

# Marco técnico-administrativo de los riesgos y la seguridad en España

FRANCISCO MARTÍNEZ

FUNDACIÓN MAPFRE ESTUDIOS

La regulación de las actividades de los elementos que son fuentes de riesgo-peligro y de los sujetos –junto con los efectos dañinos que les pueden afectar–, en el plano legal, son competencia de las administraciones públicas correspondientes en relación con sus responsabilidades.

De los restantes planos de observación se deriva la participación ejecutiva de organismos y entidades públicas y privadas que pueden aportar recursos y servicios oportunos para la gestión de la seguridad.

A lo largo del tiempo el ser humano ha evolucionado progresivamente hasta llegar a construir una compleja sociedad, que, sin duda, seguirá avanzando en el futuro en esa misma dirección de progreso. La sociedad actual, aún con notables diferencias entre las regiones y países del planeta Tierra, se caracteriza por la participación de un protagonista principal, el hombre, en un medio vital formado por la Naturaleza y los múltiples instrumentos tecnológicos desarrollados por él mismo para mejorar sus condiciones de vida.

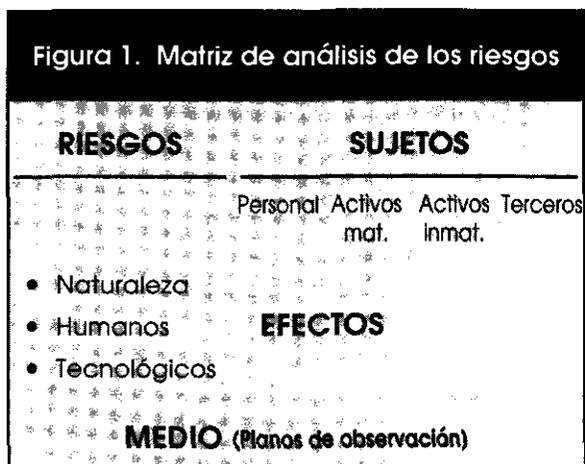
En este marco, las relaciones que necesariamente se han de producir entre los propios seres humanos y los medios natural y técnico –urbano, industrial, transporte, etc.– y recíprocamente en todas las combinaciones posibles, contemplan la presencia de riesgos, que, en ocasiones, producen accidentes, algunos de extrema gravedad.

Al igual que las relaciones sociales de carácter general en los sistemas complejos precisan de unas normas que las regulen, en lo que respecta a los aspectos de la seguridad, igualmente se requieren estipulaciones que establezcan el marco en el que se deben desarrollar las acciones que entrañan riesgos. Además del marco regulador administrativo-legal, y para facilitar y

controlar su cumplimiento, son necesarios otros instrumentos de índole técnico, que incluyen los procesos de dirección y gestión, de protección operativa, de control, de asistencia a emergencias y reparación, entre otros, que proporcionen los medios oportunos para establecer un nivel adecuado de seguridad.

## Escenario actual de los riesgos y la seguridad

Atendiendo a los principios de la filosofía de la Seguridad Integral. El escenario de referencia para el análisis y consideración de los riesgos se resume en la matriz del esquema siguiente:



En la que participan los diversos sujetos receptores de los potenciales accidentes, las distintas fuentes originadoras de los riesgos, y se consideran todos los efectos dañinos de los accidentes. Todo ello contemplado en el medio en el que transcurre la acción, con los diferentes planos de observación que les afectan y que ayudan a su conocimiento y mejor solución protectora.

A partir de este modelo general, la regulación de las actividades de los elementos que son fuentes de riesgo y de los sujetos -junto con los efectos dañinos que les pueden afectar-, en el plano legal, son competencia de las administraciones públicas correspondientes en relación con sus responsabilidades. De los restantes planos de observación se deriva la participación ejecutiva de organismos y entidades públicas y privadas que pueden aportar recursos y servicios oportunos para la gestión de la seguridad.

