que no de forma expressa, dels arts. 2 i 3 del Decret 25/2001 hom en dedueix que l'àmbit d'actuació ordinari dels OCA són les actuacions de compliment reglamentari; i, en principi, així ho sembla confirmar l'art. 5.1 quan estableix 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."

Però l'art. 5.2 ja autoritza a confiar als organismes de control funcions típiques d'inspecció pública o de control administratiu de l'art. 14 LI:

“El ejercicio de las funciones de inspección y control que corresponde a 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 los Organismos de control.”

Fins aquí no hi hauria contradicció amb l'art. 14 LI, que també preveu aquesta gestió indirecta del control administratiu, sempre que s'estableixi en règim de concessió o altra modalitat de contracte administratiu del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, TRLCAP, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, i en règim d'exclusivitat i d'incompatibilitat de l'OCA amb les actuacions de compliment reglamentari. Però en el següent incís del mateix art. 5.1, la possibilitat que les OCA exerceixin, **indistintament**, actuacions de compliment reglamentari i de control administratiu ja no deixa lloc a dubtes.

“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.”

A més a més, i com ja hem avançat, l'art. 5.4 preveu que l'Administració pugui confiar als OCA funcions administratives que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i de procediment administratiu comú, LRJPAC, atribueix als funcionaris públics:

“Los Organismos de Control también podrán ejercer funciones de apoyo técnico a 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 règim de tarifes de l'art. 19 també palesa aquesta confusió:

“Los Organismos de Control están obligados a aplicar las tarifas comunicadas en la contraprestación de los servicios de inspecciones periódicas reglamentarias, así como en las actuaciones de inspección y control realizados a solicitud de los titulares o a requerimiento de la Administración en la ejecución de Planes Generales o Sectoriales de inspección que con 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.”

Aquest darrer paràgraf evidencia la possibilitat d'encomanar als organismes de control funcions d'inspecció ja no al marge, sinó amb infracció del règim de contractació administrativa del TRLCAP.

L'art. 13 del Decret 25/2001, sobre l'actuació dels OCA en situacions de perill greu, atribuint funcions d'exercici d'autoritat –paralització temporal de l'activitat– sense distingir si s'exerceixen en actuacions de control administratiu per compte de l'Administració o de compliment reglamentari per compte de l'industrial interessat, palesa de nou la confusió.

La regulació de l'exclusivitat d'actuació que efectua l'art. 9 del Decret 25/2001 no contribueix a clarificar en absolut la confusió entre les actuacions de compliment reglamentari i de control administratiu que poden desplegar

els OCA a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, puix que només estableix el mandat de que, ordinàriament, ha de ser el mateix organisme de control el que iniciï i acabi una actuació determinada, amb la prohibició que sigui substituït per un altre OCA, llevat de causa justificada i amb autorització expressa de l'Administració.

3. Comunitat Valenciana

En la normativa de les altres comunitats autònomes estudiades no hi ha una regulació general de la posada en funcionament del primer establiment, l'ampliació o el trasllat d'instal·lacions, sinó que el seu objecte és només el règim aplicable als OCA en desplegament de la LI o del RICSÍ.

El Decret de la Generalitat Valenciana 54/2001, de 13 de març, pel qual es regula l'exercici de funcions en matèria de vigilància del compliment de la legislació vigent sobre seguretat de productes, equips i instal·lacions assignades als organismes de control, és pràcticament calcat al Decret de la Junta d'Andalusia 25/2001, de 13 de febrer. Es remet, doncs, als comentaris que acabem d'efectuar envers la normativa andalusa esmentada. I l'Ordre de 22 de juny de 2001, de desplegament del Decret 54/2001 no hi afegeix res de rellevant.

4. Comunitat Foral de Navarra

El Decret foral 326/1998, de 9 de novembre, pel qual es regulen les actuacions en matèria de seguretat industrial i control reglamentari té dues parts ben diferenciades: la relativa a l'autorització i l'actuació dels organismes de control i la referida a la tramitació administrativa per a la posada en servei d'instal·lacions.

