
EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EN EL ASEGURAMIENTO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL

ALBERTO BERNÁRDEZ GARCÍA

Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Grupos Empresariales de Inspección Y Certificación (AEGIC)

Lo primero es definir que es un Organismo de Control. Los podríamos definir como «entidades naturales o jurídicas cuya finalidad es la de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales mediante actividades de certificación, ensayo, inspección o auditorías».

Su aparición, como modelo, tiene lugar en el año 1979. En aquella época fueron denominadas Entidades Colaboradoras de la Administración (ECAs) y posteriormente en el año 1987 fueron denominadas Entidades de Inspección y Control Reglamentario (ENICRE's), y ya en el año 1992 aparecen como Organismos de Control Autorizados (OCA's). Los Organismos de Control son una herramienta a disposición de los ciudadanos, pero es importante darse cuenta que los servicios que estas entidades prestan no son demandados a requerimiento de los ciudadanos, sino que son utilizados por los ciudadanos por exigencias de las Administraciones ya que las consecuencias de un accidente pueden desbordar al titular en la fuente del riesgo y puede afectar a terceros, lo que justifica que sean servicios de carácter obligatorio.

Un ciudadano español, por ser español y además europeo, da por sentado que cuando utiliza y disfruta de la tecnología que le rodea, tiene garantizada su seguridad por las administraciones a las que contribuye a sostener. Como ejemplo, si va por una carretera donde hay una curva en donde la señal de tráfico de velocidad máxima dice que no se deben superar los 120 km/h, da por sentado dos cosas:

Primero que dispone de un coche que tecnológicamente no va a salirse de la calzada cuando coja la curva a esa velocidad porque el coche no esté capacitado para ese esfuerzo. Segundo, que la curva se puede coger a 120 km/h con cualquier coche que se compre en el mercado. Si esto no fuera así, ese ciudadano desconfiaría de la Administración de la sociedad en la que vive. Posteriormente ese coche estará en explotación, es decir llevará varios años utilizándose, y el ciudadano tiene que pensar que existe un estado de desgaste y de mantenimiento. Una vez más se preguntará en quién puede confiar, quién con independencia del negocio que puede generar su coche, le dirá que necesidades tiene su coche. Y la respuesta es: en la Administración. Y para ello esta ha puesto a disposición del ciudadano una red de empresas de control que todos conocemos como ITV's.

Este símil expuesto para un coche que todos conocemos y usamos, es idéntico para toda la tecnología cotidiana que rodea al ciudadano, como puede ser el ascensor en el que subimos todos los días, la electricidad que usamos en casa o en la empresa donde trabajamos, o el gas con el que se coci-

na o se calienta una casa. Y para dar esa confianza, la Administración ha creado la figura de los Organismos de Control en Seguridad Industrial, con una función similar a las de las ITV's en el uso de los coches. Por lo tanto los Organismos de Control, con su imparcialidad, independencia y confidencialidad, son la herramienta que la Administración pone a disposición del ciudadano para que confíe en ella y se sienta seguro en su entorno social.

Quiero remarcar que la función de los Organismos de Control no es solo preservar a los ciudadanos de los riesgos de la tecnología, sino darle la confianza suficiente para que la economía de nuestra sociedad se dinamice, comprando y usando productos de los que se desconocen los riesgos y de los que solo sabemos las comodidades o beneficios que nos proporcionan. Por eso cuando el Estado diseña el modelo de los Organismos de Control, consideraba que estas figuras deberían estar tuteladas, avaladas y controladas por la Administración. Y este modelo no era un modelo español, si no que era la implantación en España de un modelo europeo. El modelo europeo se aplica a la legislación de seguridad europea, o sea las directivas, y el modelo de los Organismos de Control se aplica para la legislación de seguridad española tanto nacional como autonómica.

REPASO A LA HISTORIA DE LA FIGURA DEL ORGANISMO DE CONTROL

Para que veamos cómo era ese modelo europeo, podemos hacer un breve repaso a la historia de la legislación europea: la legislación sobre la armonización técnica de las legislaciones de los Estados Miembros, para la comercialización de determinados productos, tiene su origen en la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 (Nuevo enfoque), relativa a una aproximación en materia de armonización y de normalización. Esta cambia la estructura de las directivas que afectan a los productos industriales para eliminar las barreras técnicas en el libre comercio. La armonización técnica tiene por objetivo unificar fórmulas para la certificación del cumplimiento de los requisitos mínimos de seguridad impuestos por las Directivas del Nuevo enfoque. Fue completada con la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989 (Enfoque global), relativa a un planteamiento global en materia de evaluación de la conformidad. Esta legislación estructura los procedimientos armonizados mediante los que los fabricantes deben demostrar el cumplimiento de las especificaciones obligatorias. Estos procedimientos se denominan módulos de evaluación de la conformidad.

Dos actos administrativos de gran relevancia se producen en 2008. Por un lado el Reglamento 765/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado, relativos a la comercialización de los productos. No olvidemos que los Reglamentos europeos, de acuerdo al artículo

288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, son obligatorios y directamente aplicables en los Estados miembros. Este reglamento tiene como principales objetivos:

- Establecer la normativa sobre la organización y funcionamiento de la acreditación de los organismos evaluadores de la conformidad,
- Ofrecer un marco para la vigilancia de los productos que garantice la seguridad y salud de los ciudadanos,
- Establecer un marco para controlar los productos procedentes de terceros países.
- Establecer los principios generales relativos al mercado CE.

