

# LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL

## CLAVES DE UNA APLICACIÓN EJECUTIVA EFICIENTE

**JORGE ÍÑESTA BURGOS**

Subdirector General de Industria e Inspección  
de la Comunidad de Madrid

El marco normativo en el que se desarrolla la seguridad industrial ha cambiado enormemente en los últimos cincuenta años y las Administraciones Públicas se han visto obligadas a evolucionar con él. España ha pasado de un escenario basado en un Estado de carácter intervencionista y paternal, muy característico de un periodo de postguerra, a otro con un marcado espíritu

liberalizador en el que los denominados controles *ex ante*, o previos al ejercicio de las actividades y la puesta en marcha de instalaciones, son únicamente reservados para aquellos casos que presentan un riesgo intrínseco elevado. Así, hace medio siglo, el diseño, la puesta en marcha y el funcionamiento de cualquier actividad o instalación industrial debía ser previamente supervisado y, en muchos casos, inspeccionado por la Administración. Por el contrario, el escenario actual está dominado por la autocertificación y la declaración responsable del cumplimiento de requisitos o incluso por la mera comunicación, sin tener la Administración un papel realmente relevante en las fases previas a la puesta en marcha de las mismas.

Como consecuencia de lo anterior, en el modelo antiguo, la Administración podía ser un sujeto pasivo reactivo, cuyo personal y estructura estaban claramente orientados al control previo del sector. Era esta una Administración con una elevada carga burocrática y administrativa, tremendamente enfocada hacia ella misma y esencialmente ajena a lo que ocurría más allá de sus puertas, apoyada por una normativa que le otorgaba poderes cuasi absolutos para examinar y cuestionar los distintos documentos que debían serle

presentados para poner en marcha cualquier negocio o instalación. Grandes volúmenes de documentos eran presentados diariamente en ella, donde eran recibidos, etiquetados, clasificados, priorizados y trasladados por un importante número de administrativos que servían de filtro a una plantilla de técnicos cuya labor consistía en decidir qué proyectos podían seguir adelante y cuáles debían ser aclarados o completados por los distintos interesados. Mientras esto ocurría, los solicitantes debían esperar pacientemente ante las puertas de la Administración con sus proyectos o actividades detenidos hasta obtener el esperado «sí quiero» mientras veían languidecer sus oportunidades de negocio o echaban en falta sus ansiadas inversiones e imprecaban en voz baja a los estamentos públicos por suponer una barrera innecesaria a la actividad económica, por sus continuos retrasos, su alejamiento de la realidad empresarial y su falta de sensibilidad ante sus necesidades.

Además, el modelo adolecía de bastantes defectos prácticos, ya que las Administraciones se veían tan sobrepasadas por la carga administrativa de los procedimientos previos a la puesta en servicio, que debían concentrar la mayor parte de sus recursos en estas fases, fundamentalmente documentales, y eran incapaces

ces de dedicar tiempo y efectivos suficientes a las actividades de inspección, comprobación y control industriales, completamente fundamentales para garantizar el correcto funcionamiento del sistema más allá de los primeros meses de operación de los nuevos agentes e instalaciones. Era difícil poner en marcha un negocio o una instalación pero, si se conseguía, era altamente improbable que la Administración volviese a comprobar que seguían cumpliéndose los requisitos a lo largo de la vida de los mismos o que inspeccionase físicamente el objeto de la legalización.

Por otra parte, resulta innegable que esta forma de enfocar la seguridad industrial no dejaba de tener ciertas ventajas que sirvieron para mantenerla operativa durante gran parte del siglo XX. En primer lugar, ofrecía una elevada sensación de seguridad a los ciudadanos, que percibían a la Administración como un estamento superior que defendía sus intereses y otorgaba marchamos de calidad a aquellos proyectos que permitía que se ejecutasen. Por otra parte, controlaba enormemente a los distintos agentes involucrados en la seguridad industrial antes de que empezasen a ejercer su actividad (instaladores, proyectistas, directores de obra y titulares), ahuyentando así a no pocos indeseables que podían tener la tentación de actuar en un determinado sector pero que, ante los controles previos de la Administración, preferían no arriesgarse a hacerlo por miedo a ser detectados por ésta. Además, a cambio, la Administración asumía gran parte de las responsabilidades de estos últimos, al colocarse entre ellos y la ciudadanía, lo que podía resultar bastante cómodo para ellos cuando algo fallaba. No obstante, un modelo como este requería de unas Administraciones muy bien dotadas de medios técnicos y humanos, ágiles y altamente especializadas para poder funcionar correctamente, ya que éstas eran un claro filtro a la actividad económica, cuya velocidad y capacidad de respuesta condicionaba claramente la del sector empresarial.

Conforme fueron pasando los años y el mundo evolucionó hacia la globalización, se hizo evidente que las economías más competitivas y con mayor capacidad de generar riqueza y atraer inversiones eran aquellas que reducían al máximo las barreras de entrada a sus mercados y fomentaban la creación de actividades, minimizando el tiempo necesario para poner en marcha nuevas inversiones. Además, la integración de España en la Comunidad Europea, la cual supuso la obligación de eliminar las barreras que impedían la existencia de un verdadero mercado común en el más amplio sentido del término, y la necesidad imperiosa de mejorar a marchas forzadas la competitividad de las empresas españolas para combatir la crisis, provocaron un giro importante del sistema hacia un modelo de funcionamiento claramente liberal. Este nuevo entorno, que en el ámbito de las instalaciones industriales hizo sus primeros avances serios en el año 1980 con el Real Decreto de liberalización industrial (1) y se consolidó posteriormente con la Ley de Industria (2), recibió su espaldarazo definiti-

vo a finales de 2009 y principios de 2010 a través del proceso completo de transposición y adaptación de toda la normativa de seguridad industrial existente en España a la conocida como Directiva de Servicios (3).