La primera part –arts. 1 a 24– és un desplegament dels preceptes corresponents del RICSÍ. Tanmateix, és significativa la mancança de l'exigència que els organismes de control comptin, com a requisit per a la seva autorització, o per a la seva actuació a Navarra si ja han estat autoritzats per una altra Comunitat Autònoma, amb mitjans materials i personals suficients per atendre el 5%, com a mínim, de les instal·lacions existents a Navarra en el camp d'actuació corresponent. I fins i tot es preveu la possibilitat que l'Administració Foral eximeixi, excepcionalment, els OCA d'algun dels requisits relatius a locals i mitjans materials i personals.

En principi, les actuacions previstes pel Decret foral 326/1998 semblen circumscriure's a les de compliment reglamentari pròpies dels OCA i d'acord amb el RICSÍ. La possible confusió amb funcions de control administratiu, pròpies de l'Administració, només s'insinua al segon paràgraf de l'art. 16 quan, junt a l'obligació dels titulars o responsables de la instal·lació de permetre l'accés al personal de l'OCA contractat (compliment reglamentari), s'hi afegeix l'obligació de permetre també l'accés d'altres OCA que actuïn a instància de l'Administració Foral. Tanmateix, aquesta possibilitat es pot enquadrar, perfectament, en el marc de l'art. 14 LI, si aquests organismes de control han estat degudament contractats per l'Administració, en règim de concessió o altra modalitat de contracte administratiu.

Pel que fa a la intervenció administrativa dels OCA en la posada en servei d'instal·lacions –és a dir, posada en funcionament o control inicial del primer establiment, ampliació o trasllat–, l'art. 3.2 del Decret foral 326/1998 es remet al Reial decret 2135/1980, de 26 de setembre, de liberalització industrial, i disposa que la posada en servei d'instal·lacions la podrà dur a terme un OCA. Cal recordar que el Reial decret 2135/1980, en el desplegament de la llibertat d'empresa declarada per l'art. 38 de la Constitució espanyola de 1978 i

posant fi a l'arbitrarietat del règim d'autorització imposat per les Dictadures precedents, fa efectiu el principi de llibertat d'empresa industrial, i estableix el criteri que l'autorització prèvia és un requisit excepcional, mentre que la regla general és la comunicació, sota la responsabilitat de cada industrial i llurs tècnics. L'exposició de motius del Reial decret 2135/1980 es prou significativa de la nova filosofia:

“...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.”

I més endavant es destaca el paper dels tècnics i el trasllat de responsabilitat de l'Administració a aquests professionals al servei de l'industrial, i indica 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 último instancia, en beneficio del administrado”

Els tràmits essencials del nou procediment adreçat al compliment reglamentari són els següents:

a) Presentació d'un projecte redactat i signat per tècnic competent, i visat pel col·legi oficial corresponent. Presentat el projecte, l'Administració disposa del termini d'un mes per demanar aclariments, transcorregut el qual “..., 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) Executat el projecte, per a la posada en marxa de la indústria només cal comunicar a l'Administració mitjançant un certificat lliurat per tècnic competent, en el qual es faci constar l'adaptació de l'obra al projecte i el compliment de les condicions tècniques i les prescripcions reglamentàries d'aplicació.

c) El certificat esmentat és també document suficient per practicar les inscripcions en el registre industrial. En principi, que el Decret foral prevegi, amb caràcter general, la possibilitat que els OCA puguin lliurar el certificat de posada en marxa, en igualtat de condicions que els tècnics competents no sembla que atempti contra les atribucions professionals dels tècnics competents, en la mesura que l'OCA actua com un “tècnic competent” més. Ara bé, aquesta igualtat de condicions deixa de ser tal envers aquelles instal·lacions que estiguin subjectes a ulteriors inspeccions o controls periòdics, quan el reglament de seguretat corresponent els atribueix a organismes de control autoritzats en el camp d'actuació regulat pel reglament. Aquest seria, doncs, un supòsit en el que la normativa foral pot ser alhora contrària tant a l'ordenament estatal com al règim d'atribucions professionals.

