

INFORME DE 17 DE ENERO DE 2018 SOBRE LA COMUNICACIÓN DE OBSTÁCULOS PRESENTADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE UN INSTITUTO AUTONÓMICO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO SOBRE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ORGANISMOS DE CONTROL AUTORIZADOS Y LOS TÉCNICOS SUPERIORES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES PUEDAN SUSCRIBIR INFORMES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO (UM/144/17).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de noviembre de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una comunicación de obstáculos presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra los criterios técnico-normativos publicados por el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT) en octubre de 2016 sobre las condiciones de adaptación y utilización de los equipos de trabajo¹.

El reclamante es Ingeniero de formación y técnico superior en prevención de riesgos laborales, en la especialidad de seguridad. Según él, en dichos criterios técnico-normativos se excluye, en contra de las disposiciones de la LGUM, a los organismos de control autorizados (OCAs) y a los técnicos superiores de prevención de riesgos laborales, como personas competentes para emitir informes técnicos sobre las condiciones de adecuación de determinadas máquinas de trabajo a las condiciones de seguridad previstas en el Anexo I del Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

La reclamación fue remitida a esta Comisión por la SECUM en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Alcance del criterio del INVASSAT.

El obstáculo a la aplicación de la LGUM comunicado estaría incluido en un documento que contiene los criterios del INVASSAT en relación con la actuación de las empresas usuarias que ponen a disposición de sus trabajadores equipos de trabajo para ser utilizados por éstos. El propio

1

http://www.invassat.gva.es/documents/161660384/162741939/CRT_INVASSAT_02ET_03_14_REV_1_CAST/52220f9b-a67e-421a-8ea7-3baee8596181.

INVASSAT reconoce el carácter meramente informativo y orientador del documento y descarta su carácter vinculante.

El INVASSAT comienza razonando que, como norma general, la evaluación de riesgos de los puestos de trabajo ha de incluir los equipos de trabajo, en particular aquellos que se pongan a disposición de los trabajadores que por su ubicación y características puedan tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores. Ello supone que el proceso de evaluación de riesgos de los puestos de trabajo en los que se utilizan los equipos de trabajo incluye comprobar la adecuación de éstos al RD 1215/1997 y al resto de normativa aplicable.

Además, se señala que el certificado de adecuación o de conformidad al RD 1215/1997 no está exigido ni regulado en ninguna norma.

La evaluación de riesgos de los puestos de trabajo, también cuando se utilizan equipos de trabajo que puedan presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de los trabajadores, corresponde exclusivamente a los servicios de prevención, en cualquiera de sus modalidades, sin perjuicio de la posibilidad de subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades competentes para elaborar informes que requieran conocimientos especiales sobre las condiciones de adaptación de los equipos de trabajo al anexo I del RD 1215/1997. Este informe junto con el resto de documentación recopilada (declaración CE de conformidad, manual de instrucciones en español...) podrá ser tenida en cuenta por la modalidad preventiva de la empresa como herramientas a utilizar a la hora de realizar la precitada evaluación de riesgos, así como en el establecimiento de las medidas preventivas procedentes derivadas de la misma.

Finalmente, el INVASSAT analiza en su documento el papel de los organismos de control a los que se refiere el artículo 15.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio de Industria y destaca que el RD 1215/1997 no exige que los equipos de trabajo deban ser objeto de verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad por organismos de control autorizados (OCAs). Además, destaca que los OCAs solo pueden actuar en el ámbito obligatorio de la infraestructura para la seguridad industrial, en el que no se incluye el RD 1215/1997. Todo ello sin perjuicio de la existencia de entidades acreditadas para actuar en el ámbito voluntario de la infraestructura acreditable para la calidad.

De ello deduce *taxativamente* que los OCAs no están autorizados para emitir informes técnicos sobre las condiciones de adaptación de los equipos de trabajo al anexo I del RD 1215/1997.

