



Ficha 37: Centros de investigación y asistencia técnica

DESCRIPCIÓN SUMARIA DE LA MATERIA-SERVICIO A TRANSFERIR

Se ha producido por la vía de hecho, esto es, sin alterar sus normas organizativas (RD 577/82 y Orden de 25 de enero de 1985), una “*mutación orgánica*” en el seno del INSHT que bien pudiera afectar al planteamiento de transferencia que se realiza en esta ficha de traspaso del CIAT de Barakaldo, llegando a su desaparición como traspaso pendiente.

De no haberse producido tal mutación, se trataría de completar el traspaso realizado el año 1985 de los Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, transfiriendo el Centro de Investigación y Asistencia Técnica ubicado en Euskadi, concretamente en Barakaldo, que desarrolla funciones de coordinación de los Gabinetes Técnicos Provinciales, en materia de ejecución de programas de ámbito estatal y de prestación de apoyo técnico a los Gabinetes para la resolución de problemas que excedan de su capacidad de respuesta (artículo 8 del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo).

Tal y como se explicita más adelante, a pesar de no haberse modificado las correspondientes normas reglamentarias, se aprecia una alteración en la denominación de los órganos del INSHT, al no contemplarse la denominación “*Centro de Investigación y Asistencia Técnica*” en relación a las unidades de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, que pasan a ser referidas como “*Centro Nacional*”, produciéndose en consecuencia una alteración de su naturaleza jurídica, ya que pasan de ser órgano territorial del INSHT a configurarse como órgano central de tal organismo autónomo (artículo 3 del Real Decreto 577/1982).

Así, este cambio de denominación ya se aprecia en el BOE de 14 de marzo de 1986, que publica la Resolución de 7 de marzo de 1986, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1986 por el que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Organismo autónomo INSHT. En el catálogo de puestos de trabajo se contempla, entre otras, la denominación de las siguientes unidades orgánicas: Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona.

Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid.

Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla.

Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bilbao.

Esta misma referencia se contiene en la Resolución de 26 de octubre de 1989, en relación al mismo asunto (BOE de 20 de marzo de 1990).

De esta manera, en la estructura del INSHT desaparece en la práctica la referencia a los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla contemplados en el Real Decreto y en la Orden que regulan la estructura del INSHT.

TÍTULO COMPETENCIAL DEL ESTADO Y DE LA C.A.E.

Artículo 149.1.7^a de la Constitución: Competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas.

Artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía: Competencia de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

ÓRGANO DEL ESTADO EN EL QUE SE UBICAN LOS SERVICIOS A TRANSFERIR

Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P.
(Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social)¹.

NORMATIVA

Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. Creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (artículo 5,4).

¹ *Real Decreto 703/2017, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.-*

(Exposición de Motivos) «Asimismo, el real decreto actualiza la denominación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el fin de adaptarla a la demanda de una sociedad cada vez más sensibilizada y exigente con la seguridad y salud en el trabajo como parte fundamental del bienestar social, así como a la Ley 40/2015, de 1 de octubre».

Disposición adicional undécima. Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P.

1. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo pasa a denominarse Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P.

2. Las referencias que en normas legales o reglamentarias se realicen al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se entenderán efectuadas al Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, O.A., M.P.



Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Orden de 25 de enero de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 8).

Real Decreto 255//1985, de 18 de diciembre, de traspaso de servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Decreto 43/1986, de 28 de enero, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de noviembre de 1985 en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

TRASPASOS A OTRAS COMUNIDADES

No se han producido.

VALORACIÓN DE LA TRANSFERENCIA RESPECTO AL DESARROLLO ESTATUTARIO

La gestión y administración del Centro de Investigación y Asistencia Técnica sita en la Comunidad Autónoma de Euskadi (Barakaldo) se incardina materialmente en el ámbito laboral respecto al cual esta Comunidad Autónoma posee facultades ejecutivas, siendo preciso que dichas facultades sean gestionadas desde las Instituciones Autonómicas para así lograr una plena dimensión de aquellas en el ámbito laboral.