En aquest sentit, cal establir que les comunitats autònomes no poden modificar l'atribució que, entre els diferents agents previstos a l'art. 13 LI (titular de la instal·lació, tècnic competent, organisme de control autoritzat, instal·lador o conservador) hagi efectuat el reglament de seguretat corresponent. És significativa, pel que fa al cas, la Sentència del Tribunal Suprem, de 17 de febrer de 2004 (Aranzadi 2004\1737), sobre el Reglament electrotècnic per a baixa tensió, aprovat pel Reial decret 842/2002, de 2 d'agost. En contra de la pretensió del Consell General de Col·legis Oficials d'Enginyers Industrials, recurrent, que s'oposava a l'exclusivitat dels OCA per practicar les controls inicials i periòdics de determinades instal·lacions (ITC-BT-03, 04 i 05) i reivindicava que els enginyers industrial també les poguessin practicar, la Sentència esmentada

estableix que és cada reglament de seguretat el que ha de concretar l'atribució de les distintes actuacions de compliment reglamentari entre els diferents agents previstos a l'art. 13.1 LI:

“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 al potestad reglamentaria más allá de las posibilidades del legislador, ni se desconocen con ello competencias de los titulados superiores en ingeniería. ...”

D'altra banda, ja hem vist que segons que estipular la Disposició Final Única de la Llei d'indústria, els arts. 12, 13 i 14 LI, així com els arts. 15 a 17 LI sobre els organismes de control, i el seu desplegament en el RICSI, són preceptes que es dicten a l'empara de les competències estatals en matèria de condicions bàsiques per a la igualtat en l'exercici dels drets constitucionals (art. 149.1.1a CE) i de bases i coordinació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13a). És a dir que, com la resta d'articles que la Disposició Final esmentada declara que tenen l'empara dels títols constitucionals esmentats, els preceptes indicats són d'aplicació plena i prevalent sobre la legislació autonòmica. En definitiva que, en virtut del caràcter bàsic de l'ordenament estatal en matèria de seguretat industrial, els ordenaments autonòmics no poden modificar les funcions que els reglaments seguretat estatals atribueixen, o distribueixen, entre tècnics competents i OCA.

Però més enllà de la posada en funcionament o en servei de les instal·lacions, la intervenció dels OCA a Navarra, adquireix un major grau de confusió a partir del Decret foral 109/2003, de 12 de maig, pel qual es modifica el Decret foral 326/1998 per incorporar-hi les condicions d'actuació dels OCA en matèria mediambiental, desplegat per l'Ordre foral 153/2004, de 18 de febrer, per la qual es regulen les actuacions de control reglamentari en el “camp de la qualitat ambiental” per part dels OCA. L'aspecte positiu del Decret foral 109/2003 és el de que enquadrar la protecció mediambiental en el marc de la Llei d'indústria de 1992 i en el seu règim de compliment reglamentari, tal com preveu el seu art. 2; aspecte que la resta de la legislació ambiental autonòmica –la LIIAA catalana, sense anar més lluny– ha obviat. Però aquí s'acaba el que es pot dir de bo d'aquesta normativa, puix que allò que sigui el “camp de la qualitat ambiental” és totalment desconegut en l'ordenament foral navarrès; de fet, ni el Decret 109/2003 ni l'Ordre 143/2004 no es remeten a cap altra disposició en matèria de medi ambient que permeti establir en què consisteix la “qualitat ambiental”. L'únic antecedent és la Secció de Qualitat Ambiental del Consell Assessor del Medi Ambient, creada per Ordre foral 948/1990, tanmateix derogada pel Decret foral 142/1993, en virtut de la Llei foral 1/1993 que crea el nou Consell Navarrès de Medi Ambient. Tampoc hi ha cap referència a allò que sigui la “qualitat ambiental” ni a la Llei foral 16/1989, de 5 de desembre, de control per a la protecció del medi ambient, ni al seu Reglament d'activitats classificades aprovat pel Decret foral 32/1990, de 15 de febrer.

No obstant això, les funcions que s'atribueixen als OCA a l'Ordre foral 153/2004 són particularment significatives:

- a) Dictamen sobre els projectes de noves activitats, ampliacions, modificacions o trasllats, en tot allò que es refereixi al compliment de les condicions fixades a la legislació ambiental.
- b) Certificació prèvia a la posada en marxa.
- c) Inspecció durant la posada en marxa, a fi de comprovar que es respecten els límits màxims d'emissió establerts i l'adequació de les mesures correctores instal·lades a les previstes en el projecte aprovat.
- d) Dictamen sobre l'eficàcia de les mesures correctores instal·lades.