Las reglas aplicables en este nuevo modelo han cambiado radicalmente. En él, toda la responsabilidad derivada del cumplimiento de requisitos previos a la puesta en marcha de instalaciones o actividades recae en los titulares de las mismas, así como en los distintos agentes que participan en su diseño, construcción, prueba e inspección. Es el propio interesado quien declara, en la mayor parte de los casos, que satisface los requisitos para poder ejercer una actividad; y los proyectistas, instaladores, directores de obra y organismos de control quienes certifican que las instalaciones cumplen los reglamentos aplicables y pueden, por tanto, ponerse en servicio. Así, una vez presentada la correspondiente declaración responsable o el proyecto o memoria técnica necesario ante la Administración competente, el titular puede empezar a ejercer la actividad o poner en marcha la instalación sin necesidad de esperar a que ésta emita ningún papel o manifieste su conformidad con la documentación presentada.

Las ventajas de esta nueva filosofía son claras y evidentes desde el punto de vista de la agilidad administrativa. La Administración ya no supone un obstáculo para la actividad económica, al haberse eliminado su papel como filtro previo. Las empresas pueden abrir sus puertas y empezar a generar riqueza y las instalaciones pueden ponerse en funcionamiento y comenzar a producir en cuanto cumplen las condiciones necesarias para hacerlo. El tiempo requerido para poner en marcha un negocio o una instalación se ha reducido drásticamente, lo que disminuye los costes de las empresas y mejora su competitividad. Por otra parte, desde el punto de vista de la seguridad de las instalaciones, este nuevo modelo no reduce en absoluto los requisitos, que deben seguir siendo cumplidos exactamente igual que antes, sino que tan sólo otorga una presunción de conformidad con los mismos a todo aquel que declare satisfacerlos.

No obstante, este modelo, a pesar de sus enormes virtudes, no está exento de ciertas desventajas o riesgos asociados, ya que esta aparente ausencia de control previo puede provocar que aquellos que no cumplen los reglamentos puedan tener la impresión de que pueden operar en el mercado libremente; sin más requerimiento previo que la presentación de documentos que la Administración no va a revisar y comprobar y, por tanto, pueden estar completamente vacíos de contenido o recoger, directamente, declaraciones falsas.

¿Cómo puede evitarse que esto ocurra y que el cambio de filosofía de funcionamiento no dé al traste con todas las garantías que ha ofrecido tradicionalmente la normativa de seguridad industrial en España? ¿Qué papel juegan las Administraciones, y en especial las comunidades autónomas, en este nuevo modelo? ¿Cuáles son las claves de una gestión eficiente

en el ámbito de la seguridad industrial? Son preguntas difíciles de responder, en especial la última. Muy probablemente porque las respuestas no son únicas, sino que ofrecen múltiples variantes, muchas de las cuales son igualmente válidas. El presente artículo recoge, únicamente, el camino seguido en los últimos años por la Comunidad de Madrid. Si las soluciones elegidas por ésta a la hora de afrontar los retos del nuevo modelo son o no las acertadas es una pregunta que sólo podrá responderse con el tiempo a la luz de los resultados obtenidos.

## LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL ‡

El régimen competencial en materia de industria está claramente dividido en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 149.1.13.º de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, consecuentemente, al ser la actividad industrial una parte de ésta, sobre toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales. Además, puesto que este aspecto se relaciona con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el artículo 149.1.1.º de la Constitución Española constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas tienen, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos establecidos en los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

Este reparto de competencias queda perfectamente recogido en la Ley de Industria, que conforma la base sobre la que se articula toda la normativa en materia de seguridad industrial en España, y que establece claramente en su artículo 12.5 que «los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio». El Estado se reserva así el marco normativo básico, con el fin de garantizar unos principios homogéneos y comunes para todo el territorio nacional, dejando abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lo complementen con sus propias normas, siempre y cuando éstas no colisionen con él y

no pongan en riesgo la unidad de mercado. Por otra parte, la competencia ejecutiva queda en manos de las Comunidades Autónomas salvo por una excepción, la relativa a las homologaciones de vehículos, componentes, partes integrantes, piezas y sistemas que afecten al tráfico y circulación, que la Ley reserva para la Administración del Estado (artículo 13.4).

De esta forma, cabe resumir que las competencias en materia de seguridad industrial de las Comunidades Autónomas se desarrollan en los siguientes ámbitos fundamentales:

- Elaboración de normativa propia en materia de seguridad industrial o establecimiento de requisitos adicionales sobre la base de los reglamentos aprobados por el Gobierno de la Nación.

- Registro, autorización y control de las instalaciones y actividades industriales o sujetas a condiciones relativas a la seguridad industrial, las empresas relacionadas con ellas y los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas en el ámbito industrial.

- Inspección.

- Control de los productos industriales.

- Ejercicio de la potestad sancionadora.