Por otro lado tenemos la Decisión 768/2008/CE del Parlamento y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos, la cual establece unos principios comunes y disposiciones de referencia destinados a aplicarse a todas las legislaciones sectoriales. Aquí se disponen una serie de obligaciones para los agentes económicos y una serie de procedimientos de evaluación de la conformidad entre los que poder elegir. Las Decisiones son obligatorias en todos sus elementos y cuando designen destinatarios serán obligatorias para estos, como es el caso de la 768/2008, que tiene un carácter obligatorio general. Ese marco general horizontal se concreta en las Directivas, que son obligatorias para los Estados miembros, en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando a las autoridades nacionales de cada país la elección de la forma y de los medios para hacerlo.

Las Directivas que afectan a productos industriales, como por ejemplo, la de baja tensión, equipos a presión, etc..., requieren de la intervención de organismos evaluadores de esa conformidad, que deben ser Notificados a la Comisión. Las Directivas especifican claramente que los Organismos Notificados (ON) deben ser autorizados por los Estados miembros.

Este es el modelo que Europa aplica a la seguridad industrial en cuanto a la fabricación y comercialización de los productos y equipos que los ciudadanos europeos van a disfrutar. Cuando esos productos y equipos llegan a territorio español, deben cumplir a continuación con una legislación nacional y autonómica en cuanto al montaje, puesta en marcha y explotación de las instalaciones donde esos equipos van a funcionar. Y ahí es donde entran los Organismos de Control españoles, denominados OCA's, y que por extrapolación del modelo europeo al que pertenecemos no debería ser diferente de los Organismos Notificados a la Comisión de Bruselas.

Y así era, si hacemos un repaso a la historia de la legislación española. El modelo se implanta en el año 1979, con la publicación del Real Decreto 735/1979, de 20

de febrero, que dispone la normativa a cumplir por entidades colaboradoras en expedición de certificados de calidad, homologación y verificación. Esta legislación denominaba a estos organismos Entidades Colaboradoras de la Administración (ECA's). Más tarde se cambia el nombre a través de la publicación del Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, que regula las Entidades de Inspección y Control Reglamentario (ENICRE's) en materia de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales. Por último los Organismos de Control Autorizado (OCA's) fueron creados en el año 1992 a raíz de la aprobación de la Ley 21/1992 de Industria, de 16 de julio, si bien su reglamento de funcionamiento no fue publicado hasta el año 1995, mediante el denominado Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado mediante el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. Es en esta legislación donde se fija la figura del Organismo de Control Autorizado, que debe actuar como herramienta de la Administración en la seguridad industrial en España y que tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial y de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos relacionados con la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales (artículo 9 de la Ley de Industria). Por lo tanto, se trata de servicios donde también el estado Español debería requerir autorización.

Sin embargo este modelo cambia con la trasposición de la directiva de servicios europea 2006/123/CE (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), donde en la trasposición se considera a los OCA's como un operador económico más que debe competir en un mercado liberalizado por los servicios que ofrece.

Por esto, el artículo 42 del RD 2200/95, se ha visto modificado en dos ocasiones. La primera vino motivada por la inaplicabilidad de la necesidad de Autorización Administrativa, impuesta por sentencia del Tribunal Supremo S 2011/69 de 29 de junio de 2011 (como consecuencia de recurso contencioso-administrativo nº 1/252/2010 interpuesto por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales), bastando con una comunicación de Declaración Responsable.

La segunda, por una nueva sentencia del Tribunal Supremo S 2011/70 de 27 de febrero de 2012 (como consecuencia de recurso contencioso-administrativo nº 191/2010 interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales), que modifica varios aspectos exigidos para la acreditación de los Organismos de Control, en concreto: «la no aplicabilidad a los organismos de control compuestos por personas físicas, de la necesidad de medios materiales, de separar en la organización los aspectos técnicos de los de gobierno, de tener un organigrama de la estructura y de tener estatutos o norma que rija el Organismo». Esta

situación incongruente provoca que la Entidad Nacional de Acreditación Española (ENAC) acredite OCA's unipersonales bajo criterios de una Norma ISO/IEC 17020, válida únicamente para organizaciones.

Estas modificaciones del RD 2200/1995 se han recogido en el RD 338/2010, de 19 de marzo, que genera en el modelo de los Ocas tres modificaciones importantes en los artículos 41, sobre naturaleza y finalidad de los Organismos de control, del artículo 42 sobre acreditación, en donde se modifica la redacción de diversos apartados y se suprime la necesidad de «... mantener un sistema que permita demostrar la solvencia financiera...». Y en el artículo 43 sobre autorización, en el que se habilita que cuando un OCA actúa en una determinada Comunidad Autónoma, es el propio Ministerio de Industria quien comunica al resto de las comunidades autónomas para su habilitación a nivel nacional. Con este Real decreto 338/2010 desaparece entonces la figura del Organismo de Control Autorizado y es sustituido por el Organismo de Control Habilitado a través de una simple declaración responsable del apoderado de la empresa. Pero esto no se ajusta a las normas europeas. El Tribunal de Justicia europeo, aclara que no son empresas, los establecimientos administrativos, mercantiles o de cualquier clase que ejerzan funciones de autoridad o desempeñen atenciones que puedan enmarcarse en actividades de solidaridad pública. En resumen, las reglas del mercado y los principios de la libre competencia no se aplican a los servicios públicos de autoridad. Este reglamento, con la figura del organismo de control habilitado, ha sido confirmado recientemente por la disposición final tercera de la recientemente aprobada ley de metrología (Ley 32/2014 de Metrología de 22 de diciembre).

FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL ¶

Siendo la seguridad industrial una función propia y característica de las Administraciones Públicas, parece indiscutible que éstas deben controlar estrictamente la idoneidad de las personas, físicas o jurídicas, que van a ejercer esta función pública en su nombre y por delegación suya, ya que son las Administraciones las responsables, en última instancia, de su actuación correcta, solvente e imparcial. Eliminar este control previo y obligado supone asumir graves riesgos para la seguridad de las personas, bienes y medio ambiente, y permitir la realización de conductas gravemente atentatorias del interés general.

En definitiva, el mantenimiento de la autorización previa de los Organismos de Control vendría impuesto por las imperiosas razones de interés general que han quedado expuestas, cumpliendo por lo demás los restantes requisitos de no discriminación, proporcionalidad, claridad, objetividad, publicidad, transparencia y accesibilidad que establece el artículo 9.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Pero independientemente de la figura de la que estemos hablando, Organismo de Control Autorizado u

Organismo de Control Habilitado, la figura sigue teniendo una función primordial, porque otro papel muy importante de los Organismos de Control es el de la homogeneidad. Cuando le estamos aplicando un nivel de seguridad a una instalación, un ciudadano normalmente no quiere ser más ni menos que los demás. Si a ese ciudadano se le exige algo que genera seguridad, pero que a los demás no se le ha pedido, no pensará que su conciudadano está arriesgando su vida, sino que pensará que a él le han considerado débil y que él tiene que gastarse un dinero que los demás no tienen por qué hacerlo. Por el contrario, si a un ciudadano se le exige menos que a los demás, en un primer impulso estará contento, porque en España presumimos de ser más listos que los demás aunque sea a riesgo de nuestra salud o patrimonio. Pero en cuanto lo piense dos veces verá que le pueden estar engañando ya que está arriesgando su dinero, su vida y la de su familia. Por eso es tan importante que los Organismos de Control dispongan de una acreditación de su capacitación técnica por un único árbitro técnico (en el caso de España es la Entidad Nacional de Acreditación- ENAC), y además debe ser único para que los criterios técnicos sean iguales para todos. Mucha gente, incluido algunos políticos piensan o confunden capacidad técnica con conocimiento técnico. El conocimiento técnico lo puede disponer mucha gente, entre ellos ingenieros y otros titulados facultativos, y por eso en nuestra sociedad se generan a través de ellos multitud de productos para uso y disfrute de los ciudadanos. En cambio cuando se hace un control de seguridad por parte de un Organismo de Control, no es para examinar al técnico competente sobre sus conocimientos, sino para comprobar si sus conocimientos aplicados se ajustan a lo que marcan las leyes, que deben ser iguales para todos. Por supuesto que un ciudadano puede tener el deseo de gastarse mucho dinero en la seguridad de su instalación, sin embargo en España y en el mundo civilizado, esa seguridad debe conllevar unas especificaciones mínimas iguales para todos, que además sean visibles por todos, y que no dependan del conocimiento personal de un técnico competente determinado. Por encima de esas especificaciones mínimas reconocibles, el técnico competente podrá comerciar con su conocimiento como mejor le parezca y tratar de ganarse una confianza superior de sus clientes, pero tendrá que demostrar que al menos ese conocimiento abarca las especificaciones de carácter común.

Si nos vamos al caso contrario, un ciudadano puede querer disfrutar de la tecnología, y no estar dispuesto o no estar en condiciones de gastarse económicamente un mínimo determinado. Indicar que el ciudadano voluntariamente puede decidir aceptar el riesgo que eso conlleve, pero en este caso él es incapaz de saber si ese riesgo lo asumirá solo él, o lo está traspasando a otros ciudadanos que le rodean. Es en este punto donde entra la figura del técnico competente, ya que este dispone de los conocimientos para convencer a su cliente de que no puede aceptar bajo su responsabilidad el riesgo que el cliente quiere asumir. Sin embargo este técnico competente no solo está en una ope-

ración comercial con su conocimiento, sino que la operación comercial conlleva casi siempre la ejecución de la obra, y por lo tanto una operación económica de mayor envergadura. Y el técnico competente aun actuando bien según su conciencia se puede encontrar con que las interpretaciones de las leyes y reglamentos dan mucho juego (las realizan personas, hombres y mujeres), y porque además el concepto de riesgo también es un concepto con unas fronteras no delimitadas.

Todos sabemos que si algo tiene mucho riesgo es por dos factores: uno es que el accidente produzca unas consecuencias que generen muchos daños (miles de muertos y mucha pérdida económica en un único accidente). El otro factor es la probabilidad de que ocurra el suceso. Y la probabilidad es algo que solo se mide estadísticamente. Un accidente de unas consecuencias catastróficas, si la probabilidad de que ocurra es muy muy pequeña, nuestra ciudadanía lo aceptará sin miedo. Por el contrario un acontecimiento que genere consecuencias leves, si se produce muy a menudo, al final puede generar un coste humano y económico igual que una catástrofe y similar alarma social. Por lo tanto ante la perspectiva de una operación económica, y ante las dudas de interpretación que los textos siempre generan (sino no existirían los abogados) el facultativo tiene que jugar con el concepto de la probabilidad de que se produzca el daño.