- e) Mesures d'emissions a l'atmosfera i validació dels autocontrols realitzats per les activitats emissores.
- f) Certificació i calibratge d'aparells de mesura d'emissió en continu de contaminants.
- g) Operacions de presa de mostres i caracterització d'abocaments d'aigües residuals, de residus industrials i de sòls contaminats.
- h) Informes i dictàmens sobre el funcionament, l'estat i el manteniment dels sistemes d'autocontrol implantats i de l'eficàcia de les mesures de correcció adoptades i, en general, assistència tècnica en la comprovació del compliment de les normes en matèria de qualitat ambiental.
- i) Altres actuacions que els encomani l'Administració ambiental o que estiguin recollides a la normativa vigent.

En definitiva, una amplitud de funcions que topa obertament amb el principi d'especialitat del compliment reglamentari de la Llei d'indústria, del RICSI i dels OCA. No hi ha organismes de control acreditats per l'ENAC ni autoritzats per la mateixa Comunitat Foral per dur a terme aquesta varietat d'actuacions, per la senzilla raó que no hi ha un camp d'actuació en matèria de qualitat ambiental degudament regulat en el reglament corresponent. De nou, doncs, la indefinició en la regulació de les OCA constitueix una infracció del les atribucions professionals dels tècnics competents. I, com ja hem repetit, si no hi ha reglamentació específica en matèria de "qualitat ambiental", no hi haurà tampoc possibilitat d'acreditació d'OCA per l'ENAC i, si no estan acreditades, difícilment podran ser autoritzades per les comunitats autònomes, o si ho són l'autorització serà palesament nul·la de ple dret. La nul·litat d'aquestes hipotètiques autoritzacions autonòmiques d'OCA es produeix per incursió en el vici de nul·litat de l'art. 62.1 f) de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, LRJPAC, en la mesura amb l'autorització s'adquiriran facultats o drets amb la mancança absoluta dels requisits essencials per a la seva adquisició: reglamentació específica i acreditació de l'ENAC per actuar en el camp regulat per aquella reglamentació.

I de nou cal dir que, davant la indefinició de la norma foral o, en el seu cas, en front la nul·litat de l'autorització dels OCA per actuar en el camp de la "qualitat ambiental", s'imposen les atribucions professionals dels tècnics competents. I, cal advertir aquí que la Sentència del Tribunal Suprem esmentada, de 17 de febrer de 2004 (Aranzadi 2004\1737), encara que no estima la actuació indistinta d'OCA i de tècnics competents i imposa la que estableixin els reglaments de seguretat, sí que estima i anul·la el precepte de l'apartat 4.2.c.2, ITC BT-03, del Reglament electrotècnic de baixa tensió esmentat, que exigia als enginyers superar un examen per obtenir el certificat de qualificació individual en baixa tensió.

5. Comunitat Autònoma de Galícia

La Llei 9/2004, de 10 d'agost, de seguretat industrial de Galícia, LSIG, és la primera norma amb rang de llei autonòmica que s'ha aprovat en la matèria després de la promulgació de la Llei d'indústria de 1992 i del RICSI de 1995. No obstant això, és una llei que també palesa un grau de confusió extraordinari envers la distinció entre compliment reglamentari i control administratiu a l'efecte dels arts. 13 i 14 LI.

En principi la definició d'inspecció industrial que efectua l'art. 12.1 LSIG s'ajusta al concepte de control administratiu de l'art. 14 LI, en la mesura que l'atribueix a la Conselleria competent en matèria d'indústria que l'exercirà amb mitjans propis o amb la col·laboració d'entitats legalment habilitades. Igualment, la condició de personal inspector s'atribueix, a l'art. 15 LSIG, tant als funcionaris de l'Administració autonòmica com al personal de les entitats habilitades. Com es pot observar amb l'expressió "entitats legalment habilitades", la Llei gallega obvia referir-se als organismes de control autoritzats i, en particular, l'art. 27, que preveu la seva actuació, és genèric i abstracte sense cap al·lusió als OCA ni el RICSI.