En el caso de la Comunidad de Madrid, las competencias en materia de seguridad industrial fueron asumidas a finales del año 1983 (4) y se encuentran recogidas en el artículo 26.3.1.3 de su Estatuto de Autonomía, siendo tradicionalmente asignadas a la Consejería competente en materia de economía, de la que siempre ha dependido jerárquicamente la dirección general competente en materia de industria. Así, en la actualidad, su ejecución corresponde a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y, dentro de ésta, a la Dirección General de Industria, Energía y Minas (5), en adelante DGIEM. Este último organismo, responsable, además de la seguridad industrial, de aquellas materias relacionadas con la promoción industrial, los asuntos relacionados con la energía y las minas y las instalaciones asociadas a ellas, así como de la metrología legal, cuenta actualmente con 171 trabajadores, de los cuales: un 41% son ingenieros, un 7% son técnicos de cuerpos generales, un 44% son administrativos y un 8% son personal auxiliar y de servicios, aproximadamente.

## PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO MODELO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID ‡

Los distintos cambios normativos que se han expuesto al inicio del artículo, así como las claras directrices liberales del Gobierno Regional, llevaron a la DGIEM a realizar un profundo replanteamiento de su papel en el ámbito de la seguridad industrial. El motivo de esta reflexión fue que una estructura acostumbrada a los métodos inspirados en el antiguo modelo de

seguridad industrial, basados, como se ha comentado antes, en un modelo de controles *ex ante*, debía ser reenforcada hacia el nuevo modelo, lo que requería marcar claramente el rumbo que debía tomar este órgano y acometer los cambios necesarios para hacerlo. Las conclusiones de este análisis constituyen los pilares sobre los que se cimenta el funcionamiento de la actual DGIEM:

**1** La Administración de la Comunidad de Madrid no puede ser un obstáculo para la actividad económica sino una impulsora de la misma. Por ello, la DGIEM debe reducir y, en lo posible, eliminar cualquier traba administrativa que no sea estrictamente necesaria para iniciar una actividad o poner en funcionamiento una instalación. Esto incluye la liberalización de aquellos sectores que funcionan en régimen de concesión o de monopolio efectivo.

**2** Dado que los recursos disponibles son limitados, la DGIEM debe apoyarse en terceras partes independientes del ámbito privado en la ejecución de sus competencias, asignándoles aquellas tareas de revisión documental y registro asociadas con los controles *ex ante*.

**3** Los principios anteriores no deben suponer, en ningún caso, una merma de la seguridad de las actividades e instalaciones. Por tanto, aprovechando la liberación de recursos que supone la reducción o eliminación de los controles *ex ante* o de la participación de la DGIEM en los mismos, sus efectivos deben volcarse sobre los controles *ex post*, haciendo especial hincapié en la inspección material de agentes e instalaciones, por considerarse ésta el medio más eficaz para garantizar el correcto funcionamiento del sistema.

**4** La labor inspectora de la DGIEM debe complementarse con un importante trabajo de concienciación y difusión, ya que una parte importante de los titulares de instalaciones incumplen los reglamentos de seguridad industrial porque desconocen sus obligaciones a este respecto.

**5** El nuevo esquema de responsabilidades no puede funcionar si los infractores no tienen la sensación de que los incumplimientos llevan asociadas graves consecuencias. La DGIEM debe poner en marcha los mecanismos sancionadores necesarios para garantizar que no resulte atractivo asumir los riesgos derivados de infringir los reglamentos y poner así en peligro la seguridad de las personas, el medio ambiente o las cosas.

**6** La fragmentación del mercado español es un lastre para la competitividad de las empresas madrileñas y un importante factor en contra en los procesos de toma de decisiones de inversión del capital exterior en España y, por tanto, en la Comunidad de Madrid. Como consecuencia, la DGIEM debe limitar su actividad legislativa a aquellos casos en los que sea estrictamente necesario para desarrollar sus competencias y garantizar así la seguridad industrial, evitando en todo caso romper la unidad de mercado. Asimismo, debe colaborar activamente con el Estado y el resto de Comunidades Autónomas para lograr un mercado

uniforme en todo el territorio español, con reglas claras y comunes, haciendo especial énfasis en aquellos requisitos que afecten a profesionales, empresas y productos.

El proceso necesario para poner en práctica todos estos principios, de carácter fundamentalmente horizontal, no ha sido fácil ni rápido, ya que ha exigido modificar la propia estructura de la Dirección General, revisar todos sus procedimientos y, lo que es más importante, cambiar la forma de pensar y actuar de un importante equipo humano que, como ocurre en cualquier otra organización, presentaban una cierta resistencia al cambio. No obstante, la estabilidad lograda durante más de una década en la Dirección de este organismo y el convencimiento de que éste era el camino adecuado, han permitido que a día de la fecha se hayan producido ya grandes avances en todos los aspectos mencionados. Sin embargo, no puede considerarse aún un proceso finalizado ni ausente de fallos o disfuncionalidades, aunque sus primeros resultados ya son visibles y son los que se exponen a continuación.

#### EL PLAN DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DGIEM ↓

La eliminación de obstáculos burocráticos y el impulso de la unidad de mercado requiere que las Administraciones Públicas lleven a cabo una amplia revisión de sus procedimientos de trabajo, así como de la normativa vigente en la materia analizada y adopten las medidas necesarias para: simplificar los procedimientos administrativos o eliminarlos cuando ello es posible, mejorar y agilizar sus procedimientos internos y eliminar o depurar aquellas disposiciones emitidas desde su ámbito competencial cuya existencia suponga una traba innecesaria a la actividad económica o a la unidad de mercado.