En el documento, por tanto, no hay ninguna referencia a las competencias de los técnicos superiores en prevención de riesgos laborales ni, como señala el comunicante, rechaza que los técnicos superiores en prevención de riesgos

laborales puedan realizar informes que acrediten la adecuación de determinadas máquinas de trabajo a lo previsto en el RD 1215/1997.

II.2) Habilitación para emitir los informes.

El artículo 17.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (LPRL) señala que:

1. El empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que los equipos de trabajo sean adecuados para el trabajo que deba realizarse y convenientemente adaptados a tal efecto, de forma que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores al utilizarlos.

Cuando la utilización de un equipo de trabajo pueda presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de los trabajadores, el empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que:

a) La utilización del equipo de trabajo quede reservada a los encargados de dicha utilización.

b) Los trabajos de reparación, transformación, mantenimiento o conservación sean realizados por los trabajadores específicamente capacitados para ello.

El artículo 17.1 LPRL fue desarrollado por el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio (RD 1215/1997), cuyo artículo 2 contiene las siguientes definiciones de “equipo de trabajo” y “utilización de equipos de trabajo”:

a) Equipo de trabajo: cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizados en el trabajo.

b) Utilización de un equipo de trabajo: cualquier actividad referida a un equipo de trabajo, tal como la puesta en marcha o la detención, el empleo, el transporte, la reparación, la transformación, el mantenimiento y la conservación, incluida, en particular, la limpieza.

De acuerdo con el artículo 3 del RD 1215/1997, los equipos de trabajo deben cumplir los requerimientos de seguridad previstos en el Anexo I del propio RD 1215/1997 y su utilización debe observar las condiciones del Anexo II de la misma disposición.

Como expone el INVASSAT, no hay ninguna disposición que regule los informes técnicos sobre las condiciones de adecuación de determinadas máquinas de trabajo a las condiciones de seguridad previstas en el Anexo I del Real Decreto 1215/1997.

Desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, los riesgos específicos de un equipo de trabajo han de incluirse en la evaluación de riesgos del puesto de trabajo en el que se emplean. Dicha evaluación, a la que se refiere el artículo 3 del Reglamento de los Servicios de Prevención,

aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, como expone el organismo contra el que se dirige la comunicación de obstáculos a la LGUM, corresponde exclusivamente al servicio de prevención, cualquiera que sea su modalidad. Cuando el puesto de trabajo implica el uso de máquinas que han de cumplir los requisitos del RD 1215/1997, el servicio de prevención puede solicitar cuantos informes considere necesarios para un mejor desempeño de su cometido, sobre todo cuando la cuestión exceda sus conocimientos técnicos, tal y como reconoce el artículo 19.2 del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Estos informes técnicos, como los que puedan solicitarse sobre las condiciones de adecuación de las máquinas de trabajo a las condiciones de seguridad previstas en el Anexo I del Real Decreto 1215/1997, son facultativos y su contenido, en su caso, deberá ser asumido por el servicio de prevención que los solicite bajo responsabilidad.

El artículo 20.1.c) 1º del RD 39/1997 sobre servicios de prevención dispone que si se concierta la especialidad de seguridad en el trabajo, el compromiso del servicio de prevención ajeno consistirá en identificar, evaluar y proponer las medidas correctoras que procedan, considerando para ello todos los riesgos de esta naturaleza existentes en la empresa, incluyendo los originados por las condiciones de las máquinas, equipos e instalaciones y la verificación de su mantenimiento adecuado, sin perjuicio de las actuaciones de certificación e inspección establecidas por la normativa de seguridad industrial, así como los derivados de las condiciones generales de los lugares de trabajo, locales y las instalaciones de servicio y protección.