A partir d'aquesta indefinició de les entitats legalment habilitades per col·laborar amb l'Administració autonòmica en les actuacions d'inspecció industrial, la confusió de conceptes es produeix a l'art. 17 LSI, que regula les diferents classes d'inspecció. Així, s'inclouen entre les inspeccions ordinàries tant les inspeccions d'ofici, realitzades per a la comprovació de qualsevol activitat, en funcionament o abandonada, quan es tinguin indicis de delictes o infracció administrativa, i les posteriors a la posada en funcionament que, juntament amb les extraordinàries –per denúncia o accident– s'enquadren dins del control administratiu de l'art. 14 LI, com les inspeccions prèvies a la posada en funcionament i les inspeccions periòdiques que constitueixen actuacions de compliment reglamentari.

De tota manera i en la mesura que la Llei gallega no ha estat desplegada no ens podem pronunciar sobre si aquesta confusió infringeix el règim de seguretat de la Llei d'indústria i les atribucions professionals dels tècnics competents.

6. Comunitat Autònoma del País Basc

Més recentment, el Parlament Basc ha aprovat la Llei 8/2004, de 12 de novembre, d'indústria de la Comunitat Autònoma del País Basc, amb el clar objecte de desplegar la Llei estatal d'indústria de 1992.

A l'efecte que interessa aquest estudi i entre les finalitats d'aquesta Llei, hi ha les de protecció de la llibertat d'empresa i d'establiment d'indústries, la promoció i el control de la seguretat i la qualitat industrials i la determinació del règim de responsabilitat industrial. Encara que no és objecte d'aquest treball, es troba a faltar, entre les finalitats de la llei basca, algun esment a la compatibilitat de l'activitat industrial amb la protecció del medi ambient que, en canvi, sí que s'esmenta a l'art. 3 de la Llei gallega abans comentada, tal com es preveu a l'art. 2 de la Llei d'indústria de 1992. En qualsevol cas, la Llei basca segueix d'una forma molt més clara el règim de responsabilitat industrial, de compliment reglamentari i de control administratiu, establert a la Llei estatal.

6.1. Normes addicionals de protecció i intervenció dels tècnics competents en actuacions de compliment reglamentari

Pel que fa al desplegament de la Llei estatal 21/1992, d'indústria, l'art. 2.3 de la Llei basca indica que la Comunitat Autònoma del País Basc podrà introduir requisits addicionals als previstos en la normativa estatal, sempre que aquests requisits comportin un increment dels nivells de seguretat en relació amb la norma estatal equivalent.

Cal advertir que aquestes normes addicionals de protecció tenen com a límit el lliure establiment industrial i la protecció de la lliure circulació de productes industrials en el marc del dret comunitari europeu, als que es refereixen expressament els apartats a) i c) de l'art. 1.2 de la pròpia Llei basca d'indústria. En tot cas, caldrà parar atenció a com s'aplica aquest precepte en relació al desplegament dels reglaments estatals de seguretat al País Basc, en particular pel que fa a les prescripcions de compliment reglamentari. En aquest sentit i com ja s'ha dit en relació a la normativa d'altres comunitats autònomes, aquestes no poden alterar les actuacions atribuïdes pels reglaments de seguretat al titular de la instal·lació, al tècnic competent, a l'organisme de control autoritzat, i a l'instal·lador o conservador autoritzat. I per aquesta mateixa raó, les comunitats autònomes han de respectar les actuacions de compliment reglamentari atribuïdes als tècnics competents pels reglaments de seguretat; amb el ben entès que les actuacions de compliment reglamentari no

expressament confiades pel reglament de seguretat respectiu als organismes de control autoritzats s'han d'entendre atribuïdes als tècnics competents en aplicació del règim d'atribucions professionals corresponent a la titulació que pertoqui. Qualsevol "requisit o norma addicional" que, a l'empara de l'art. 2.3 de la Llei basca d'indústria, limités la intervenció dels tècnics competents en les actuacions de compliment reglamentari seria, doncs contrària a l'ordenament jurídic.

6.2. Règim de responsabilitat industrial

El règim de responsabilitat industrial, regulat a l'art. 3 de la Llei basca, és fins i tot més precís que no pas el de la Llei estatal d'indústria, l'art. 2.4 de la qual es limita a enunciar aquest principi.