La Comunidad de Madrid abordó este proceso en tres etapas claramente diferenciadas. Así, en el año 2006, se llevó a cabo una labor de identificación y estructuración de los distintos procedimientos tramitados en la DGIEM. En ella, se identificaron ochenta y tres de estos procedimientos, que fueron analizados y esquematizados en detalle. Esta información sirvió de base para la detección de aquellos puntos o procedimientos cuya existencia o planteamiento conllevaba una carga excesiva para los ciudadanos y empresas madrileñas o cuya gestión por parte de la DGIEM exigía una dedicación de tiempo y recursos que podían ser utilizados con mayor eficiencia en otros ámbitos más cruciales para el correcto funcionamiento del sistema. El resultado de este análisis pormenorizado fue la elaboración del Plan de Simplificación Administrativa de la DGIEM, que recogía una serie de medidas a adoptar a corto y medio plazo que se clasificaron en los siguientes cuatro grupos:

- **Medidas legislativas o normativas**, destinadas a simplificar o eliminar, cuando ello es posible, disposiciones autonómicas sobre seguridad industrial. Paradó-

jicamente, en determinados casos también incluían la aprobación de disposiciones destinadas a la «externalización» de servicios, que se describirán en detalle más adelante, o a la simplificación de procedimientos que venían siendo aplicados en la Comunidad de Madrid por analogía con la normativa estatal y que admitían, no obstante, cierto grado de interpretación o desarrollo legislativo por parte de la Comunidad de Madrid con el fin de adaptar éstos a la dimensión autonómica de las instalaciones reguladas. Dado que este tipo de medidas requerían la modificación o derogación de disposiciones vigentes y, en algunos casos, la aprobación de otras nuevas, su tiempo de maduración es algo superior al de otras medidas de aplicación inmediata.

- **Medidas relacionadas con la implantación de nuevas aplicaciones informáticas o sistemas de información**, enfocadas al desarrollo e implantación de programas informáticos que faciliten y estandaricen procedimientos administrativos con el fin de agilizar su ejecución o mejorar la comunicación con los ciudadanos.

- **Medidas de ampliación del uso de medios electrónicos**, pensadas para facilitar a los madrileños su interacción con la DGIEM, a través de la tramitación electrónica de expedientes, y eliminar así costes innecesarios asociados a la gestión presencial de sus solicitudes.

- **Medidas de optimización de procedimientos internos**, concebidas para mejorar la eficiencia de los recursos de la DGIEM que, a pesar de no tener una incidencia directa en los ciudadanos, repercuten en la mejor calidad de los servicios prestados por ella.

En una primera etapa, la DGIEM decidió concentrar sus esfuerzos en aquellas medidas que podían ponerse en marcha rápidamente o que tenían mayor incidencia sobre los ciudadanos o las empresas madrileñas, poniendo también las bases para aquellas otras que requerían un mayor periodo de maduración (como el desarrollo de las aplicaciones informáticas o la modificación de la normativa autonómica). Posteriormente, se abordaron el resto de medidas, que fueron actualizadas y revisadas a la luz de las disposiciones que transpusieron la Directiva de Servicios y de la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. A día de la fecha, se han implantado 30 de estas medidas.

## LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR DE LAS INSPECCIONES TÉCNICAS DE VEHÍCULOS (ITV)†

La Comunidad de Madrid inició en diciembre de 2009 un proceso de liberalización del sector de las ITVs a través de la publicación de la Ley 7/2009, de 15 de diciembre, por la que se liberaliza el régimen jurídico de la actividad de inspección técnica de vehículos en la Comunidad de Madrid. Esta norma fue posteriormente desarrollada a través del Decreto 8/2011,

de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid.

Una vez publicado el Decreto 8/2011, de 17 de febrero, la instalación de estaciones ITV en la región pasó a regirse por un régimen de autorización previa articulado en una sola fase, en la que la autorización es otorgada por la DGIEM una vez la estación ITV ha sido construida y se han aportado a dicho órgano los documentos recogidos en el mismo.

La aprobación de estas disposiciones puso fin, de una forma definitiva, a un régimen concesional que comenzó a operar en la región a mediados de los años ochenta y que se extendió durante más de dos décadas.

Los objetivos que buscaba esta liberalización eran fundamentalmente tres:

- Incrementar el número de estaciones ITV con las que contaba la región para acercar este servicio a un gran número de ciudadanos.
- Mejorar la calidad del servicio y reducir el coste del mismo al incrementarse la competencia en el sector.
- Generar riqueza y nuevos puestos de trabajo que irían asociados a la construcción y apertura de nuevas estaciones ITV.

Al comenzar este proceso, la Comunidad de Madrid contaba con 17 estaciones ITV, dotadas de 69 líneas de inspección (se han excluido las tres líneas dedicadas exclusivamente a vehículos de la EMT de Madrid) y, cuando se concibió, se estimó que la región requería, al menos, 110 líneas de inspección, que podrían construirse en tres años, dando lugar a, aproximadamente, 34 estaciones ITV, ya que el tamaño medio de las nuevas instalaciones probablemente disminuiría.

Menos de 4 años después de la entrada en vigor del Decreto 8/2011, de 17 de febrero, la Comunidad de Madrid cuenta ya con 62 estaciones ITV y un total de 196 líneas de inspección (de esta estadística se han excluido también las ahora cuatro líneas dedicadas exclusivamente a la EMT).