En cambio los Organismos de Control en las tomas de decisiones sobre seguridad no están sujetos a nada más que a cobrar los servicios por su conocimiento, no ganando económicamente más o menos por el resultado de su dictamen (igual que en el caso de una Administración). Pero ese mismo Organismo de Control necesitará, para poder ser imparcial, que las dudas de interpretación de los reglamentos que tiene, igual que en el caso de los técnicos competentes, sean interpretadas de la manera más homogénea posible. Por este motivo es vital para que el sistema funcione, que los Organismos de Control estén acreditados por una única ENAC, y no un tiempo después de que empiecen a actuar, sino previamente al inicio de su actividad. Los técnicos de los Organismos de Control también son técnicos competentes con los mismos conocimientos que los demás, pero con una profesión que es distinta a las demás y que se necesita aprender.

La disyuntiva que se plantea en estos tiempos es si esos Organismos de Control pueden actuar como un operador económico más. Nadie quiere, en estos momentos de auge liberal, oír hablar de *númerus clausus* en la cantidad de Organismos de Control que deben actuar. Y la idea es correcta, y por eso se privatizó el servicio. Pero no podemos obviar que una sociedad con una economía que compite libremente entre sí, activará el bienestar de todos, siempre que los operadores económicos tengan que moverse dentro de un marco regulatorio que fije los límites de esa competitividad. Si los organismos de control operan masivamente, las administraciones acabarán teniendo que poner en el mercado un cuerpo de vigilancia

de esos operadores económicos liberalizados. La pregunta es: ¿A quién ponemos? ¿Volvemos a aumentar las plantillas de funcionarios de los Servicios de Industria?

Podemos pensar que ese control lo hará o lo hace la Entidad Acreditadora, pero eso será una falacia, en primer lugar porque esta es una Entidad diseñada en Europa para el control técnico de los agentes de la evaluación de la conformidad, y no para el control administrativo. Y a mayores no podemos estar pensando que la Administración delega sus funciones en una empresa semipública. Un OCA que solo responda ante ENAC, o ante la Administración cuando ENAC así lo indique, dejará de ser una herramienta para la Administración como parte del marco regulatorio del modelo económico industrial liberalizado. Cada organismo de control intentará interpretar la ley y se defenderá diciendo, cuando se sienta atacado, que el solo cumple con lo que ENAC le permite hacer. Con todas las necesidades de control que una administración necesita, el OCA dirá que no puede actuar si ENAC no le acredita, porque bajo esa premisa ha hecho su declaración responsable. Cada vez que una Administración necesite un dictamen o una vigilancia de un foco de riesgo en su territorio que se salga de lo previamente establecido, se encontrará con que el OCA no puede actuar como tal, ya sea porque su declaración de habilitación de actividad no le deja, o porque simplemente no le interesa económicamente, como cualquier otro operador económico. En ese caso las Administraciones podrán usar la capacidad técnica de esas empresas, pero ya no actuarán bajo la responsabilidad de un OCA, sino con la responsabilidad de cualquier otra consultoría, ingeniería u técnico competente que este en el mercado. Y por supuesto entonces ya no estará esta actividad bajo el control de ENAC.

LA FIGURA DE LA ENTIDAD NACIONAL DE ACREDITACIÓN (ENAC) ↓

Para que los OCA's hagan correctamente su papel en el sistema, dependemos de la actuación de ENAC, y esta, dentro de su marco operacional, debe aplicar una serie de normas internacionales de la evaluación de la calidad, como son las ISO de la serie 17.000. La más importante de todas ellas es la ISO 17.020 que se usa para evaluar Entidades de Inspección. Estas normas prefijan sistema de aseguramiento de la calidad para las empresas que se dedican a esta actividad. Pero estos sistemas cuando se aplican voluntariamente, conllevan un principio básico de competitividad que es lo que se conoce como «mejora continua». Es cierto que cuando una empresa implanta un sistema de calidad voluntariamente está buscando una organización que le permita ser más eficaz y eficiente en su competencia con las demás. Pero este principio que ENAC también se aplica, no debería ser tenido en cuenta por ella cuando evalúa Organismos de Control que actúan en nombre de la Administración, y esto debe ser así por las siguientes razones.

El papel más importante de las funciones de ENAC es fijar los criterios técnicos con los que actúan los OCAs, y estos criterios no pueden ser distintos en función de la capacidad empresarial de cada uno. No puede ser que si una determinada empresa ha implantado una alta tecnología para obtener información oculta de una instalación u equipo, se le exija, y recalco la palabra exigir, que mejore su tecnología aplicada. Esto conlleva a una dispersión de la homogenización de los criterios exigidos por los distintos Organismos de Control, y con ello a una falta de homogenización de los criterios de exigencia de la Administración, que por principio deberían ser iguales para todos sus ciudadanos.

La segunda razón es que esa falta de homogenización, genera, como se ha explicado más arriba, una falta de confianza en el ciudadano. El ciudadano no demanda la excelencia en su seguridad, sino que pide la misma para todos y solo entiende que aquella es la que fijan los reglamentos publicados mediante legislación.

Por estos motivos ENAC debería tener protocolos de evaluación de los procedimientos operativos de los Organismos de Control, que hicieran que estos fuesen los más homogéneos posibles. Y por lo tanto ENAC debería tener criterios claros y transparentes de lo mínimo que se le debe exigir a cada Organismo de Control. No digo que no se sigan evaluando los sistemas de calidad de la empresa, pero al mismo nivel, o incluso me atrevo a decir que en un nivel superior, ENAC debería fijarse el objetivo de que los criterios técnicos que se les exigen a las instalaciones y productos de los ciudadanos sean iguales para todos. Y esto solo se consigue si los procedimientos operativos de cada Organismo de Control fueran lo más homogéneos posibles.