La responsabilitat pels danys derivats de l'exercici d'activitats industrials, així com per la utilització i funcionament d'instal·lacions, aparells, equips o productes industrials, s'atribueix en principi al seu titular. Ara bé la responsabilitat no es limita al titular, sinó que es pot estendre als següents agents:

- a) El fabricant, venedor o importador de productes, aparells o equips sotmesos a seguretat industrial, són responsables que compleixin la reglamentació tècnica corresponent.
- b) L'autor del projecte o altre tipus de documentació tècnica, respon de l'adequat disseny de la instal·lació.
- c) El tècnic que emeti el certificat de direcció d'obra o d'inspecció final, respon de l'adequació de l'obra al projecte, de la direcció de l'execució, de la realització de les comprovacions i proves necessàries i de la seva certificació final.
- d) El titular o l'usuari de la instal·lació, respon del seu ús, conservació i manteniment adequats, així com d'acreditat el compliment reglamentari.
- e) Les empreses autoritzades per a les actuacions de compliment reglamentari responen de la correcta execució o manteniment de les instal·lacions.
- f) I les empreses distribuïdores o comercialitzadores d'energia han de respondre de que, abans de la posada en funcionament o després de modificacions substancials, les instal·lacions tenen acreditat el compliment de les condicions de seguretat establertes a la reglamentació corresponent.

6.3. Llibertat d'indústria

L'art. 4 declara la llibertat d'exercici d'activitats industrials i en la línia del també art. 4 de la Llei estatal, només preveu la subjecció a autorització prèvia els supòsits en què així s'estableixi per raons d'interès públic en una llei o en un tractat o conveni internacional. Fora d'aquests supòsits excepcionals, l'art. 9.2 disposa que el funcionament de les instal·lacions, aparells, equips o productes sotmesos a reglamentació de seguretat industrial només requereix l'acreditació, davant de l'òrgan competent, del compliment dels requisits i condicions tècniques reglamentàriament establertes.

6.4. Compliment reglamentari i control administratiu

Pel que fa a la delimitació entre compliment reglamentari i control administratiu i sens perjudici del que després indicarem envers l'art. 14.3, els arts. 12, 13 i 14 de la Llei basca són palesament fidels a les previsions dels arts. 13 i 14 de la Llei estatal d'indústria.

Així l'art. 12 circumscriu el compliment reglamentari a l'acreditació del compliment de les condicions i requisits de seguretat industrial en els termes establerts per les disposicions normatives o reglaments de seguretat corresponents. I aquesta acreditació s'acompleix, d'acord amb allò que disposin les normes d'aplicació en cada cas, amb la declaració del titular de la instal·lació, o del fabricant, representant, distribuïdor o importador del producte, o bé amb la certificació o acta d'un agent col·laborador d'entre els que preveu l'art. 14 de la Llei basca.

És a dir que els “agents col·laboradors” tenen circumscrita la seva intervenció al compliment reglamentari, sense que en cap cas es pugui estendre al control administratiu, com ja hem vist que és habitual en altres ordenaments autonòmics, en flagrant infracció de la Llei d'indústria de 1992. Així ho confirma l'art. 14.1 de la mateixa Llei basca, quan defineix els “agents col·laboradors” als quals atribueix, estrictament, funcions de compliment reglamentari. I, per a més precisió, l'art. 14.2 preveu els dos tipus d'intervencions que aquests agents poden realitzar: les de control del funcionament de les instal·lacions industrials, i les relatives a la posada en servei o, en el seu cas, autorització, de les instal·lacions; en aquests segons supòsits d'intervenció prèvia o control inicial, s'estipula que caldrà regular reglamentàriament:

- a) Els requisits i les condicions que han d'acomplir els agents
- b) Els camps reglamentaris en els que la intervenció es pot produir
- c) Els procediments i sistemes de control als que els agents s'han de sotmetre

Com ja hem advertit, la regulació autonòmica d'aquestes condicions tenen com a límit el respecte a les funcions professionals dels tècnics competents, que no se'ls poden sotstraure si no ho disposa el reglament estatal de seguretat corresponent.