Aquellos servicios de asistencia que se deban prestar a servicios y gabinetes ubicados fuera de la Comunidad Autónoma, se prestarán conforme a los convenios de colaboración a suscribir con las comunidades autónomas titulares de los mismos.

Nota sobre el eventual carácter supraterritorial del servicio planteado

Prescindiendo de la valoración de las funciones que tanto el artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como el artículo segundo del Real Decreto 577/1982 atribuyen al INSHT (y por tanto el contenido de su carta de servicios y de su página web), ya que algunas de ellas pudieran calificarse como exorbitantes en los términos de la distribución competencial por constituir acciones de carácter estrictamente ejecutivo, en orden a un correcto planteamiento de esta transferencia, conviene hacer una referencia a la actual situación jurídico-organizativa de los denominados Centros de Investigación y Asistencia Técnica (CIAT).

Tras su creación por el RDL 36/1978, de 16 de noviembre, la estructura y competencias del organismo autónomo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se encuentran reguladas en el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo. Esta disposición contempla en su artículo tercero los órganos en los que se estructura, que son los siguientes:

Órganos centrales:

La Dirección del Instituto Nacional.

El Consejo General

Los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Órganos territoriales:

Los Centros de Investigación y Asistencia Técnica.

Los Gabinetes Técnicos Provinciales.

En relación con los órganos centrales, el artículo 7 señala que *“los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, actualmente en número de dos, realizarán, con ámbito nacional, las funciones que la Dirección del Instituto les confiera o delegue, desarrollando técnicas especializadas de información y documentación, homologación y normalización, medio ambiente y ergonomía”*.

En consonancia con esta disposición, la Orden de 25 de enero de 1985, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica del INSHT relaciona en sus artículos 7 y 8 cuáles son los dos Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Estos centros, con sede ambos en Sevilla, son los denominados en estos artículos citados el *“Centro Nacional de Información y Documentación”* y el *“Centro Nacional de Medios de Protección”*.

Por su parte, y ya en el ámbito de los órganos territoriales o periféricos, el apartado uno del artículo 8 del Real Decreto 577/1982 dispone que *“los Centros de Investigación y Asistencia Técnica realizarán, en el ámbito geográfico que reglamentariamente se determine, funciones de coordinación entre los Servicios Centrales del Instituto y los Gabinetes Técnicos Provinciales, en materia de ejecución de programas de ámbito nacional y de prestación de apoyo técnico a los Gabinetes para la resolución de problemas que excedan de su capacidad de respuesta”*. El apartado segundo precisa que *“existirán cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla”*.

Esta previsión reglamentaria se desarrolla en los artículos 9 y 10 de la Orden de 25 de enero de 1985, que contempla su estructuración en diversas unidades y atribuyendo el correspondiente ámbito geográfico de coordinación y asistencia a cada uno de los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao.

Así, al CIAT de Bilbao se le asigna el ejercicio de las funciones de coordinación y asistencia en relación a los Gabinetes Técnicos provinciales ubicados en el ámbito de las comunidades autónomas del País Vasco, Asturias, Cantabria, Rioja y Navarra (artículo 10,d).

Por último, el apartado tres del artículo octavo del Real Decreto establece que *“a los Gabinetes Técnicos Provinciales les incumbe la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial”*.

El acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de noviembre de 1985 materializó el traspaso a la Comunidad Autónoma de Euskadi de las funciones y servicios del Estado en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, asumiendo las competencias ejercidas por estos según lo establecido por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *“que tienen por misión la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial”* (apartado B).

Este acuerdo de la Comisión Mixta se limita a señalar que se transfieren *“las funciones que en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo venía realizando la Administración del Estado por medio de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo”*, para lo que *“se traspasan a la comunidad Autónoma del País Vasco los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que tienen por misión la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial”*.