La construcción de estas 45 nuevas estaciones ITV ha supuesto una inversión aproximada de 85 millones de euros, así como la contratación de unas 750 personas, y ha permitido acercar el servicio a la gran mayoría de los madrileños que, además, ya no tienen que soportar enormes colas para poder pasar la ITV, lo que sin duda supone una mejora de la calidad del servicio.

Dicha mejora del servicio, así como las políticas de descuentos de las estaciones ITV, han influido en el aumento significativo de inspecciones periódicas realizadas en los dos últimos años, que se han incrementado

en más de un 20% (ver cuadro 1).

No obstante lo anterior, el proceso de liberalización del sector de las ITV, aunque beneficioso a largo plazo para el sistema, no está exento de una serie de riesgos si no se gestiona de la forma adecuada. Para entender el porqué de estos riesgos conviene recordar algunos datos del sector.

El elevado número de inspecciones que se pasan anualmente en la Comunidad de Madrid da lugar a un lucrativo mercado (valorado en cerca de 56 millones de euros) que se repartía, hasta el año 2011, únicamente entre seis empresas. La existencia de un mercado cautivo (la ITV es obligatoria) y el reducido número de agentes participantes en el mismo y de instalaciones construidas para atenderlo, daban entonces lugar a unos importantes beneficios. Lógicamente, un negocio de estas características resulta enormemente atrayente para posibles inversores, algunos de los cuales son neófitos en el sector, que han decidido apostar por él, construyendo una o varias estaciones ITV en la Comunidad de Madrid.

Dado que el número de agentes se ha incrementado exponencialmente y que el precio del servicio debería tender a reducirse, algunos de los nuevos agentes están obteniendo una rentabilidad del negocio mucho menor de la inicialmente estimada por ellos, por lo que podrían tener la tentación de incrementarla por dos vías distintas: reduciendo sus costes de forma drástica o aumentando sus ingresos. Una de las formas más sencillas de rebajar los costes de una estación ITV es reduciendo el personal y los medios dedicados al mismo, lo que puede conseguirse disminuyendo el tiempo invertido en cada inspección y los controles realizados durante las mismas. En la mayor parte de los negocios tradicionales, esto daría lugar a un menoscabo de la calidad del servicio que sería castigado por el propio usuario del mismo, provocando una pérdida de mercado que llevaría a corregir de forma automática estos comportamientos. Sin embargo, considerando que la ITV es un servicio muy particular, cuya calidad es percibida (erróneamente) por muchos clientes que lo solicitan como mejor cuanto menor es el número de defectos que son detectados durante la inspección y cuanto más rápidamente se realiza ésta, esta disminución de costes haría más atractivo el servicio para sus clientes, lo que provocaría, probablemente, un incremento de los ingresos.

Asimismo, también podrían producirse las conocidas como «guerras de precios» que obligarían a bajar el precio del servicio por debajo de su coste real y que llevarían aparejada, nuevamente, una disminución de la calidad del servicio (desde el punto de vista de la seguridad) que sería percibida por una parte de los usuarios como un aumento de la misma, produciendo el mismo efecto perverso que se mencionaba en el párrafo anterior.

Para evitar que esta degeneración del servicio se produzca, resulta indispensable reforzar el control sobre el sector, por lo que la Comunidad de Madrid está

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSPECCIONES**  
**EN ESTACIONES ITV EN LA COMUNIDAD DE**  
**MADRID**

| Año  | Número de inspecciones | Incremento interanual |
|------|------------------------|-----------------------|
| 2010 | 1.392.474              | —                     |
| 2011 | 1.445.160              | 3,78%                 |
| 2012 | 1.464.814              | 1,36%                 |
| 2013 | 1.647.029              | 12,44%                |
| 2014 | 1.782.394              | 8,22%                 |

FUENTE: INE, EPA.

llevando a cabo las siguientes actuaciones:

**a)** Exigencia de la demostración de la solvencia técnica a través de acreditación por parte de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). De acuerdo a lo previsto en el Decreto 8/2001, de 17 de febrero, para poder operar en la Comunidad de Madrid las estaciones ITV deben estar acreditadas por ENAC de acuerdo a la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 en el campo de la Inspección Técnica de Vehículos.

**b)** Incremento de las inspecciones a las estaciones ITV realizadas por personal de la DGIEM. Desde el inicio de la liberalización se han intensificado las inspecciones realizadas a las estaciones ITV en tres frentes diferenciados, alcanzando un total de 927 actuaciones en el periodo 2012-2014:

— **Re-inspecciones de vehículos sin previo aviso**, en las que inspectores de la DGIEM se presentan en la estación sin previo aviso y seleccionan ciertos vehículos que, habiendo superado ya la inspección de la estación de ITV, son revisados nuevamente en su presencia para comprobar que ésta ha hecho correctamente el trabajo.

— **Supervisión presencial por parte de inspectores de la DG de Industria, Energía y Minas** de las inspecciones periódicas realizadas en las estaciones ITV con personal de la estación elegido al azar.

— **Inspección documental de la correcta tramitación de expedientes de inspección no periódica de vehículos** que requieren de la aportación de certificaciones, proyectos, etc.