La relació d'aquests “agents col·laboradors” que fa l'art. 14.2 de la Llei basca és més completa que la de l'art. 13 de la Llei estatal puix que, a més a més dels tècnics competents i els organismes de control autoritzats hi inclou:

- Les empreses distribuïdores i comercialitzadores d'energia
- Els concessionaris de serveis públics sotmesos a normes de seguretat industrial
- Els col·legis professionals que tinguin atribuïdes, legalment o estatutària, funcions de col·laboració en matèria d'indústria

Quant a les funcions de control administratiu, amb la denominació de “potestat de control i intervenció” són atribuïdes, per l'art. 13 de la Llei basca, a l'Administració industrial. I, tal com són descrites, resten nítidament separades de les actuacions de compliment reglamentari, en el sentit que –llevat que una norma així ho disposi expressament [art. 13.2 a)]– no es tracta d'intervencions previstes en els reglaments de seguretat, sinó practicades d'ofici per l'Administració industrial en les circumstàncies i condicions següents:

- a) Segons els plans d'auditoria o control
- b) Per denúncia relacionada amb l'execució o el funcionament d'una instal·lació subjecta a reglamentació industrial,
- c) En cas d'accident derivat del procés d'execució o el funcionament d'una instal·lació subjecta igualment a reglamentació industrial

En principi, l'art. 13 de la Llei basca atribueix les funcions d'exercici de la potestat de control administratiu als serveis tècnics dependents de l'Administració industrial, sense fer una al·lusió expressa a la gestió indirecta de la funció pública d'inspecció per mitjà d'organismes de control o “agents col·laboradors” com fa l'art. 14.1 de la Llei estatal d'indústria. No obstant això, l'art. 14.3 de la Llei basca admet aquesta possibilitat quan, en referir-se a les actes, certificats o altres actes dels “agents col·laboradors”, preveu que quan aquests “actuïn exercint funcions pròpies de l'Administració, tindran el mateix valor que els emesos per aquesta”. En qualsevol cas, ens reiterem, pel que fa al cas, en què aquestes funcions administratives no poden ser exercides amb el mer títol d'organisme de control autoritzat o d'agent col·laborador, sinó que exigeixen un contracte administratiu previ en els condicions del qual s'estipuli la incompatibilitat absoluta per dur a terme actuacions de compliment reglamentari.

III. Conclusions

Primera. Les actuacions de compliment reglamentari han de ser establertes pel reglament de seguretat, en principi estatal; i, envers cada actuació, el reglament ha d'atribuir la intervenció que correspongui als tècnics competents i/o als organismes de control i, en el seu cas, al titular i als instal·ladors o conservadors autoritzats, en desplegament de l'article 13.1 de la Llei d'indústria.

Segona. Les actuacions de compliment reglamentari no expressament confiades pel reglament als organismes de control autoritzats s'han d'entendre atribuïdes als tècnics competents en aplicació del règim d'atribucions professionals corresponent a la titulació que pertorqui.

Tercera. Les comunitats autònomes no poden alterar les actuacions atribuïdes pels reglaments de seguretat al titular de la instal·lació, al tècnic competent, a l'organisme de control autoritzat, i a l'instal·lador o conservador autoritzat. Per aquesta mateixa raó les comunitats autònomes han de respectar les actuacions de compliment reglamentari atribuïdes als tècnics competents, expressament o tàcitament pels reglaments de seguretat. En aquest sentit, l'establiment de "requisits o normes addicionals de protecció" no pot comportar la sostracció de funcions pròpies dels tècnics competents, explícitament o implícitament, atribuïdes pels reglaments estatals de seguretat industrial.

Quarta. Només en absència de reglaments estatals de seguretat, les comunitats autònomes, amb competència en la matèria, poden establir el seu propi règim de compliment reglamentari, regulant actuacions i atribuint-les als diferents agents de l'article 13.1 de la Llei d'indústria. Aquest seria el cas, per exemple, de la legislació catalana d'intervenció integral de l'Administració ambiental.