En la vertiente administrativa, el ordenamiento legal que afecta a los escenarios concretos es compartido por distintas administraciones públicas, lo que, en ocasiones, entraña ciertas dificultades de conocimiento y cumplimiento por parte de los administrados y de control por las propias administraciones.

Este estudio sobre el Marco Técnico-Administrativo de la Seguridad en España se lleva a cabo orientado con respecto a las actuaciones que pueden ser necesarias por parte de las empresas en la aplicación y gestión de la seguridad, para información de los agentes intervinientes en esas relaciones. La orientación de este estudio pretende situar al gestor de la seguridad en el marco estructural de las entidades con las que puede precisar relacionarse, tanto en los terrenos administrativo-legal como técnico-comercial. En este sentido, esta estructura de la seguridad constituye el soporte compartimentado que delimita las intervenciones de los agentes participantes y el cauce de relación entre los mismos.

## Competencias y actuaciones de las entidades competentes en materia de seguridad

Las competencias y actuaciones de los organismos públicos y de las entidades privadas que pueden intervenir en la gestión de la segu-

riedad de una empresa u otro sistema se agrupan en las siguientes funciones:

- Reglamentación.
- Inspección y control.
- Normalización técnica.
- Acreditación.
- Licenciamiento.
- Asistencia en emergencias.
- Reparación y rehabilitación.
- Servicios técnicos.
- Asociación y representación.

Cuyos fundamentos y estructura se exponen seguidamente.

## Reglamentación

La regulación de una actividad o sistema es competencia del organismo público corres-

pondiente que define, en líneas generales, la justificación, objetivos, ámbitos de aplicación, requisitos, responsabilidades, sanciones y otros aspectos que les son aplicables a los sistemas -actividades, funciones, productos, etc.- objeto de reglamentación. La competencia reglamentaria suele estar compartida, si bien en la mayoría de los casos hay una responsabilidad principal que recae en uno de los niveles de las administraciones públicas.

El rango de las diversas disposiciones reglamentarias que pueden utilizar las administraciones se corresponde con su importancia y prevalencia entre ellas, marcada por el siguiente orden:

- Constitución.
- Estatutos de Autonomía.
- Leyes Orgánicas.
- Leyes.
- Reales Decretos.

Figura 2. Competencias fundamentales de la Administración Estatal

Control de fuentes de riesgo. Ministerios. Actuación reglamentaria; preventiva sobre riesgos:	Control de causas y efectos. Ministerios. Actuación asistencial ante accidentes de sujetos:				
	Trabajadores	Activos mat.	Activos Inmat.	Terceros Consumidores	Medio Ambiente
<b>NATURALEZA</b>					
Fomento Interior Medio Ambiente	Trabajo Sanidad Interior	Interior	Interior	Sanidad	Medio Amb.
<b>HUMANOS</b>					
Interior Criminales Interior	Interior Trabajo Justicia	Interior Justicia	Interior Justicia	Interior Sanidad Justicia	Medio Amb.
<b>TECNOLÓGICOS</b>					
Industria Trabajo Fomento	Trabajo Sanidad Interior	Interior	Interior	Interior Sanidad	Interior Medio Amb.

- Órdenes Ministeriales.
- Resoluciones.

A continuación se enumeran los organismos competentes en materia de seguridad atendiendo al ámbito territorial, con una referencia elemental a su responsabilidad y contenido.

- **INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

Las disposiciones reglamentarias de la Unión Europea son establecidas por la Comisión Europea con estas denominaciones:

- Reglamentos; directamente aplicables al ordenamiento jurídico de los países miembros.
- Directivas; han de ser transpuestas a la reglamentación de cada país miembro.
- Decisiones; con carácter vinculante para los destinatarios designados.
- Dictámenes; mecanismos de expresión de parecer, sin carácter vinculante.
- Recomendaciones; sin carácter vinculante como su propio nombre indica.