Para conseguir este objetivo, deberían existir previamente a la evaluación de los Organismos de Control, unos modelos de inspección para cada una de las distintas actuaciones de los mismos. Estos modelos deberían establecer claramente por ejemplo el nivel de formación necesario del personal inspector, que mediciones y/o ensayos habría que realizar en las instalaciones y con qué tipo de equipos, y que especificaciones mínimas de las instalaciones hay que controlar. Alguien puede pensar al leer esta última afirmación, que simplemente se deben cumplir todas las especificaciones que fija la ley, y así es, pero no debemos olvidar que los reglamentos y las normas técnicas que los apoyan están pensadas para fijar las especificaciones de diseño y fabricación de los equipos o instalaciones, y la responsabilidad de que estas especificaciones se apliquen son del proyectista y del director facultativo. La función del Organismo de Control es asegurarse de la manera más exhaustiva posible que todas esas especificaciones están en la instalación, pero no es su papel repetir la función del director facultativo. El Organismo de Control escogerá aquellas especificaciones de mayor riesgo como muestra para saber si el facultativo o el instalador o el mantenedor han cumplido con su obligación.

Estos modelos previos de inspección, pueden estar referenciados en normas como las que publica el Comité Técnico de Normalización CTN-192 de AENOR, pero lo más importante es que deberían estar previamente consensuadas entre ENAC y la Administración, tanto la centralizada del Ministerio de Industria como las de las comunidades autónomas. Sería positivo que en los foros ya existentes, o con la creación de nuevos foros si fuera necesario, se generaran estos modelos de inspección, en donde se fijarían no solo lo que se ha dicho anteriormente, sino que serviría también para fijar cuales son las interpretaciones aceptadas de las posibles que los textos legislativos pueden generar.

La existencia de este foro de consenso de las administraciones, permitiría a su vez solventar otro problema que se está dando actualmente. Consiste en que una determinada interpretación de una especificación del reglamento se comunica a los distintos Organismos de Control cuando les corresponde los procesos de evaluación, que son en el tiempo en momentos distintos, lo que genera falta de homogenización temporal entre los distintos organismos, que se traslada a su vez a los ciudadanos que no pueden entender que dependiendo del Organismo de Control contratado se le exige una cosa o la otra. Los acuerdos de este foro de consenso no serían de carácter voluntario para los Organismos de Control, sino que se convertirían en referencia de obligado cumplimiento para sus actividades.

Estos foros de consenso ya existen en algunas administraciones de comunidades autonómicas, solo que en este caso el consenso se genera entre la Administración y los propios Organismos de Control que operan en su territorio, lo que permite trasladar al ciudadano unos criterios homogéneos de cómo deben ser sus instalaciones.

La realidad de este modelo permitiría que todo Organismo de Control conociera de antemano cuales son las reglas mínimas para poder operar, sabiendo que si las cumple, su actividad no está en peligro, pudiendo solventar además el no tener desviaciones y no conformidades, que le ahorrarán tiempo y dinero que puede dedicar a mejorar su operativa. Un Organismo de Control podrá a partir de aquí mejorar su eficiencia mediante la aplicación de mejor tecnología o la disponibilidad de mejores recursos humanos más formados o con más experiencia. Pero es que además, un determinado Organismo de Control puede ofrecerle a sus clientes el valor añadido de informarle más profundamente del estado de su instalación o equipo, ya sea porque aplica mejores equipos de ensayo o medida, o porque dedica más tiempo a la inspección, pero esto ya formaría parte de la competitividad entre organismos de control, y no tendría que estar bajo la evaluación permanente de ENAC o la Administraciones.

PERFIL DE UN ORGANISMO DE CONTROL †

Todo esto nos debería permitir establecer cuál sería el perfil idóneo de una empresa que se dedicará a la actividad de Organismo de Control:

- No debe importar si dispone de mucho o pocos inspectores, pero cada uno de ellos debe tener una formación mínima establecida por la Administración. No es positivo que la propia competitividad del operador económico fije el perfil del inspector, ya que esto llevaría a que solo tuviesen inspectores técnicos con formación profesional, a expensas si consiguen o no pasar la evaluación que por muestreo realiza ENAC sobre el personal del Organismo de Control.

- Cada inspector del Organismo de Control debe tener a su disposición una serie de equipos, unos de manera permanente para las medidas o ensayos que se realizan siempre, y otros para aquellas situaciones que así lo demande el ítem a inspeccionar, pero siempre de acuerdo con el procedimiento operativo. ENAC solo tendría que evaluar si el equipo a utilizar es el adecuado y está en condiciones de uso, y ver si la empresa es capaz de demostrar la disponibilidad de los equipos para cada uno de los registros de campo que realiza.

- Cada Organismo de Control debe disponer como empresa de una documentación técnica sobre los ítems que inspecciona, que le permita conocer y transmitir a sus inspectores la tecnología de lo que inspecciona. No es suficiente conocer solo la reglamentación.