En este sentido, la afirmación del INVASSAT excluyendo a determinadas empresas del ejercicio de esa labor profesional (la emisión de esos informes) es desacertada. Por el contrario, a juicio de esta Comisión, cualquier empresa o profesional (y, por supuesto, los técnicos en prevención como el comunicante del obstáculo analizado) puede elaborar los señalados informes o certificados de adecuación. Se trata de un trámite no preceptivo, por lo que el criterio excluyente, sin perjuicio de la posible extralimitación de las funciones del INVASSAT al realizar una consideración de esa naturaleza, no puede ser compartido al suponer una restricción al ejercicio de una actividad profesional que no está justificada.

También la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considera que los OCAs, o cualquier otro técnico competente, pueden emitir el certificado de conformidad de equipos al RD 1215/1997. Así, en la página 3 del apartado 9.1 de la Guía de Actuación Inspectoral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), respecto de la Evaluación de Equipos² se dice que:

2

http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Riesgos_laboral/9.1_Guia_Equipos.pdf.

Si el empresario usuario de una máquina quiere asegurarse documentalmente de que ésta cumple el Real Decreto 1215/1997, puede solicitar de un Organismo de Control Autorizado (OCA) que proceda a la revisión de la máquina y expida, en su caso, un documento de que la misma cumple con el Real Decreto 1215/1997, pero bien entendido que este requisito no está establecido ni regulado por el Real Decreto, por lo que no es obligatorio.

No obstante, conviene aclarar que, además de los Organismos de Control Autorizados (OCAs), el denominado certificado de conformidad de equipos puede ser expedido por cualquier técnico competente cuya titulación universitaria o profesional le habilite al respecto.

Por lo tanto, el criterio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es coincidente con el expuesto en este informe: el certificado de conformidad con el RD 1215/97 de equipos de trabajo puede ser emitido, entre otros, por empresas que consten acreditadas como OCAs o por cualquier otro técnico competente.

II.3) Alcance de la intervención de los organismos de control.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión coincide con el criterio del organismo en lo que se refiere al alcance de la intervención de los organismos de control previstos en el artículo 15 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Ciertamente, el ámbito de actuación de los organismos de control se limita a verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad establecidos en los Reglamentos de Seguridad para los productos e instalaciones industriales. El RD 1215/1997 no contiene los requisitos de seguridad en los términos previstos en la Ley de Industria, que define la seguridad industrial como 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 o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales. La Ley de Industria excluye expresamente en su artículo 9.4 las actividades relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo, que se regirán por lo dispuesto en su normativa específica, entre la que se incluye el RD 1215/1997. Se trata, por tanto, de dos ámbitos de actividad relacionados pero diferentes.

Es evidente que el informe que pueda hacerse sobre la adecuación de una máquina al RD 1215/1997 no tiene la consideración de certificación a los efectos del artículo 13 de la Ley de Industria, pues no se trata de establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

Debe señalarse que una empresa habilitada como organismo de control en el ámbito de la seguridad industrial puede realizar otras actividades, siempre que

no entren en conflicto con su independencia de criterio y su integridad en relación con las actividades de evaluación de la conformidad para las que estén acreditados, tal y como le exige el artículo 41 del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. En principio, las empresas o agentes pueden realizar más de una de las actividades propias de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial si observan ciertos requisitos, tal y como señala el artículo 6 del Reglamento de Calidad y Seguridad Industrial. Con mayor motivo, por tanto, pueden realizar funciones diferentes a dicho ámbito, aunque tendrán el alcance que sea propio de esas actividades, y no el que corresponde a su condición de organismo de control. En este sentido, nada les impide analizar el ajuste de una máquina o equipo de trabajo a los requisitos reglamentarios impuestos por la normativa de riesgos laborales si un servicio de prevención se lo solicita.

Ese informe en ningún caso sustituirá la evaluación del riesgo del puesto de trabajo que incluya el uso del equipo, y será asumido, bajo su responsabilidad y criterio, por el encargado de realizar esa evaluación. Al ejercer esa actividad, la empresa no actúa en condición de organismo de control.