Campos de la Seguridad y direcciones generales de la Comisión Europea competentes:

- Seguridad e Higiene Laboral. Dirección General V. Empleo, Asuntos Sociales y Educación.
- Seguridad del Producto. Dirección General III. Asuntos Industriales.
- Protección del Medio Ambiente. Dirección General XI. Medio Ambiente y Consumidores.

Por otra parte, existe un órgano de apoyo en la información y promoción de la Seguridad e Higiene Laboral denominado Agencia Europea de Seguridad e Higiene, con sede en Bilbao, y una institución promotora de actividades en este mismo campo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, con sede en Dublín (Irlanda).

- Consejo Económico y Social Europeo.

Órgano de representación de los agentes sociales y empresariales, sin carácter ejecutivo.

Por lo que respecta a la reglamentación española seguidamente se expone su ordenamiento en función del ámbito competencial y territorial.

## Trabajo

Las competencias en este campo a nivel estatal le corresponden al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y se atribuyen, en relación con la seguridad, a la seguridad y salud de los trabajadores y se canalizan a través de los siguientes departamentos:

- Secretaría de Estado de Empleo.
  - Dirección General de Trabajo.
- Secretaría de Estado de Trabajo.
  - Dirección General de la Inspección de Trabajo.

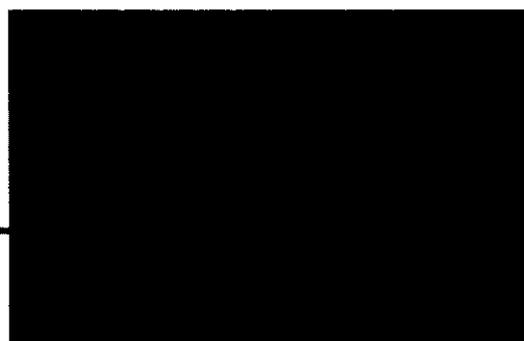
Por otra parte, también participan los siguientes órganos autónomos:

- Comité Nacional de Seguridad y Salud Laboral. Órgano autónomo creado por indicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para la representación de las entidades y agentes implicados.
  - Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Órgano autónomo con función de asistencia técnica en la aplicación de las acciones de Prevención de Riesgos Laborales.

Al estar transferidas las competencias de este terreno a las Comunidades Autónomas, las actuaciones ejecutivas de inspección y control

**Figura 3. Competencias reglamentarias y ejecutivas**

**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**



**Ministerio de Sanidad y Consumo**

son desempeñadas por éstas a través de las Consejerías de Trabajo exclusivas o compartidas con otros ámbitos. Los órganos de Inspección del Trabajo cuentan con el apoyo técnico de los Servicios de Seguridad e Higiene que, igualmente, prestan servicios a las empresas y agentes sociales.

- Intervención perpendicular del Ministerio de Sanidad y Consumo.

El trabajador puede precisar servicios sanitarios que serán prestados por el Ministerio de Sanidad y Consumo o, en función de las transferencias realizadas, las Consejerías equivalentes de las Comunidades Autónomas.

## Industria

Las competencias en el medio industrial a nivel estatal le corresponden al Ministerio de Industria y Energía, que se ocupa de la seguridad de los sistemas industriales como fuente de riesgos y, en otro sentido, en la de ciertos elementos industriales que intervienen como medios de protección. Estas competencias se canalizan a través de los siguientes departamentos y organismos autónomos:

- Dirección General de Calidad y Seguridad Industrial.

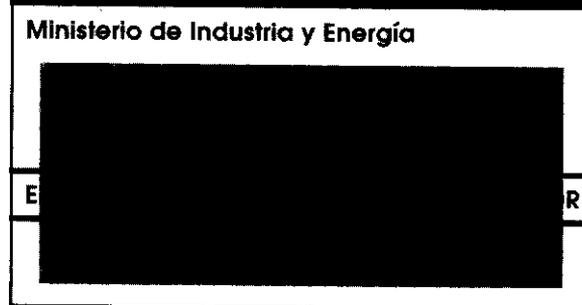
- Subdirección General de Seguridad Industrial.