**c)** Supervisión continua de las estaciones ITV mediante una potente base de datos. Una actividad en la que se realizan anualmente más de 1,7 millones de actuaciones genera un elevado volumen de datos con gran valor estadístico que, manejado de forma adecuada, ofrece una gran cantidad de información sobre la forma de actuar de los distintos agentes que operan en la Comunidad de Madrid y permite detectar la existencia de indicios de conductas irregulares. Consciente de este hecho, la DGIEM ha puesto en marcha, con la colaboración de la Asociación de Entidades para la Inspección Técnica de Vehículos de la Comunidad de Madrid (AEMA-ITV), un potente sistema informáti-



co alimentado en tiempo real con los informes de cada inspección de ITV que se realiza en la región. Dicho sistema permite conocer el resultado de cualquier inspección al mismo tiempo que el titular del vehículo y comparar las estadísticas de rechazo de cada uno de los defectos existentes de todas y cada una de las estaciones de ITV de la Comunidad de Madrid; información que es utilizada por la Unidad de Inspección para centrar sus actuaciones sobre aquellas instalaciones que presentan valores estadísticos inusualmente bajos o anómalos.

Todos estos mecanismos han permitido ejercer un estricto control sobre el sector en los últimos cuatro años y mantener un nivel de rechazo cercano a la media nacional, algo que no ha ocurrido con otras regiones que acometieron procesos de liberalización similares y en los que el índice de rechazo en las inspecciones cayó drásticamente en los años siguientes.

### LA EXTERNALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REGISTRO DE INSTALACIONES

Uno de los procesos claves que ha acometido en los últimos años la Comunidad de Madrid con el fin de agilizar la tramitación de expedientes y centrar sus recursos en los controles *ex post* ha sido el llamado «proceso de externalización», iniciado en el año 2002 con la publicación del Decreto 38/2002, de 28 de febrero, por el que se regulan las actividades del control reglamentario de las instalaciones industriales en la Comunidad de Madrid, y articulado en torno a las denominadas Entidades de Inspección y Control Industrial (EICIs).

Conviene aclarar que las EICIs son agentes que colaboran con la DGIEM y que fueron creados en el año 1994 para cubrir la inexistencia de los Organismos de Control en ciertos campos reglamentarios. De esta forma, mientras que los Organismos de Control (OC) son entidades públicas o privadas que se constituyen con la finalidad de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones de seguridad de productos e instalaciones industriales, establecidas por los reglamentos de seguridad industrial, mediante actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría y que pueden actuar en todo el ámbito nacional, las EICI creadas por la Comunidad de Madrid son OC que cumplen, además, una serie de requisitos adicionales. Así, aquellos OC que cumplen estos condicionantes y obtienen, por tanto, la calificación de EICI pueden realizar, además de todas las labores tradicionales asignadas a los OC, aquellas destinadas a la comprobación del cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad de instalaciones industriales en caso de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente.

Aunque inicialmente las EICI se utilizaron únicamente con este fin, sus funciones han adquirido una importancia creciente a partir de la puesta en marcha del citado «proceso de externalización», ya que dicha disposición determina que éstas pueden inter-

venir en el procedimiento administrativo de control del cumplimiento de las condiciones de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales establecidos en los reglamentos de seguridad industrial para su puesta en funcionamiento, por lo que todos aquellos procedimientos de inscripción de instalaciones en los correspondientes registros que están siendo «externalizados» por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda están siendo gestionados, desde su regulación, por este tipo de entidades.

Con ello, se ha conseguido liberar a la DGIEM de una importante carga de trabajo de tipo administrativo y concederle así tiempo y recursos para dedicarse a la inspección de las instalaciones y de los agentes implicados en el sector. Asimismo, ha permitido incrementar el número de instalaciones ejecutadas que son revisadas *in situ* y no meramente a través de sus proyectos de ejecución, ya que se exige a las EICI que visiten un porcentaje mínimo de las instalaciones que legalizan, aunque el reglamento en cuestión no establezca como obligatoria la inspección inicial por parte de un OC, porcentaje que se incrementa según aumenta la complejidad de la instalación.

Hasta la fecha, los tipos de instalaciones cuyo registro ha sido «externalizado» son los siguientes:

- Instalaciones petrolíferas para consumo en la propia instalación y para suministro a vehículos.
- Instalaciones térmicas en edificios no industriales.
- Instalaciones eléctricas no industriales conectadas a una alimentación en baja tensión.
- Instalaciones de prevención y extinción contra incendios.
- Instalaciones interiores de suministro de agua.
- Instalaciones frigoríficas.

Hasta el momento, el camino adoptado por la Comunidad de Madrid ha probado ser técnica y económicamente viable y ha llevado aparejada una mayor celeridad en la resolución de los expedientes. No obstante, exige de la Administración un alto grado de control de las actividades realizadas por las EICI con objeto de evitar un deterioro del sistema o una relajación de los requisitos exigibles, por razones similares a las ya expuestas en el caso de las estaciones de ITV.

### LA LABOR INSPECTORA DE LA DGIEM

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los pilares sobre los que se asienta la seguridad industrial en la Comunidad de Madrid es el reforzamiento de los controles *ex post*. Dicho control puede ejercerse de dos formas: de manera documental, solicitando a los titulares de actividades e instalaciones que acrediten mediante los correspondientes documentos que realmente satisfacen los requisitos que han declarado cumplir, o mediante la inspección presencial de

**CUADRO 2**  
**NÚMERO DE INSPECCIONES ANUALES DE LA UNIDAD DE INSPECCIÓN DE LA DGIEM**

| Tipo de Inspección                          | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | TOTAL         |
|---------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Campañas                                    | 2.678        | 3.027        | 2.869        | 2.613        | 2.550        | <b>13.737</b> |
| Denuncias e inspecciones de oficio          | 316          | 410          | 312          | 244          | 317          | <b>1.599</b>  |
| Inspecciones de contraste                   | 158          | 605          | 438          | 323          | 373          | <b>1.897</b>  |
| Inspecciones de investigación de accidentes | 53           | 23           | 17           | 39           | 20           | <b>152</b>    |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>3.205</b> | <b>4.065</b> | <b>3.636</b> | <b>3.219</b> | <b>3.260</b> | <b>17.385</b> |

FUENTE: DGIEM.

dichas actividades e instalaciones. La DGIEM utiliza un sistema mixto en el que hace uso de ambas modalidades, concentrando la mayor parte de sus efectivos en la inspección presencial.