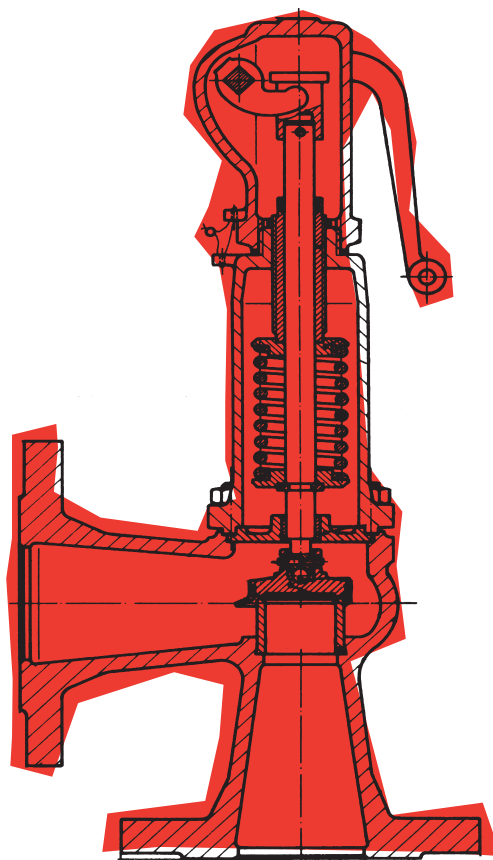
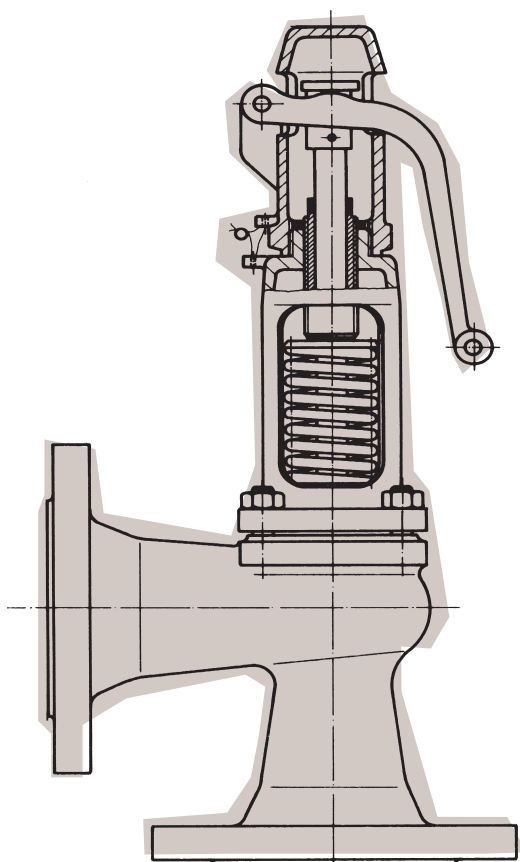
Cinquena. Les actuacions dels organismes de control, en l'àmbit del compliment reglamentari, s'ajusten al principi d'especialitat, en el sentit que han d'estar regulades en el reglament de seguretat específic d'un camp determinat, per al qual han d'estar expressament acreditats per l'ENAC i autoritzats per la comunitat autònoma, de conformitat amb el que estableix el Reglament de la infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial.

Sisena. Les normes de seguretat industrial establertes per les comunitats autònomes que prevegin l'actuació d'organismes de control, s'han d'ajustar al règim d'acreditació i autorització del Reglament abans esmentat, o bé establir el seu propi règim d'acreditació i autorització de les entitats de compliment reglamentari que es tracti, com ara és el cas de les entitats ambientals de control a Catalunya. En tot cas, no és ajustat a dret que l'ordenament autonòmic prevegi l'actuació d'organismes de control o d'altres entitats similars sense una acreditació i autorització específiques.

Setena. Les comunitats autònomes no poden atribuir als mateixos organismes de control, autoritzats per actuar en l'àmbit del compliment reglamentari, funcions de control administratiu. El control administratiu ha de ser exercit directament per l'Administració autonòmica, o bé per organismes de control que actuïn per compte de l'Administració per exercir exclusivament aquestes funcions, amb mandat d'incompatibilitat absoluta per exercir actuacions de compliment reglamentari.

INFORME

**La competència de
les comunitats autònomes
per alterar les funcions
atribuïdes pels reglaments
de seguretat industrial
als tècnics competents
i als organismes
de control autoritzats**



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