Es por eso que ha de concluirse que el documento del INVASSAT ha de interpretarse en el sentido de considerar que, en todo caso, las personas físicas o jurídicas acreditadas para actuar en el ámbito de la seguridad industrial como organismos de control pueden también elaborar informes técnicos sobre las condiciones de adecuación de determinadas máquinas de trabajo a las condiciones de seguridad previstas en el Anexo I del Real Decreto 1215/1997, sin que en ese caso actúen como organismos de control.

II.4) Análisis del asunto a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*.

Por tanto, y siendo la actividad técnica de suscripción de informes técnicos sobre equipos de trabajo y la adecuación de los mismos al RD 1215/1997 una actividad profesional, le resulta de aplicación plena la LGUM. Ello también se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM³.

³ “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como

Con relación a los Organismos de Control Autorizados (OCAs), la SECUM ha señalado expresamente en su Informe de 22 de mayo de 2014⁴ que su actividad está comprendida en el ámbito de la LGUM.

Sobre el control administrativo de la actividad económica, el artículo 5 de la LGUM señala que:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En el mismo sentido, el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, prevé que:

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

4

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/Industria_organismos_de_control_as_censores5.pdf.

Como se ha expuesto, en el apartado 5 de los criterios técnico-normativos publicados por INVASSAT en octubre de 2016 sobre las condiciones de adaptación y utilización de los equipos de trabajo, se señala que los OCAs no están autorizados para emitir informes técnicos sobre las condiciones de adaptación de los equipos de trabajo del anexo I del RD 1215/1997, ya que quedan fuera de su ámbito de acreditación.

Sin perjuicio de la interpretación que a juicio de esta Comisión ha de darse a dicho criterio, de entenderse que realmente el INVASSAT está estableciendo un criterio exclusivo según el cual los OCAs en ningún caso pueden emitir informes en los que analicen si una máquina o equipo de trabajo cumple los requisitos exigidos por el RD 1215/1997, debe señalarse que dicha prohibición no está motivada en ninguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, precepto aplicable por la remisión del artículo 5 LGUM. Ciertamente, entre dichas razones se incluye la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, pero este objetivo está suficientemente protegido por la necesidad de que sea una persona especializada, como el servicio de prevención, quien realice la valoración de cada puesto de trabajo. Dado que los informes a los que se refiere el INVASSAT están comprendidos dentro de este trámite de evaluación de los riesgos de los puestos de trabajo, no parece una medida coherente con el objetivo perseguido la exclusión de determinadas empresas que, además, sin atender a su verdadera capacitación técnica, consten acreditadas para la realización de determinadas funciones relacionadas con la seguridad industrial.

La medida, además, tiene un carácter absoluto, pues implica una restricción total o prohibición, sin que conste el análisis de otras alternativas menos restrictivas de la libre prestación de servicios, como podría ser la necesidad de que el informe lo confirmase el servicio de prevención que lo encarga.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- El criterio técnico-normativo del INVASSAT en relación con las condiciones de adaptación y utilización de los equipos de trabajo, de octubre de 2016, no contiene ninguna limitación en relación a los técnicos en prevención de riesgos laborales. En concreto, no considera que no estén habilitados para elaborar informes sobre el cumplimiento por parte de los equipos de trabajo de las condiciones previstas en el Anexo I del Real Decreto 1215/1997.

2º.- En todo caso, si se interpretase que los técnicos en prevención de riesgos laborales no pueden emitir dichos informes, se trataría de una actuación contraria a los principios de garantía de la libre prestación de servicios y, en concreto, al de necesidad y proporcionalidad al que se refiere el artículo 5 de la LGUM.

3º.- De la misma manera, de interpretarse que la prohibición expresa respecto de los organismos de control contenida en el criterio del INVASSAT impide en todo caso realizar dichos informes a las personas físicas o jurídicas acreditadas para actuar como tales en el ámbito de la seguridad industrial, se trataría de una interpretación contraria al artículo 5 de la LGUM.

4º.- Según lo expuesto, sería conveniente una aclaración por parte del INVASSAT de su criterio.