Así, el acuerdo de traspaso no contiene mención alguna a las labores de cooperación y coordinación a desarrollar mediante el CIAT sito en Barakaldo, de conformidad con la previsión del artículo 10.d de la Orden de 25 de enero de 1985.

No obstante, al señalado acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sí contiene una mención expresa al Centro de Investigación y Asistencia Técnica sito en Cruces-Barakaldo en los locales adyacentes a los traspasados.

En este sentido, en el apartado C del señalado acuerdo, referido a los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan, se hace una referencia expresa al CIAT de Bilbao (Barakaldo) al señalar que *“en relación con los servicios del edificio de Cruces-Baracaldo, su utilización y traspaso queda regulado por el Acuerdo que se acompaña a la relación adjunta número 1”*. En esta relación se desglosa y detalla la fórmula acordada para el uso conjunto de

diversos locales y servicios con “*el Centro de Investigación y Asistencia Técnica y la Administración Central*” (apartado 6º del acuerdo).

Contrariamente a este acuerdo de la CAE, el Real Decreto 2947/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sí contempla en su apartado B.2 una referencia expresa a la cooperación interadministrativa al señalar lo siguiente:

2. Por medio de un convenio entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Departamento competente de la Generalitat de Cataluña se establecerán las bases de cooperación entre ambos, en relación con el Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Barcelona.

En idéntico sentido, el traspaso en esta materia a la Comunidad Foral de Navarra, materializado mediante el Real Decreto 898/1986, de 11 de abril, posterior por tanto a la transferencia a la CAE y a la aprobación de la Orden Ministerial de desarrollo de la estructura del INSHT, tiene una referencia expresa a la coordinación entre ambas administraciones al señalar su punto cuarto lo siguiente:

a) Por medio de un Convenio entre el INSHT y la Administración de la CRFN se establecerán las bases de cooperación entre ambos.

b) El INSHT, a través de los Centros Nacionales de Investigación y Asistencia Técnica a que se refiere el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, prestará a la CFN el apoyo técnico necesario para el ejercicio de las funciones del Gabinete Provincial que se traspasa.

Hasta la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, cuyo artículo 8 se refiere al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no hay otra mención normativa de carácter sustantivo relativa a este organismo autónomo. Esta Ley se limita a calificar al INSHT como “*órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas*”, para lo que “*establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las comunidades autónomas con competencia en esa materia*”. Por otra parte relaciona sus funciones, destacando las labores de coordinación de las distintas administraciones públicas y su condición de centro de referencia nacional en relación con las instituciones de la Unión Europea.

No contiene esta LPRL mención alguna a aspectos de ordenación interna del organismo, por lo que se mantiene íntegramente su estructura organizativa y funcional y por tanto continúan vigentes los antes citados artículos 7 y 8 del Real Decreto 577/1982 y artículos 7, 8, 9 y 10 de la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985.

No obstante, a pesar de no haberse modificado estas normas reglamentarias, se aprecia una alteración en la denominación de los órganos del INSHT, al no



contemplarse la denominación “*Centro de Investigación y Asistencia Técnica*” en relación a las unidades de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, que pasan a ser referidas como “*Centro Nacional*”, produciéndose en consecuencia una alteración de su naturaleza jurídica, ya que pasan de ser órgano territorial del INSHT a configurarse como órgano central de tal organismo autónomo (artículo 3 del Real Decreto 577/1982).

Así, este cambio de denominación ya se aprecia en el BOE de 14 de marzo de 1986, que publica la Resolución de 7 de marzo de 1986, de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1986 por el que se fijan los complementos específicos correspondientes a los puestos de trabajo del Organismo autónomo INSHT. En el catálogo de puestos de trabajo se contempla, entre otras, la denominación de las siguientes unidades orgánicas:

Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona.

Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid.

Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla.

Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bilbao.

Esta misma referencia se contiene en la Resolución de 26 de octubre de 1989, en relación al mismo asunto (BOE de 20 de marzo de 1990).