- Por cada ítem inspeccionado la empresa debe de disponer de un registro de campo en el que se vea plasmada una información mínima común para todos y que se debe haber obtenido del ítem, y también la forma de como se ha obtenido esa información (visual, mediante medida o ensayo, a través de otros documentos, etc.). Por cada una de las especificaciones que registra debe quedar plasmado su dictamen sobre el cumplimiento de la legislación a aplicar.

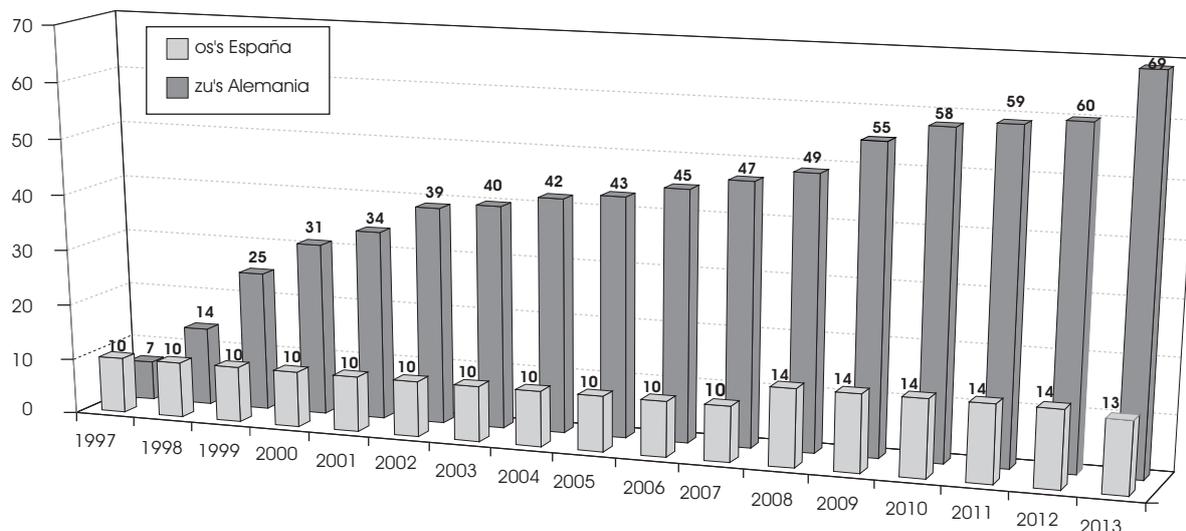
- Por cada ítem inspeccionado la empresa debe disponer de unos modelos de entrega al cliente como documento final de inspección, en el que queden perfectamente delimitados su grado de responsabilidad en su dictamen (informa, levanta acta, certifica, etc.)

- El Organismo de Control debe ser capaz de justificar su capacidad para realizar la carga de inspecciones que presenta. Como ejemplo y para que se entienda, tantas inspecciones a un tiempo medio determinado por inspección, deberían necesitarse un número determinado de recursos, humanos y técnicos.

- El Organismo de Control debe disponer de la suficiente solvencia económica o de las pólizas de seguro adecuadas, que le permita asumir sus responsabilidades económicas en caso de error en sus dictámenes.

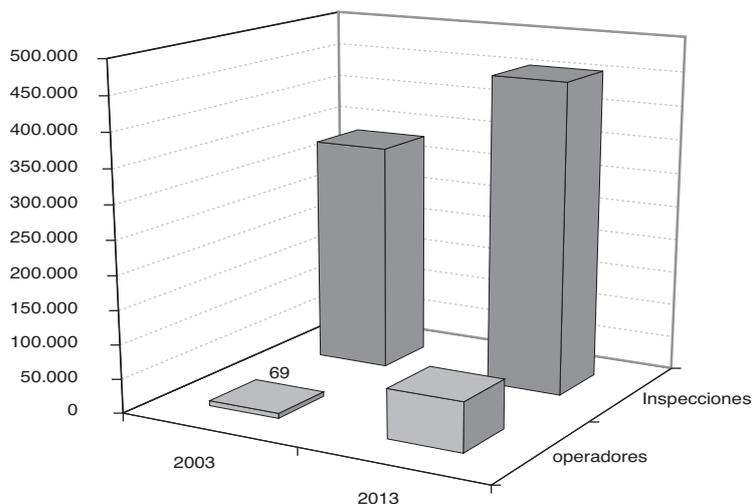
Por supuesto todo lo anterior encuadrado dentro de un sistema de aseguramiento de la calidad que siga las directrices fijadas por cualquiera de las normas de la serie 17.000, pero teniendo claro que aunque es importante su sistema de calidad, es secundario o complementario, siendo lo verdaderamente importante la capacidad técnica del Organismo de Control para realizar inspecciones.

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN ENTRE ALEMANIA Y ESPAÑA DE LA EVOLUCION DEL NÚMERO DE ORGANISMOS ACREDITADOS



FUENTE: Gráfico cedido por D. Jesús Métrida Pisano, Director de Operaciones del Organismos de control ATISAE

GRÁFICO 2
COMPARACIÓN ENTRE ALEMANIA Y ESPAÑA ENTRE EL NÚMERO DE ACTUACIONES LLEVADAS A CABO Y EL NÚMERO DE ORGANISMOS ACREDITADOS



FUENTE: Gráfico cedido por D. Jesús Métrida Pisano, Director de Operaciones del Organismos de control ATISAE

INFLUENCIA DE LA EXISTENCIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

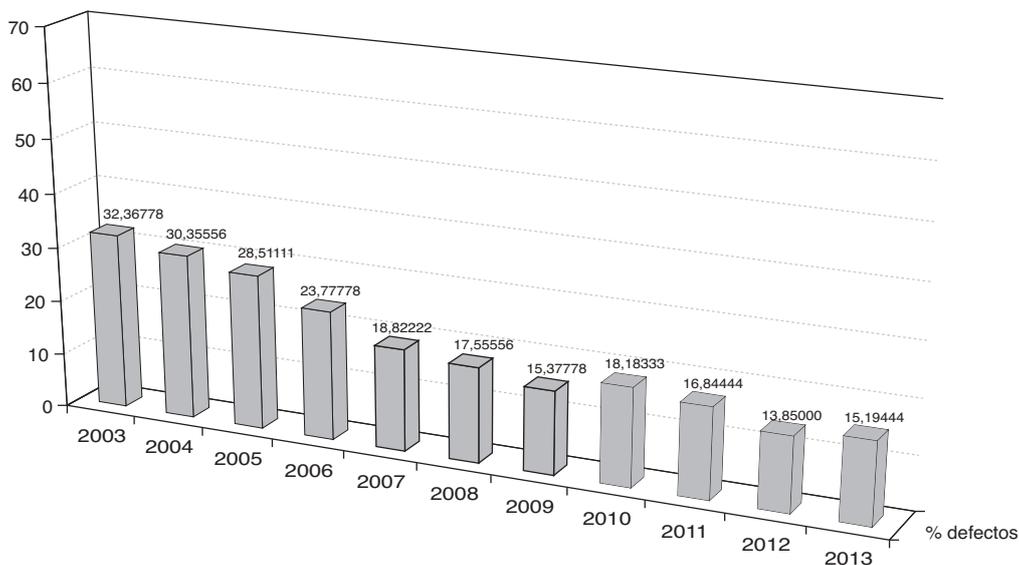
En estos momentos no hay información suficiente para realizar una estadística exhaustiva de cómo ha variado la siniestralidad en las instalaciones y equipos que están sujetos a reglamentos de seguridad industrial, antes y después de que aparecieran los Organismos de Control allá por el año 1979, pero podemos aportar alguna información que ilumina a cómo será el comportamiento en el futuro.

Tomando prestada información obtenida por otros organismos de control (1), podemos ver en el Grafico 1

cómo ha evolucionado el número de Organismos de Control en España comparándolos con Alemania en el período que transcurre entre 1998 y 2013 (quince años). Mientras en Alemania han pasado de 10 a 13 organismos, un crecimiento del 30%, en España en ese mismo período hemos pasado de 14 a 69 organismos, casi un 400% de crecimiento.

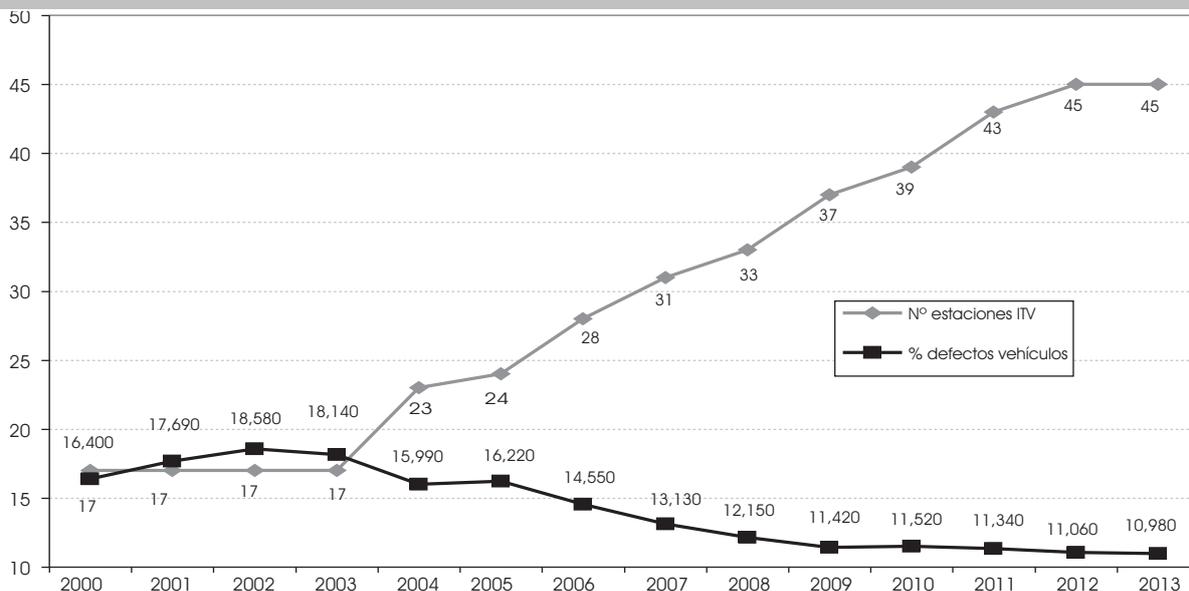
Con un crecimiento tan desaforado podrá decirse que mejora la actividad económica del país, lo cual es dudoso porque muchas de esas empresas son mini-empresas, o incluso unipersonales, pero seguro que no podrá decirse lo mismo de la calidad de las inspecciones de seguridad industrial, porque esas 69 empre-

GRÁFICO 3
VARIACIÓN EN ESPAÑA: PORCENTAJE MEDIO DE DEFECTOS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD INUSTRIAL



FUENTE: gráfico cedido por D. Jesús Métrida Pisano, Director de Operaciones del Organismos de control ATISAE

GRÁFICO 4
VARIACIÓN EN ESPAÑA PORCENTAJE MEDIO DE DEFECTOS EN EL ÁREA DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS



FUENTE: gráfico cedido por D. Jesús Métrida Pisano, Director de Operaciones del Organismos de control ATISAE

Las inspecciones tienen que competir en un mercado que desgraciadamente no ha aumentado en nuestro país de la misma manera, debido principalmente a la crisis. En el Gráfico 2 (en la página anterior) podemos ver como entre 2003 y 2013 el número de actuaciones anuales ha aumentado en España un 36%, mientras que el número de operadores ha aumentado un 72,5%, o sea el doble que en número de actuaciones.

En el gráfico 3 podemos ver cómo en España el porcentaje medio de defectos detectados en una ins-

pección ha disminuido entre 2003 y 2013 (10 años) del 32 al 15%, cuando el número de Organismos de control había aumentado en el 72,5% (el número de defectos contabilizados se ha realizado teniendo en cuenta todos los campos reglamentarios que afectan a la instalación).

Otro ejemplo es el gráfico 4, referente ahora solo al sector de las ITV's y para una única comunidad autónoma, donde se puede ver que el aumento del número de operadores ha hecho bajar el porcentaje de

defectos detectados por vehículo del 18% al 11%.

Los dos últimos gráficos parecen indicar que a mayor número de operadores, menos rigurosidad a la hora de detectar defectos o incumplimientos en los elementos inspeccionados.

LAS TARIFAS DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL ¶

Dentro de este escenario de un posible aumento de la siniestralidad, debe ser tenido en cuenta otro factor, que debería ser vigilado y controlado por la Administración. El factor es el control de las tarifas que los Organismos de Control aplican a sus servicios, y que se salen fuera de las competencias de una entidad de acreditación. La legislación admite la necesidad del control de las tarifas de estos servicios, porque no responden a la competencia de una simple demanda de un ciudadano según sus deseos o necesidades. El no hacerlo abre la puerta a una competencia masiva, lo que dificultará ese control de la calidad por parte de las Administraciones.

Un ciudadano normalmente no tiene criterio para saber lo que necesita contratar a un Organismo de Control, y por lo tanto no puede comprar libremente. Tiene que ser la Administración quién le ayude a prevenir los fraudes de compra-venta, que pueden existir como en cualquier otra actividad económica. La legislación vigente dice que las tarifas a aplicar por los Organismos de Control deben ser comunicadas a la Administración. Pero una mal entendida liberalización del mercado lleva a la Administración a pensar que el ciudadano se beneficiará de la capacidad de los Organismos de Control de ofrecer sus servicios a la tarifa más económica posible. Y estoy de acuerdo con que eso tiene que seguir siendo así, pero no bajo el único criterio individual empresarial del Organismo de Control. Soy consciente que es muy difícil establecer unas tarifas fijas a priori, porque la casuística contractual que se puede presentar puede ser muy diversa, ya que no es lo mismo fijar la tarifa para inspección individual de ítems, que cuando la oferta o pedido conlleva una contratación masiva de ítems en uno o varios reglamentos.

Creo que la Administración debería desarrollar el texto legislativo donde se especifica que las tarifas de los Organismos de Control le deben ser comunicadas, de manera que al menos lo que se le comunique sea la

metodología que la entidad tiene para aplicar las tarifas como Organismo de Control. De esta forma la propia Administración o a través de la entidad de acreditación, comprobará en las evaluaciones, si la entidad sigue su propia metodología empleada, como si fuera un procedimiento más del Organismo de Control. Por ejemplo si la entidad decide que sus tarifas serán aplicadas por administración por jornada hombre, deberá tener definido como contabiliza el número de actuaciones que se han realizado en una jornada, y cuál es el perfil económico del inspector que ha utilizado. De esta manera el Organismo de Control podrá bajar su tarifa todo lo que quiera, adaptándose a la competencia que se encuentre en cada momento o en cada zona de España, pero no ofreciendo servicios a precio por debajo de los costes de realización. No podrá justificar este hecho porque diga que dispone de contratos integrales con el cliente con otros servicios de inspección. Nadie discute que esto sea así, pero por ley el Organismo de Control está obligado a comunicar a la Administración cuáles son sus tarifas aplicadas o al menos como las aplicará, y por lo tanto solo debería quedar fuera del control de la Administración el beneficio del paquete integral, pero no el de las actividades de los Organismos de Control.

CONCLUSIONES ¶

Todo lo dicho anteriormente intenta dibujar un esquema que implantado en su conjunto juzgo debería permitir a los ciudadanos tener un grado de seguridad en sus vidas en el manejo de tecnologías con generación de riesgos en su entorno. Si dejamos que los Organismos de Control actúen como un operador económico más, la siniestralidad del país aumentará, y las Administraciones se verán obligadas a realizar algún tipo de medida para que esa siniestralidad vuelva a bajar. Y sea cual sea la nueva medida que surja, conllevará con seguridad la desaparición de los Organismos de Control, porque ya no serán ellos quienes sirvan para actuar en el marco regulatorio que la Administración está obligado a fijar para controlar la competitividad entre los distintos operadores económicos en el sector de la seguridad industrial.

NOTAS ¶

[1] D. Jesús Métrida Pisano, Director de Operaciones del Organismo de control ATISAE del organismo de control ATISA.