Así, aprovechando la liberación de recursos derivada de los distintos procesos de «externalización» ha creado una Unidad de Inspección, formada por quince ingenieros y dos administrativos, que opera de forma completamente independiente del resto de unidades de la DGIEM, y que está dedicada en exclusiva a la realización de inspecciones de todo tipo de actividades e instalaciones cuya vigilancia y control corresponde a dicha Dirección General. De esta forma, cualquier inspección que debe ser realizada por la DGIEM no es llevada a cabo por técnicos de las unidades competentes para la resolución de los expedientes asociados (energía eléctrica, gas, etc.) sino por los inspectores de la Unidad de Inspección, logrando así una mayor eficiencia en el uso de los recursos, evitando posibles riesgos de afección externa sobre la resolución de los expedientes e introduciendo un elemento adicional de control o supervisión sobre el correcto funcionamiento de las distintas unidades de la DGIEM.

Dentro de este marco general, la función inspectora se desarrolla, fundamentalmente, a través de cuatro líneas de actuación claramente diferenciadas:

**a) Organización y planificación de campañas de inspección** sobre determinados sectores con el fin de comprobar el grado de cumplimiento de la normativa que les afecta. Durante los últimos cinco años se han realizado campañas en materias tan distintas como los centros de transformación, las instalaciones petrolíferas para suministro a vehículos, los almacenamientos de productos químicos, los ascensores, las puertas automáticas o las instalaciones solares térmicas. Anualmente se llevan a cabo alrededor de 30 campañas de inspección relacionadas con la seguridad industrial.

**b) Denuncias e inspecciones de oficio**, consistentes en la comprobación de hechos concretos relacionados con la actividad industrial, energética o minera.

**c) Inspecciones de contraste**, que toman la forma de auditorías a Entidades de Inspección y Control Industrial (EICI) y Organismos de Control (OC) e inspecciones sobre instalaciones que han sido a su vez

inspeccionadas por estos agentes con el fin de comprobar que éstos realizan adecuadamente su labor.

**d) Inspecciones de investigación de accidentes**, en las que se realizan inspecciones a instalaciones como consecuencia de accidentes relacionados con la actividad industrial, energética o minera con el fin de determinar las causas de los mismos y la posible responsabilidad de los agentes implicados desde el punto de vista de la reglamentación aplicable.

La Unidad de Inspección ha llevado a cabo más de 17.300 actuaciones en los últimos cinco años, si bien a día de la fecha no cuenta con todos sus efectivos debido a las restricciones sufridas en materia de reposición de personal como consecuencia de la crisis.

Dentro de las actuaciones inspectoras de la DGIEM tiene una especial importancia la vigilancia de mercado de los productos industriales, que se trata en otro artículo de esta revista y en el que no se entrará en detalle para evitar solapamientos temáticos poco deseables con otros autores que participan en la misma.

Por otra parte, en lo que se refiere al control documental, la DGIEM lo utiliza para verificar, fundamentalmente, el cumplimiento por parte de las empresas de los requisitos que deben cumplir. Así, por ejemplo, alrededor de un 20% de las empresas instaladoras o reparadoras que presentan una declaración responsable son requeridas para que aporten, una vez han iniciada su actividad, los documentos que acrediten que satisfacen los requisitos reglamentariamente exigidos para actuar en el campo en el que lo hacen. En aquellos casos en los que no se prueba el cumplimiento reglamentario, se emite una resolución declarando la imposibilidad de que se siga ejerciendo la actividad e inhabilitando temporalmente al titular hasta que demuestre dicho cumplimiento y se inicia contra él un procedimiento sancionador. Sólo en los años 2013 y 2014 la DGIEM ha revisado más de 640 declaraciones responsables y ha dictado 56 resoluciones de inhabilitación de este tipo.

## CONCIENCIACIÓN Y DIFUSIÓN

La experiencia acumulada por la DGIEM en los últimos quince años demuestra que una parte importante de los titulares de instalaciones o actividades sometidas a reglamentos de seguridad industrial desconocen la normativa que les resulta de aplicación así



como las revisiones e inspecciones a las que deben someterlas y la frecuencia de las mismas. Este problema está tanto más extendido cuanto menor es el grado de profesionalización de los titulares. De esta forma, es probable que un industrial con un negocio de tamaño medio o alto sepa a qué tipo de inspecciones deben someterse sus instalaciones, pero es dudoso que el propietario de una guardería o un bar o incluso el presidente de una comunidad de propietarios lo haga. Por eso, la DGIEM realiza una intensa labor de divulgación y concienciación, articulada a través de jornadas informativas, en la que se expone de forma clara la normativa que resulta de aplicación a cada tipo de instalación y los controles a los que éste está sometido. Asimismo, remite anualmente escritos a miles de titulares de instalaciones con el fin de informarles sobre sus obligaciones y recordarles las posibles consecuencias de su incumplimiento.