De esta manera, en la estructura del INSHT desaparece en la práctica la referencia a los cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla contemplados en el Real Decreto y en la Orden que regulan la estructura del INSHT.

Tras diez años de haber materializado la transferencia a la Comunidad Autónoma de Euskadi, en fecha 9 de junio de 1995 se aprueba el Real Decreto 934/1995, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT. Este acuerdo de traspaso tiene una referencia expresa a la coordinación interadministrativa, sustancialmente diferente a la contenida en los traspasos a la CA de Cataluña y a la Comunidad Foral de Navarra, no contemplando la figura del CIAT sino de los Centros Nacionales, al señalar su apartado D.a) lo siguiente:

a) El Instituto, a través de los Centros Nacionales de Condiciones de Trabajo de Barcelona, de Nuevas Tecnologías de Madrid, de Medios de Protección de Sevilla y de Verificación de Maquinaria de Baracaldo, prestará a la Comunidad Autónoma el apoyo técnico necesario para el ejercicio de las funciones de los Gabinetes Provinciales que se traspasan.

Los traspasos realizados a otras comunidades autónomas en fechas similares contienen una referencia a la cooperación interadministrativa literalmente idéntica a la transcrita de la Comunidad de Madrid (por todos, el apartado D.a

del Real Decreto 1902/1996, de 2 de agosto, de transferencia a la CA de Cantabria).

Por su parte, la página web del INSHT, tras plasmar su misión y funciones, de una forma no literal a las relacionadas en el artículo 8 LPRL, dibuja su estructura organizativa, plasmando junto a los Servicios Centrales, con funciones de representación nacional e internacional, los siguientes cuatro “Centros Nacionales” para actividades con carácter técnico y específico:

Centro Nacional de Nuevas Tecnologías (Madrid).

Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (Barcelona).

Centro Nacional de Medios de Protección (Sevilla).

Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (Bizkaia).

El apartado concreto relativo al Centro Nacional de Verificación de Maquinaria sito en Bizkaia, al que califica como “Centro Nacional del INSHT”, y por tanto como uno de sus órganos centrales, la referida página web señala lo siguiente:

En su calidad de Centro Nacional del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), el Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM) participa en el desarrollo de las funciones, actividades y tareas generales del Instituto.

Además tiene asignadas líneas específicas en los siguientes campos de actuación:

En el campo de seguridad de las máquinas y equipos de trabajo, investigación y apoyo técnico dirigido a la integración de la seguridad en el diseño y a la utilización segura de los equipos de trabajo.

En el campo de la metrología de agentes químicos, investigación, desarrollo y validación de metodologías para evaluar la exposición laboral a agentes químicos y desarrollo de herramientas para la calidad de las mediciones.

Por si hubiera alguna duda respecto de la calificación de estos cuatro Centros Nacionales, la Carta de Servicios 2015-2018 del INSHT, aprobada por Resolución de 26 de noviembre de 2014 de la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, señala en su página 9 que “*su estructura orgánica, según el Real Decreto 577/1982, se compone de: Órganos Centrales (Dirección, Consejo General y Centros Nacionales) y Territoriales (Gabinete Técnico de Ceuta y Gabinete Técnico de Melilla), y se desarrolla por Orden de 25 de enero de 1985*”. Como se ve, en su referencia a las normas antes descritas, olvida la referencia a los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y “*reconvierte*” a los cuatro CIAT en Centros Nacionales, pasando así de ser órganos territoriales (“*transferibles*”, por tanto) a ser órganos centrales.

Así, parece que se ha producido por la vía de hecho, esto es, sin alterar sus normas organizativas (RD 577/82 y Orden de 25 de enero de 1985), una “*mutación orgánica*” en el seno del INSHT que bien pudiera afectar al

planteamiento de transferencia que se realiza en esta ficha de traspaso del CIAT de Barakaldo.