- Dirección General de Minas. Competente en los aspectos generales de la minería y, en lo que interesa al caso, de la seguridad de todo tipo, incluida la de los trabajadores, en este sector industrial.

- Consejo de Seguridad Nuclear. Organismo autónomo competente en la seguridad de instalaciones nucleares.

Las competencias ejecutivas de inspección y control en materia de industria están transferidas a las Comunidades Autónomas que las aplican a través de la Consejería y departamentos correspondientes y llevadas a cabo por delegación a las ENICRES, Entidades de

**Figura 4. Competencias reglamentarias y ejecutivas de industria**



Inspección y Control Reglamentario y otros órganos de control.

## Medio Ambiente

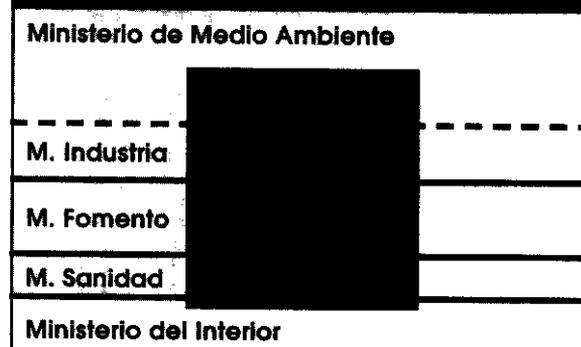
Las competencias reglamentarias a nivel estatal le corresponden al Ministerio de Medio Ambiente, que se ocupa de la protección del medio ambiente como sujeto a proteger y específicamente a los siguientes departamentos de la Secretaría General de Medio Ambiente:

- Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

- Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental.

Las competencias de aplicación de la reglamentación y de vigilancia de su cumplimiento se transmiten a las Consejerías correspondien-

**Figura 5. Competencias reglamentarias y ejecutivas de Medio Ambiente**



tes de las Comunidades Autónomas y las Concejalías de los Ayuntamientos.

De otro lado, existen organismos autónomos con funciones específicas en temas relacionados con el medio ambiente:

- Confederaciones Hidrográficas. Gestión de los recursos hidráulicos.
- Servicio Marítimo de Rescate de la D. G. de la Marina Mercante, que da respuesta en las contaminaciones marítimas.
- ENRESA. Empresa Nacional de Residuos.
- SEPRONA. Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

## Edificación y obras públicas

Las competencias a nivel estatal le corresponden al Ministerio de Fomento, que en lo que concierne a la seguridad se detenta en los siguientes departamentos:

- Dirección General de la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.
- Dirección General de Normativa.

Las actuaciones reglamentarias se trasladan a los niveles autonómico y, sobre todo, municipal que, adicional y preferentemente, actúa en el control del cumplimiento de la reglamentación estatal o local.

En lo que respecta a los equipos e instalaciones industriales que se incorporan a las edifica-

ciones las competencias reglamentarias le corresponden al Ministerio de Industria y Energía y por transferencia de funciones ejecutivas a las Consejerías de las Comunidades Autónomas.

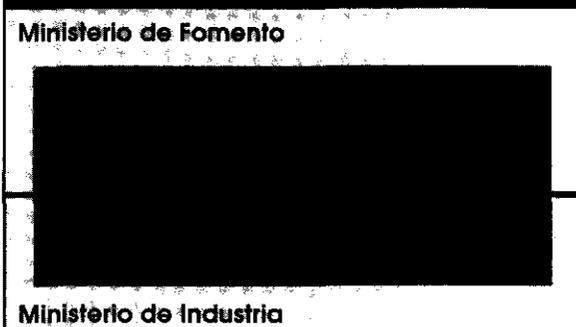
## Seguridad ciudadana (antisocial)

Las competencias a nivel estatal le corresponden al Ministerio del Interior y específicamente a los siguientes departamentos:

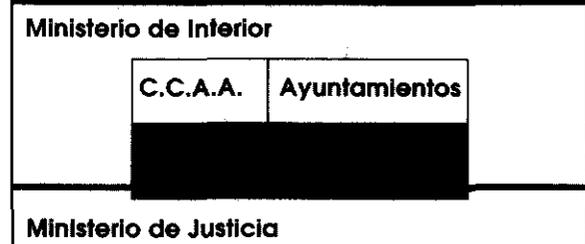
- Dirección General de la Policía.
- Dirección General de la Guardia Civil.
- Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- Comisaría Central de Seguridad Privada.

En lo que respecta al papel operativo y de intervención en determinadas situaciones excepcionales, las competencias descansan, también, en el Ministerio de Defensa, en lo referente a la sanción de delitos, al Ministerio de Justicia, y en otros aspectos a determinados departamentos especializados de otros Ministerios.

**Figura 6. Competencias reglamentarias y ejecutivas en la Edificación y Obras Públicas**



**Figura 7. Competencias reglamentarias y ejecutivas en actos antisociales**



Las competencias en este campo están asumidas parcialmente en algunas Comunidades Autónomas, que poseen unas fuerzas de seguridad ciudadana propias:

- Euskadi: Ertzainza.
  - Catalunya: Mossos de Esquadra.
- y llegan al nivel local en los cuerpos de Policías Municipales.

## Transportes

Las competencias reglamentarias de la seguridad en la circulación y transporte en los distintos medios está compartida a nivel estatal por los diversos Ministerios y departamentos que se citan a continuación:

- Ministerio del Interior.
    - Dirección General de Tráfico por Carretera.
  - Ministerio de Industria.
    - Dirección General de Calidad y Seguridad Industrial, en lo que respecta a los vehículos como tales productos industriales.
- El control del cumplimiento de la reglamentación está delegado en las entidades de Inspección Técnica de Vehículos, I.T.V.
- Ministerio de Fomento.
    - Dirección General de Transportes Terrestres.
    - Dirección General de Puertos y Costas.
    - Dirección General de Transporte.



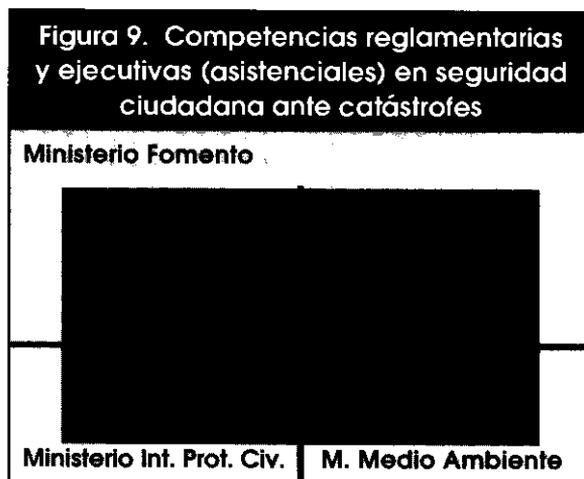
## Seguridad ciudadana (ante catástrofes)

Las competencias reglamentarias en este aspecto a nivel estatal corresponden, fundamentalmente, al Ministerio del Interior, a través de su Dirección General de Protección Civil, con una función coordinadora de los distintos me-

dios que pueden ser necesarios desplegar en situaciones de accidentes catastróficos.

La vertebración de los medios operativos se materializa en los niveles autonómicos y municipales con los correspondientes Servicios de Protección Civil y los medios de socorro dependientes de ellos.

En el caso de catástrofes de origen tecnológico: accidentes mayores y nucleares, la responsabilidad reglamentaria les corresponde a los Ministerios de Presidencia y de Industria.



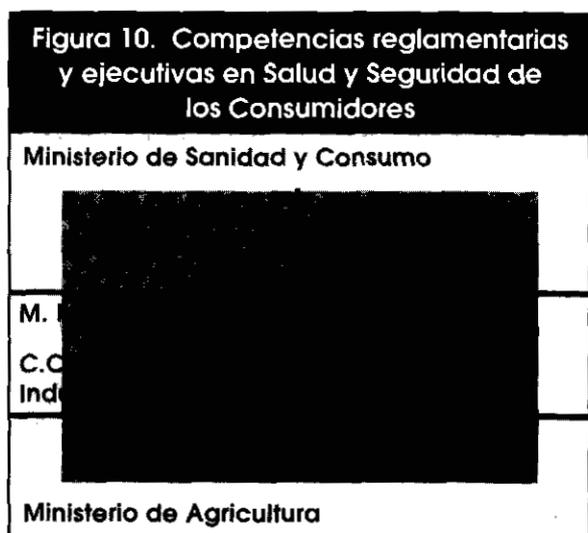
## Consumidores. Salud y seguridad ciudadana

Las competencias reglamentarias a nivel estatal le corresponden al Ministerio de Sanidad y Consumo, en lo que aquí interesa, en especial respecto a enfermedades comunes derivadas de los productos de consumo alimenticio, farmacéutico y otros. Las competencias descansan en:

- Dirección General de Consumo y Salud Pública.

En el nivel autonómico las competencias recaen en las Consejerías exclusivas de Sanidad y Consumo o compartidas en otros asuntos que aplican las actuaciones de inspección y control, en las que también intervienen los servicios municipales.

Se mantiene la gestión directa por parte del Estado de algunas parcelas sanitarias, que cuentan con servicios de inspección propios.



La seguridad de los productos industriales está regulada y controlada por el Ministerio de Industria y Energía y las Comunidades Autónomas por efecto de las competencias transferidas.

## Inspección y control reglamentario

El establecimiento de una reglamentación legal implica la obligación del cumplimiento para los administrados, así como la obligación de la vigilancia y control del cumplimiento por parte del administrador. Por esto, las administraciones públicas han de disponer de sistemas de inspección y control propios, de carácter oficial, o delegados en entidades privadas sujetas a la tutela y control de las primeras.

Algunos reglamentos legales, principalmente los de productos e instalaciones industriales, establecen la autocertificación por parte del fabricante o titular; las administraciones públicas se reservan el derecho de efectuar controles

de comprobación en origen o en el mercado y lo aplican puntualmente mediante muestreos.

Con independencia de las actuaciones competenciales de establecimiento de la reglamentación legal y de la vigilancia de su cumplimiento, que les corresponden a las administraciones públicas, cabe citar que en apoyo de éstas también desarrollan acciones, aunque no con la responsabilidad de las primeras, en el sentido de proporcionar información, apoyos técnicos -formación, asesoría, etc.-, e incentivos económicos para promover el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

## Normalización técnica

Los aspectos de carácter técnico, con una función complementaria de la reglamentación legal, se desarrollan en documentos conocidos en España como normas, instrucciones, reglas, códigos, etc.

En un primer nivel se encuentran las normas oficiales -normas UNE emitidas por AENOR en España-. En otro nivel se sitúan documentos de mayor precisión de las condiciones de diseño, especificación y prestación emitidos por entidades privadas o asociativas.

La normalización técnica oficial está dirigida por AENOR, Asociación Española de Normalización, entidad de carácter privado, sin ánimo de lucro, tutelada por el Ministerio de Industria. La elaboración técnica de las normas recae en los Comités Técnicos, que, en relación con la seguridad, dispone de los siguientes:

- Comité Técnico 23. Seguridad contra Incendios.
- Comité Técnico 81. Prevención y medios de protección personal y colectiva en el trabajo.
- Comité Técnico 108. Seguridad, protección y alarma.

Las normas oficiales se identifican con las siglas UNE -Una Norma Española- y por sí mismas

tan sólo son informativas, convirtiéndose en obligatorias al ser incorporadas en disposiciones reglamentarias legales.

## Acreditación y certificación

La comercialización y utilización de productos y equipos de seguridad está supeditada a la comprobación de que estos cumplen los requisitos exigidos por la reglamentación y las normas oficiales, para lo que se precisa uno de los siguientes procesos de autorización:

- Ensayo y certificación oficial.
- Autocertificación.

En el sistema español de Seguridad y Calidad Industrial, que afecta especialmente a los equipos y sistemas de seguridad intervienen determinadas entidades que llevan a cabo alguna de las actuaciones procedimentales siguientes:

- Entidades de Certificación.
- Laboratorios de Ensayo.
- Entidades Auditoras y de Inspección.
- Laboratorios de Calibración Industrial.
- Organismos de Control Notificados.
- Verificadores Medioambientales.

Las funciones acreditadoras de estas entidades las desempeña ENAC, Entidad Nacional de Acreditación.

## Licenciamiento y autorización de actividades

La ejecución y puesta en uso u operación de edificios e instalaciones está sujeta a la aprobación por parte de los organismos públicos

correspondientes de los proyectos de construcción e ingeniería -con los posibles controles durante la obra-, y, una vez terminada, del cumplimiento del proyecto autorizado y otros requisitos de habitabilidad y ocupación. Esta función recae, principalmente, en los gobiernos municipales, con la excepción de proyectos de superior magnitud territorial o riesgo (nucleares, químicas, transporte, etc.) que corresponden a organismos de otros niveles.

## Asistencia en emergencias y accidentes

Ante la ocurrencia de accidentes y siniestros están disponibles una serie de servicios de socorro, para atender las necesidades de control de las causas de la emergencia y de limitación de los daños que se pueden producir, constituidos básicamente por los siguientes servicios públicos:

- Fuerzas de Seguridad: Ejército, Policía, Guardia Civil.
- Protección Civil.
- Servicios Sanitarios: Ambulancias, Hospitales.
- Cuerpos de Bomberos.
- Protección Civil.
- Servicios de rescate marítimo.

Asimismo, se han de considerar los servicios de socorro privados que puede ser desplegados en las tareas de atención de emergencias y en la fase posterior de contingencias.

## Reparación y rehabilitación

Con posterioridad al accidente puede ser necesaria la restitución de los elementos dañados.

dos a su situación anterior, para lo que se deberán disponer de sistemas de financiación y de ejecución de las operaciones de tratamiento, recuperación y rehabilitación de las personas, los bienes materiales e inmateriales y el medio ambiente.

Los sistemas de financiación de la reparación y rehabilitación de los daños producidos pueden ser propios de la entidad afectada u obtenidos de terceros, entre los que se encuentran:

- Seguridad Social.
- Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- Entidades Aseguradoras.

En cuanto a los medios operativos se han de tener en cuenta los recursos médico-sanitarios, técnicos, constructivos y otros de carácter público o privado que pueden ser precisos para la restitución de la normalidad.

### Servicios técnicos

Para la adopción de las medidas de protección particulares de cada propiedad, las empresas disponen la oferta del mercado de los diferentes servicios y productos que pueden ser precisos. La red comercial dispuesta para dar respuesta a estas demandas se ordena en estos sectores:

- Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.
- Auditoras.
- Consultoras.
- Ingenierías.
- Instaladores.
- Fabricantes de sistemas de seguridad.
- Distribuidores de sistemas de seguridad.
- Empresas de Seguridad Privada y vigilancia.
- Centros de formación teórica y práctica.
- Revistas y publicaciones.
- Ferias, exhibiciones y congresos.
- Centros de documentación e información.

### Asociación y representación

Las personas físicas y jurídicas que tienen un interés común en actividades propias o relacionadas con la seguridad se agrupan constituyendo asociaciones de distinto carácter jurídico con la finalidad de promover y defender los intereses de los miembros asociados.

Las actividades desarrolladas y que son objeto de asociación son de carácter técnico, profesional y comercial y se encuentran constituidas en los siguientes ámbitos:

- Profesionales de la seguridad.
- Comités de seguridad de sectores industriales.
- Empresas de seguridad. ■