### LA ACCIÓN SANCIONADORA ¶

Como se ha comentado anteriormente, el nuevo esquema de funcionamiento de la seguridad industrial abandona la idea de una Administración paternalista que tutela a los ciudadanos en cada paso que dan y supervisa todas sus acciones, no permitiéndoles ejercer una determinada actividad o poner en marcha una instalación hasta haber comprobado fehacientemente que su promotor cumple todos los requisitos para hacerlo. En el nuevo modelo, la Administración da un paso atrás en estos controles previos y traslada parte de la responsabilidad al titular, al que considera lo suficientemente maduro e informado para conocer sus obligaciones y declarar que las cumple si es así. Lamentablemente, este nuevo modelo también debe tener contrapartidas para funcionar adecuadamente, de forma que los ciudadanos no tengan la tentación de iniciar sus actividades a pesar de incumplir los requisitos establecidos para ello. De esta forma, los incumplimientos deben ser sancionados de forma rápida y contundente, mandando así el mensaje claro de que las normas están para cumplirse, que la Administración sigue vigilando los sectores mediante un sistema de controles *ex post* y que aquel que incumpla dichas normas será detectado y sancionado, pudiendo llegar a quedar inhabilitado para continuar ejerciendo su actividad. Con esta finalidad, la DGIEM dispone de un Servicio dedicado exclusivamente a la tramitación de expedientes sancionadores para castigar las conductas infractoras, que gestiona alrededor de 400 expedientes cada año. Dicho mecanismo no tiene, en absoluto, fines recaudatorios sino tan solo disuasorios y su correcta operación resulta clave para el buen funcionamiento del sistema de control.

### La coordinación con el Estado y otras Comunidades Autónomas ¶

La unidad de mercado en España resulta fundamental para mejorar la competitividad de todas las empresas españolas y, en particular, las madrileñas y para lograr unas reglas de juego claras y únicas en todo el

territorio nacional. Por eso, la Comunidad de Madrid colabora activamente en buscar soluciones consensuadas con el resto de Comunidades Autónomas y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en el marco del Grupo de Trabajo para la Unidad de Mercado, creado al amparo de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME. Como muestra de su compromiso en esta materia cabe mencionar que la DGIEM se encarga de la Secretaría del Grupo en las reuniones dedicadas a la seguridad industrial.

### CONCLUSIÓN ¶

El nuevo marco normativo en materia de seguridad industrial supone un reto importante para las Comunidades Autónomas, a quienes corresponden la casi totalidad de las competencias ejecutivas en materia de seguridad industrial en nuestro país, las cuales deben adaptar sus estructuras, enfoque y funcionamiento para seguir manteniendo bajo control un entorno en el que prácticamente han desaparecido los controles *ex ante*.

La Comunidad de Madrid ha apostado en este nuevo entorno por ser una Administración ágil, que impulsa la actividad económica liberalizando los sectores y eliminando obstáculos burocráticos y normas autonómicas innecesarias pero sin que este nuevo enfoque vaya en detrimento de la seguridad de las actividades e instalaciones, que queda garantizada con un reforzamiento de su actividad inspectora y del resto de sus sistemas de control.

### NOTAS ¶

- [1] Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre liberalización industrial.
- [2] Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
- [3] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
- [4] Real Decreto 1860/1984, de 18 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios y valoración definitiva de los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de industria, energía y minas.
- [5] Decreto 22/2014, de 20 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

### BIBLIOGRAFÍA ¶

- REAL DECRETO 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre liberalización industrial.
- LEY 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
- DIRECTIVA 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- REAL DECRETO 1860/1984, de 18 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios y valoración definitiva de los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de industria, energía y minas.
- LEY ORGÁNICA 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

DECRETO 22/2014, de 20 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

ORDEN 8638/2002, de 8 de octubre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para el registro de instalaciones petrolíferas para consumo en la propia instalación y para suministro a vehículos conforme a lo establecido en el Decreto 38/2002, de 28 de febrero.

ORDEN 9343/2003, de 1 de octubre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para el registro, puesta en servicio e inspección de instalaciones térmicas no industriales en los edificios, conforme a lo establecido en el Decreto 38/2002, de 28 de febrero.

ORDEN 9344/2003, de 1 de octubre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para la tramitación, puesta en servicio e inspección de las instalaciones eléctricas no industriales conectadas a una alimentación en baja tensión.

ORDEN 3619/2005, de 24 de junio, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para el Registro de Instalaciones de Prevención y Extinción contra Incendios y Orden de 12 de marzo de 2014, de la Consejería

de Economía y Hacienda, por la que se establece el procedimiento para el registro de puesta en servicio de las instalaciones de protección contra incendios en establecimientos no industriales en la Comunidad de Madrid.

ORDEN 639/2006, de 22 de marzo, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para el registro de puesta en servicio de las instalaciones interiores de suministro de agua.

ORDEN de 19 de noviembre de 2013, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la tramitación, puesta en servicio e inspección de las instalaciones frigoríficas y se adaptan las disposiciones de desarrollo del Decreto 38/2002, de 28 de febrero, a lo establecido en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Ley 7/2009, de 15 de diciembre, por la que se liberaliza el régimen jurídico de la actividad de inspección técnica de vehículos en la Comunidad de Madrid.

DECRETO 8/2011, de 17 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid.