

# LA SEGURIDAD INDUSTRIAL CON PARTICULAR REFERENCIA A LA LEY 8/2004, DE 12 DE NOVIEMBRE, DE INDUSTRIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI

María Burzaco Samper

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Pontificia de Comillas

*Sumario:* I. Introducción. II. El concepto de Seguridad Industrial y sus elementos. A) El carácter obligatorio de sus disposiciones. La relevancia de los Reglamentos de Seguridad; B) El objeto de la seguridad industrial. III. Seguridad Industrial y Distribución constitucional de Competencias. A) La seguridad industrial como «submateria» dentro de industria; B) La competencia estatal en materia de industria: su fundamento y alcance; C) El ámbito competencial autonómico en la materia. IV. La Intervención Pública en materia de Seguridad Industrial: Cuestiones generales. A) Antecedentes: la Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria de 1939; B) El proceso liberalizador y sus fases; C) El principio de mínima intervención. 1. El derecho a la libertad de empresa como límite; 2. La facilitación del comercio y de la competitividad como objetivo de la política económica. Nuevo Enfoque y Enfoque Global. V. Los instrumentos jurídicos de intervención administrativa en la Seguridad Industrial. A) Consideraciones previas; B) Actividad registral. El Registro de Establecimientos Industriales; C) Control previo: Autorizaciones y Acreditaciones; D) Inspección y control; E) La eventual adopción de medidas cautelares; F) Potestad sancionadora y Régimen de Responsabilidad industrial. VI. Administración industrial e Infraestructura para la Seguridad industrial: la importancia de los Agentes Colaboradores. A) Las entidades y su clasificación en el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. Los problemas derivados de la distribución competencial en materia de industria; B) Los Agentes Colaboradores: requisitos y funcionamiento. VII. A modo de reflexión final.

## I. Introducción

Es sabido que la tradicional libertad de industria y comercio hoy identificable con la genérica libertad de empresa constitucionalmente reconocida (art. 38 CE)<sup>1</sup> se encuentra limitada y condicionada por di-

---

<sup>1</sup> Sobre la aparición y devenir histórico de la libertad de industria y comercio, y su reformulación en la actual libertad de empresa, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián,

versos mecanismos públicos de intervención cuya razón última se apoya en la protección de bienes jurídicos de variado signo. En tal sentido, la seguridad industrial ha sido y es un ámbito de intensa presencia pública.

No obstante, y en el marco de un creciente proceso liberalizador y desregulador, la legislación positiva ha tendido a buscar el punto de equilibrio entre «intervención» y «libertad», evitando en lo posible que los mandatos que la primera está llamada a cumplir terminen ahogando a la segunda o constriñéndola con requerimientos difícilmente compatibles con un mercado que se dice abierto y, sobre todo, con la vertiente de la libertad de empresa como derecho subjetivo<sup>2</sup>.

En esta línea trata de encauzarse la Ley de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi<sup>3</sup> (en adelante, LIE) recientemente aprobada, en cuya Exposición de Motivos puede leerse:

«[...] resulta imprescindible armonizar los intereses de los titulares y usuarios de actividades, instalaciones, equipos, aparatos y productos industriales con los intereses de los agentes colaboradores de la actividad industrial, así como con el interés general de los ciudadanos, teniendo en cuenta siempre los principios de intervención mínima y de liberalización industrial, que vienen inspirando las distintas regulaciones existentes en materia de industria».

---

*Derecho Administrativo Económico*, vol. I, La Ley, Madrid, 1988, pp. 125-149; TORNOS MAS, Joaquín, «Ordenación constitucional del comercio», en VVAA (coord. MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo V («Economía y Hacienda»), Civitas, Madrid, 1991, p. 4114.

<sup>2</sup> Suele afirmarse que el art. 38 CE posee un doble carácter: a) En su *vertiente institucional*, el derecho a la libertad de empresa actúa como garantía para el mantenimiento de la economía de mercado, de modo que los poderes públicos se ven comprometidos a asegurar las reglas de la libre competencia y a someterse a ellas en lo atinente a la actividad económica desarrollada por el sector público; b) En su *vertiente subjetiva*, permite al titular del derecho reaccionar frente a cualquier medida restrictiva, excluyente o que resulte desproporcionada para la consecución del fin de interés general que justifique aquélla.

Frente a la primacía que el TC ha otorgado a la primera de ellas [FJ Tercero, STC (Pleno) 83/1984, de 24 de julio; BOE 203/1984, de 24 de agosto], una parte de la doctrina subraya su naturaleza de derecho público subjetivo. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Principios del sistema económico en la Constitución Española», *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1996/VII, pp. 18-19; DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F., «Constitución económica y Derecho Mercantil», en VVAA, *Jornadas sobre la reforma de la legislación mercantil*, Civitas/Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1979, p. 97.

<sup>3</sup> Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi; BOPV núm. 228, de 29 de noviembre de 2004.

## II. El concepto de seguridad industrial y sus elementos

En términos algo más sencillos que los empleados en la Ley estatal<sup>4</sup>, el art. 7 LIE define la SEGURIDAD INDUSTRIAL como «*el sistema de disposiciones obligatorias que tienen por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes capaces de producir daños a las personas, a los 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*».

Dos son los elementos fundamentales que configuran esta concepción:

### A. *El carácter obligatorio de sus disposiciones. La relevancia de los Reglamentos de Seguridad*

La seguridad industrial remite a un conjunto de *disposiciones obligatorias* que pueden venir impuestas bien por la normativa general, bien por la sectorial.

Hemos de constatar que la seguridad ha estado siempre en estrecha relación con la denominada «calidad industrial». Sin embargo, y como característica esencial que permite diferenciarlas, la seguridad es de cumplimiento obligatorio frente a la naturaleza voluntaria propia de la calidad.

La LIE es especialmente cuidadosa a la hora de establecer esta separación asignándoles capítulos distintos, si bien pone de relieve la delgada línea que las separa en cuanto establece que cuando las normas relativas a la calidad sean exigibles por una disposición normativa, pasarán a formar parte del ámbito de la seguridad industrial en los aspectos que afecten a la misma (art. 18.2 LIE).

En relación con este extremo debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el art. 2.1 LIE, la Comunidad Autónoma es la encargada de «*declarar la obligatoriedad de una norma en un determinado ámbito de aplicación o establecer una regulación específica cuando las razones que justifican su necesidad se integren en la protección de intereses públicos cuya competencia le corresponda, o por imperativo de un acuerdo internacional, cuando tenga atribuida su aplicación*». Por otra parte, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su competencia en la materia, puede introducir requisitos adicionales de seguridad a los establecidos por las normas estatales o, en su caso, aprobar normativa pro-

---

<sup>4</sup> Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria; BOE 176/1992, de 23 de julio. En adelante LI.

pia que, en conjunto, suponga un incremento de los niveles de seguridad respecto de la equivalente norma estatal (art. 2.3 LIE).

En este ámbito de la seguridad industrial cobran especial trascendencia los llamados Reglamentos de Seguridad que, desarrollados en las correspondientes Instrucciones Técnicas Complementarias<sup>5</sup>, establecen los requisitos y condiciones técnicas relativas a la fabricación, comercialización, utilización, instalación o funcionamiento de un producto, aparato o instalación, y los procedimientos técnicos para evaluar su conformidad a los mismos. De igual modo, señalan las obligaciones de los profesionales que intervienen en su diseño, ejecución, utilización y mantenimiento, así como los controles previos y periódicos necesarios (art. 10 LIE; art. 12 LI). Según recuerda el art. 11 LIE, estos Reglamentos de Seguridad pueden referirse a aspectos de carácter general (procedimiento, instaladores, empresas)<sup>6</sup> o sectorial (relativos a alguno de los sectores concretos que enumera la propia ley en el artículo citado).

Fruto de las llamadas Directivas de Nuevo Enfoque y de Enfoque Global, las reglamentaciones técnicas han sufrido un viraje importante en lo que atañe a la unificación de criterios y prescripciones a cumplir por los distintos Estados miembros<sup>7</sup>. Dada la imprecisión y dispersión terminológica, se ofrece incluso la noción de «reglamento técnico» que ahora transcribimos:

«Las especificaciones técnicas u otros requisitos, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación, cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de jure* o *de facto*, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, al igual que, sin perjuicio de las mencionadas en el artículo 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíban la fabricación, la importación, la comercialización o la utilización de un producto» [art. 1, apartado 9) Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, por la que se establece un

<sup>5</sup> La STS (Sala 3.ª; sección 3.ª) de 30 de marzo de 1998 [Referencia Base de datos El Derecho Editores (en adelante, EDJ), 1998/2196], viene a reconocer que dichas Instrucciones sirven en general para incorporar «las condiciones de seguridad de mayor modernidad» y, siendo la apreciación de las mismas «de plena discrecionalidad técnica», los órganos judiciales no pueden entrar a enjuiciar su procedencia y, en su caso, sustituirlas (FJ Tercero). En igual sentido, STS (Sala 3.ª; sección 3.ª) de 4 de junio de 2001 (EDJ 2001/3151), FJ Cuarto.

<sup>6</sup> Este tipo de reglamentaciones tratan de establecer condiciones de protección con carácter horizontal, esto es, aplicables a cualquier sector de la actividad industrial. Un ejemplo muy reciente es el del Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (BOE 303/2004, de 17 de diciembre).

<sup>7</sup> Véase epígrafe «IV.C) PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN»

procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas]<sup>8</sup>.

Las mayores dificultades se plantean, sin duda, al hilo de los reglamentos técnicos de facto (Considerando 12.º Directiva 98/34/CE), concepto que el mismo artículo y apartado citado delimita, incluyendo:

- «Las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro que remiten, bien a especificaciones técnicas u otros requisitos, bien a códigos profesionales o de práctica que se refiera en los mismos a especificaciones técnicas u otros requisitos y cuyo cumplimiento otorgue una presunción de conformidad a las prescripciones fijadas por dichas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.
- Los acuerdos voluntarios en los que las autoridades públicas son parte contratante y que, por razones de interés público, tienen por objeto el cumplimiento de las especificaciones técnicas o de otros requisitos, con exclusión de los pliegos de condiciones de las contrataciones públicas.
- Las especificaciones técnicas u otros requisitos vinculados a medidas fiscales o financieras que afectan al consumo de productos al fomentar la observancia de dichas especificaciones técnicas u otros requisitos; no se incluyen las especificaciones técnicas u otros requisitos vinculados a regímenes nacionales de seguridad social.»

En síntesis, el Nuevo Enfoque intenta que las reglamentaciones técnicas ligadas a la seguridad industrial sigan un sistema de referencia a normas aprobadas en instancias europeas; normas que vienen a determinar los requisitos esenciales que debe cumplir cada instalación para su puesta en funcionamiento o cada producto para su fabricación y comercialización. Dichos requisitos esenciales no son incompatibles con la fijación por los Estados de exigencias dirigidas a incrementar los niveles de seguridad, si bien ello debe formalizarse a través de un determinado procedimiento ante las instituciones comunitarias<sup>9</sup>.

La LIE es consecuente con estas orientaciones y al efecto, indica:

«Los reglamentos de seguridad utilizarán, salvo excepciones que lo justifiquen, el sistema de referencia a normas, y podrán ir acompañados de las especificaciones y exigencias que se consideren necesarias en orden a su adecuada utilización y aplicación. Así mismo, establecerán aquellos requisitos y condiciones técnicas que respondan a un incre-

---

<sup>8</sup> DOCE núm. L 204/37, de 21 de septiembre de 1998.

<sup>9</sup> Dicho procedimiento viene regulado por la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (cit).

mento de los niveles de seguridad industrial, utilizando para ello las mejores tecnologías disponibles en cada momento» (art. 10.3 LIE).

No debe olvidarse, además, que la celeridad con que se producen los avances tecnológicos obliga a que las reglamentaciones técnicas estén debidamente actualizadas. Con ese fin, la disposición final segunda LIE habilita al consejero competente en materia de industria para que, mediante orden, «apruebe todas aquellas disposiciones que sean consecuencia de los avances tecnológicos y la evolución del estado de la técnica y que obliguen a una adaptación de los requisitos y condiciones de carácter estrictamente técnico que deban reunir tanto las instalaciones como los aparatos, equipos o productos de carácter industrial, incluidos, en su caso, los procedimientos de prueba, inspección y control a que deban ser sometidos»<sup>10</sup>.

### B. *El objeto de la seguridad industrial*

El objeto de dichas normas de cumplimiento obligatorio es la prevención de riesgos mediante la limitación de sus causas<sup>11</sup>, así como la protección frente a daños de cualquier naturaleza derivados de la actividad, instalaciones y productos industriales<sup>12</sup>.

Este segundo elemento evidencia que la seguridad industrial y los mecanismos administrativos de los que se sirve, tienden a la preservación de ciertos bienes jurídicos entre los que despuntan singularmente la salud pública, la protección de los consumidores y usuarios y la defensa del medio ambiente<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> La Exposición de Motivos de la ley explica que «esta habilitación responde a la extraordinaria complejidad técnica y al grado del detalle que requieren las reglamentaciones técnicas reguladoras de cada tipo de producto o instalación. Así mismo, la opción por esta figura reglamentaria se fundamenta en la necesidad de utilizar procedimientos de elaboración y de modificación lo suficientemente rápidos y flexibles, de tal forma que se pueda adaptar la normativa técnica a una ciencia y tecnología en continua evolución».

<sup>11</sup> Atendiendo al art. 9.2 LI, la prevención se articula en torno a dos finalidades: «limitar las causas que originen los riesgos» y «establecer los controles que permitan detectar o contribuir a evitar aquellas circunstancias que pudieran dar lugar a la aparición de riesgos y mitigar las consecuencias de posibles accidentes».

<sup>12</sup> Conforme al art. 9.3 LI «tendrán la consideración de riesgos relacionados con la seguridad industrial los que puedan producir lesiones o daños a personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, y en particular los incendios, explosiones y otros hechos susceptibles de producir quemaduras, intoxicaciones, envenenamiento o asfixia, electrocución, riesgos de contaminación producida por instalaciones industriales, perturbaciones electromagnéticas o acústicas y radiación, así como cualquier otro que pudiera preverse en la normativa internacional aplicable sobre seguridad».

<sup>13</sup> BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 1999, 4.ª ed., p. 955.

Por otro lado, y teniendo en cuenta los términos de la definición legal, creemos que la perspectiva desde la que debe enfocarse la seguridad industrial es más amplia de la que comúnmente ha venido dándosele. Generalmente asociada a los productos industriales y sus instrumentos propios (destacadamente, la actividad de normalización y de homologación), así como al régimen de inspección y control de las instalaciones industriales, entendemos que hoy en día la seguridad trata de abarcar la industria en sus diversas vertientes —instalaciones, procesos y productos industriales, así como agentes intervinientes—, arbitrando los mecanismos administrativos correspondientes en torno a dos ejes: a) el objeto sobre el que recaen las disposiciones obligatorias de seguridad; y/o b) el momento en que aquellos se despliegan<sup>14</sup>.

### III. Seguridad industrial y distribución constitucional de competencias

De conformidad con el art. 10.30 del Estatuto de Autonomía del País Vasco<sup>15</sup>, la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de:

«Industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera. En la reestructuración de sectores industriales, corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.»

Una competencia que, en todo caso, es preciso cohonestar con las que ostenta el Estado en la materia con base en diversos apartados del art. 149.1 CE a los que aludiremos a continuación.

---

<sup>14</sup> Este hecho se pone de manifiesto en el propio articulado de la ley. En efecto, el capítulo III LIE contiene 11 de los 42 artículos que componen el texto legal, y en ellos se regulan cuestiones de diversa índole que afectan tanto a las instalaciones, como a la actividad industrial propiamente dicha, y al resultado de dicha actividad. De igual modo, la actuación administrativa se materializa fundamentalmente «ex ante» (autorizaciones y acreditaciones) y simultáneamente (inspecciones, controles, medidas cautelares, potestad sancionadora) al ejercicio de dicha actividad industrial.

Por otro lado, quedan igualmente concernidos los sujetos que, de un modo u otro, intervienen en la actividad industrial. Es significativo que, por lo que respecta al control, se apunte que éste debe ser integral, comprendiendo no sólo las instalaciones, aparatos, equipos y productos, sino también los «agentes intervinientes» en relación con los cuales se establece asimismo el régimen de responsabilidad.

<sup>15</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre; *BOE* 306/1979, de 22 de diciembre.

De la mera aproximación a los preceptos indicados resulta evidente que el tema que nos ocupa no es ajeno a la complejidad de nuestro sistema de distribución de competencias económicas entre los distintos entes territoriales, cuyas dificultades se acrecientan en la medida en que la casística conflictual entrecruza títulos competenciales muy variados<sup>16</sup>.

#### A. *La seguridad industrial como submateria dentro de «industria»*

La materia de «industria» se compone de un entramado de «submaterias», entre las cuales se sitúa la propia «seguridad industrial». Así lo expresa el TC en los siguientes términos:

«[...] en el núcleo fundamental de la materia de «industria» se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente *en la submateria de seguridad industrial*<sup>17</sup>, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas» [STC (Pleno) 203/1992, de 26 de noviembre; FJ Segundo]<sup>18</sup>

Pese a que este ensamblaje de la seguridad industrial en la materia más amplia de «industria» parece palmario, el propio TC se ha visto

<sup>16</sup> El análisis de la jurisprudencia constitucional pone en evidencia que el TC se ha visto obligado a perfilar los límites entre los ámbitos materiales que confluyen en cada caso, tratando de dar la conexión constitucional y estatutaria más directa en relación con los supuestos planteados. En este sentido, la concurrencia puede venir determinada por el carácter del producto industrial (así ocurre, por ejemplo, con las normas de seguridad industrial relativas a vehículos en las que se entremezclan cuestiones de seguridad vial) o por la multiplicidad de procesos que se incluyen en la industria, algunos de los cuales poseen una incidencia importante en otras materias competenciales (singularmente con la de comercio exterior; véase sobre este punto el FJ Segundo, STC (Sala 2.ª) 313/1994, de 24 de noviembre; BOE 310/1994, de 28 de diciembre).

De cualquier modo, esta determinación competencial está plagada de dificultades y en el caso de la seguridad industrial se manifiesta, entre otras, en la STC (Sala 1.ª) 14/1994, de 20 de enero (BOE 41/1994, de 17 de febrero) en la que se formulan dos Votos particulares discrepantes (formulados por los Magistrados Viver i Pi-Sunyer y López Guerra).

<sup>17</sup> El apartado III de la Exposición de Motivos de la LIE emplea idéntica terminología calificando de submateria la seguridad industrial.

<sup>18</sup> STC (Pleno) 203/1992, de 26 de noviembre; BOE 307/1992, de 23 diciembre. Esta Sentencia fue dictada con ocasión de un conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 20 de septiembre de 1985, que atribuían al Estado el ejercicio de actividades de ejecución relativas a la aprobación, inscripción y cancelación registral de tipos de cisternas, contenedores-cisterna y vagones-cisterna para el transporte de mercancías peligrosas.



obligado a subrayarlo frente a ciertos intentos de conectarla con la competencia exclusiva del Estado en materia de «seguridad pública» (149.1.29 CE)<sup>19</sup>.

### B. *La competencia estatal en materia de industria: su fundamento y alcance*

Ninguno de los apartados del art. 149.1 CE refiere explícitamente una eventual competencia estatal en la parcela de «industria». Ello no ha impedido el reconocimiento del papel del Estado con base en la subsunción de este ámbito en otros títulos competenciales de corte más genérico, a saber:

a) Art. 149.1.1 CE que, en cuanto atribuye al Estado la competencia exclusiva para la «*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*», incluye el derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE y, por tanto, la actividad empresarial desplegada en el sector industrial.

Como contrapunto al entendimiento extensivo que pudiera darse a este artículo, el TC ha venido afirmando reiteradamente que «condiciones básicas» no es sinónimo de «uniformidad» y concretamente en el campo que nos ocupa ha indicado:

«Es cierto también que entre las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa se halla la garantía de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, pero *la interpretación conforme a esta exigencia constitucional de lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE y, en el caso, en el art. 12.1.2 Estatuto de Autonomía de Cataluña, no impide, por extensiva que se pretenda esta interpretación, la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias para regular las características que debe reunir un determinado producto o las de los materiales o el régimen de fabricación de aquellos artículos que han de ser utilizados en su territorio* (cuando esa competencia autonómica proviene de un título competencial, cuyo ejercicio puede y debe comportar normalmente una diversidad de condiciones de fabricación y homologación del producto), *ni obstaculiza por sí misma al empresario para*

---

<sup>19</sup> Como recuerda la STC 313/1994, de 24 de noviembre: «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante los cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 CE» (FJ Sexto).

*ejercer su actividad libremente, ni excluye su acceso al mercado en cualquier parte del territorio nacional, o fuera del mismo, aunque ello le obligue a una cierta diversificación de la producción.*

*Pero esta consecuencia no es incompatible con la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia para regular diversamente las características que deben reunir ciertos productos industriales al efecto de garantizar la protección de los bienes o fines jurídicos que su Estatuto de autonomía les asigna, ni, en suma, puede entenderse que resulte del art. 149.1.1 CE o del art. 12.2 Estatuto de Cataluña, la necesidad de absoluta uniformidad de las características legalmente exigibles a todos los productos industriales, en todo el territorio nacional, pues ello significaría una restricción excesiva de la legítima acción autonómica en cumplimiento de aquellos fines» [STC (Pleno) 52/1988, de 24 de marzo, FJ Cuarto]<sup>20</sup>*

b) Art. 149.1.13 CE, relativo a la competencia estatal para la fijación de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y que viene a contener dos aspectos que es preciso deslindar:

b.1. «*Bases de la planificación general de la actividad económica*». Tal y como ha establecido el TC, el término «bases» remite a una «noción material», cuya pretensión no es otra que disponer de «una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación» que asegure «en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia» [STC (Pleno) 1/1982, de 28 de enero, FJ Primero]<sup>21</sup>.

La interpretación que la jurisprudencia constitucional ha dado a este apartado le ha dotado de una fuerza expansiva cuando menos sorprendente que se concreta en doctrina reiterada según la cual «dentro de la *competencia de dirección de la actividad económica general* tienen también cobijo las *normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos*, así como las *previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*»<sup>22</sup>.

En esta interpretación lata de las bases en materia económica ha revestido especial trascendencia el «principio constitucional de unidad

<sup>20</sup> BOE 89/1988, de 13 de abril.

<sup>21</sup> BOE 49/1982, de 26 de febrero.

<sup>22</sup> FJ Segundo, STC (Pleno) 152/1988, de 20 de julio; BOE 203/1988, de 24 de agosto.

económica»<sup>23</sup>, que se concreta en la «exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado»; exigencia que «es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de la organización territorial (Tít. VIII CE) [de manera que] la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores»<sup>24</sup>.

En cualquier caso, y consciente de que esta interpretación podría conducir a la alteración de hecho de la distribución competencial<sup>25</sup>, el propio TC ha tratado de matizar el recurso al 149.1.13 CE advirtiendo que «la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una *incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general*»<sup>26</sup>. Así ha ocurrido en materia de seguridad industrial, como se muestra en la STC 313/1994, de 24 de noviembre:

«[...] las actividades de normalización y homologación de productos industriales *no pueden considerarse incluidas en la materia de planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13 CE), que sin duda

---

<sup>23</sup> Según señala la STC 1/1982, de 28 de enero (cit.), este principio es proyección en la esfera económica del principio de unidad del Estado (art. 2 CE) (FJ Primero).

<sup>24</sup> FJ Cuarto, STC (Pleno) 29/1986, de 20 de febrero; *BOE* 69/1986, de 21 de marzo.

<sup>25</sup> En este sentido resultan significativos los Votos particulares formulados a las SSTC 152/1988 (cit.), 225/1993, de 8 de julio (*BOE* 183/1993, de 2 de agosto), y 284/1993, de 30 de septiembre (*BOE* 256/1993, de 26 de octubre) que entienden que la aplicación a tales casos del art. 149.1.13 CE «lleva a una ablación total de las competencias autonómicas» (Rubio Llorente en su Voto particular a la STC 152/1988) y que «dado que en principio toda medida de ordenación económica puede tener alguna incidencia sobre el sistema económico en su conjunto (...) atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre bases de la ordenación general de la economía» (Viver i Pi-Sunyer en su Voto particular a la STC 225/1993, al que se adhieren los Magistrados De la Vega Benayas, Gimeno Sendra y Mendizábal Allende; a este razonamiento se remite el propio Viver i Pi-Sunyer en su Voto discrepante a la STC 284/1993).

<sup>26</sup> FJ Cuarto STC (Pleno) 76/1991, de 11 de abril; *BOE* 115/1991, de 14 de mayo. Sentencias más recientes utilizan el término «determinante» de manera que, aún reconociendo la incidencia económica de la regulación objeto del conflicto, el TC considera que ésta es «tangencial o secundaria». Un planteamiento que, frente a iniciales fallos que enfocaban la resolución de los asuntos desde el punto de vista de la finalidad de dicha regulación, se centran —más adecuadamente— en el objeto de la misma. STC (Pleno) 95/2001, de 5 de abril, FJ Tercero; *BOE* 85/2001, de 9 de abril; STC (Pleno) 95/2002, de 25 de abril, FJ Séptimo; *BOE* 122/2002, de 22 de mayo; STC (Pleno) 190/2002, de 17 de octubre, FJ Quinto, *BOE* 271/2002, de 12 de noviembre.

delimita la competencia autonómica en materia de industria. La actividad de establecer las condiciones de seguridad que deben poseer los productos industriales y el control de su cumplimiento no pueden considerarse manifestaciones de la política de dirección de la actividad económica mediante la fijación de líneas directrices ni medidas de planificación de criterios globales de la ordenación del sector industrial; y tampoco [existe] razón alguna por la cual esas medidas concretas requieran inevitablemente de una decisión unitaria para salvaguardar la coordinación de la actividad económica en todo el Estado» (FJ Sexto).

A nuestro entender, la conexión de la seguridad industrial con el art. 149.1.13 CE es más que discutible y en tal sentido estamos de acuerdo con el razonamiento expuesto. No obstante, debemos constatar la paradoja que supone que ese entronque se produzca de modo mediato: así, la seguridad industrial como submateria de industria se liga a ésta que, a su vez, y dada la inexistencia de referencia constitucional expresa a la misma, se distribuye competencialmente por su engarce con el 149.1.13 CE.

Por lo que se refiere a la instrumentación formal, la jurisprudencia constitucional ha subrayado el «principio de preferencia de ley»<sup>27</sup> para el establecimiento de este común denominador normativo, aunque con la posibilidad excepcional de hacerlo a través de reglamentos<sup>28</sup> lo que, en el ámbito de la seguridad industrial, adquiere singular relieve dada la importancia de los Reglamentos de Seguridad<sup>29</sup>.

b.2. «*Coordinación*». Según el TC «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones, y reduciendo disfunciones que, de

---

<sup>27</sup> Conforme a este principio, «corresponde, siempre que así sea posible, definir lo básico a la norma emanada del poder legislativo del Estado, que es la que mejor garantiza la generalidad y estabilidad de las reglas básicas y, por consiguiente, el respeto debido a las competencias autonómicas de desarrollo» [FJ Cuarto C), STC (Pleno) 147/1991, de 4 de julio; BOE 180/1991, de 29 de julio].

<sup>28</sup> Así la STC (Pleno) 76/1983, de 5 de agosto (BOE 197/1983, de 18 de agosto), reconoce que «existen supuestos en que la Ley puede remitir al reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma. En el presente caso, la habilitación al Gobierno aparece justificada porque la materia a que se refiere, de carácter marcadamente técnico, es más propia del reglamento que de la Ley» (FJ Vigésimocuarto); y la STC (Pleno) 86/1989, de 11 de mayo (BOE 140/1989, de 13 de junio) en la que puede leerse: «si bien este Tribunal ha manifestado, que efectivamente, la Ley aprobada en Cortes es el medio ordinario de fijación de bases, también ha admitido la potestad reglamentaria en este extremo en materias que, por su naturaleza cambiante y coyuntural, exijan una actividad normadora que reúna unas características de rapidez y capacidad de ajuste que la Ley no tiene» (FJ Vigésimotercero).

<sup>29</sup> Véase nota al pie núm. 33.

subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». Competencia en todo caso «distinta a la de fijación de bases» y que «presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado», es decir, requiere la existencia de competencias autonómicas en la materia como objeto de coordinación. Partiendo de esos presupuestos, la coordinación «debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» [STC (Pleno), 42/1983, de 20 de mayo, FJ Tercero C)]<sup>30</sup>.

Desde este planteamiento, la coordinación se presenta como un mecanismo que, pudiendo incidir en competencias autonómicas, no debe producir su vaciamiento efectivo; incidencia que puede producirse «ex post», esto es, con posterioridad al ejercicio de aquéllas por parte de las Comunidades Autónomas e incluso, «ex ante», mediante técnicas «preventivas u homogeneizadoras»<sup>31</sup>, lo que en definitiva faculta al Estado para establecer condiciones de naturaleza material que deban ser cumplidas con carácter obligatorio<sup>32</sup>.

Lo hasta aquí referido constituye el fundamento que legitima al Estado para ejercitar competencias en materia de industria que, en lo concerniente específicamente a la seguridad industrial, se concreta del siguiente modo:

En primer lugar, el Estado tiene atribuida la potestad normativa básica en el ámbito de la seguridad industrial, lo que incluye no sólo los preceptos calificados como básicos en la LI, sino igualmente las prescripciones contenidas en los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito nacional<sup>33</sup>. Ello no obsta para que las CCAA con competencia

<sup>30</sup> BOE 144/1983, de 17 de junio.

<sup>31</sup> FJ Cuarto, STC (Pleno) 45/1991, de 28 de febrero; BOE 74/1991, de 27 de marzo.

<sup>32</sup> Sobre la coordinación en la Constitución Española y en la jurisprudencia constitucional, véase AVILA ORIVE, José Luis, «Consideraciones añadidas sobre el principio de coordinación en las relaciones interadministrativas», *Actualidad Administrativa*, núm. 39, 23-29 de octubre de 1995, pp. 655-666.

<sup>33</sup> Estos Reglamentos corresponde aprobarlos al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias autonómicas para incluir «requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio» (art. 12.5 LD). El TC en la Sentencia ya citada 313/1994, sentó a este respecto que «corresponde al Estado establecer reglamentaciones técnicas en las que se precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales que pretendan fabricarse, importarse o comercializarse en España. Dentro de esta potestad normativa deben incluirse las disposiciones que esta-

exclusiva en industria puedan dictar disposiciones complementarias a las estatales «siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal». Así las cosas, nos hallamos ante «una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos»<sup>34</sup>.

En segundo término, las facultades de ejecución corresponden a las CCAA que estatutariamente hayan asumido tales competencias<sup>35</sup>. No obstante, «el Estado puede establecer los Registros que estime necesarios para ejercer sus competencias, aunque el régimen jurídico de dichos Registros deba respetar las competencias de ejecución que puedan haber asumido las Comunidades Autónomas»<sup>36</sup>.

### C. *El ámbito competencial autonómico en la materia*

Desde las premisas apuntadas en el epígrafe anterior, las fronteras competenciales de la Comunidad Autónoma vasca son relativamente sencillas: desarrollo normativo de la legislación básica estatal y ejecución, tanto de la regulación del Estado como de la complementaria que eventualmente se haya podido aprobar en sede autonómica y, en su caso, la que emane de la CEE<sup>37</sup>.

---

blecen con carácter general la equivalencia entre las normas de seguridad extranjeras y las españolas: determinar de forma general y abstracta que una reglamentación extranjera garantiza un nivel de seguridad industrial similar a la española y que, en consecuencia, su cumplimiento permite la importación, comercialización e instalación en el mercado interior, supone materialmente un acto de determinación de la normativa técnica de seguridad aplicable» (FJ Tercero).

<sup>34</sup> FJ Tercero, STC (Pleno) 243/1994, de 24 de noviembre; *BOE* 197/1994, de 18 de agosto.

<sup>35</sup> Hoy en día todas las CCAA ostentan la competencia de ejecución en materia de seguridad industrial. Algunas de ellas porque así se recogía desde el inicio por sus respectivos Estatutos de Autonomía [art. 10.3 Estatuto del País Vasco; art. 30.2 Estatuto de Galicia; art. 8.5 Estatuto de Andalucía; art. 56.1 b) Estatuto de Navarra; art. 34.2 Estatuto Comunidad Valenciana; arts. 33 e) y 34 a).10 Estatuto de Canarias]. Las demás —CCAA Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León— por mor de la transferencia de competencias operada por la Ley Orgánica 9/92, de 23 diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE (*BOE* 308/1992, de 23 de diciembre), arts. 2 g) y 9.

<sup>36</sup> FJ Tercero, STC 243/1994, de 24 de noviembre (cit.).

<sup>37</sup> FJ Tercero, STC 313/1994, de 24 de noviembre (cit.). Esta Sentencia vino a resolver un conflicto positivo de competencia entablado por la Generalidad catalana y por el Gobierno vasco. En lo que a nosotros interesa, el ejecutivo vasco impugna determinados artículos del Real Decreto 494/1988, de 20 de mayo, por el que se aprobaba el Reglamento

Así las cosas, y consciente de la jurisprudencia constitucional existente, la LIE no pretende sino el establecimiento de «un régimen diferenciado y propio para el ámbito territorial de la propia comunidad autónoma», de suerte que la «aparente contradicción entre ese carácter básico [de la legislación estatal] y la regulación autonómica se resuelve considerando que los destinatarios de la ley estatal son las comunidades autónomas, que en el ejercicio de su competencia normativa pueden establecer no únicamente requisitos y condiciones complementarias, sino también un marco jurídico sustantivo y propio regulador de la materia de industria» (Exposición de Motivos LIE).

#### IV. La intervención pública en la seguridad industrial. Cuestiones generales

##### A. *Antecedentes: la Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria de 1939*

La importancia de la industria en el desarrollo económico del país ha determinado que este sector haya estado fuertemente intervenido desde antiguo con actuaciones públicas que pueden considerarse de signo opuesto: nos referimos, por un lado, a la actividad administrativa de fomento y, por otro, a la conocida como actividad de policía, ordenación o limitación<sup>38</sup>.

---

de aparatos que utilizan gas como combustible. En sus alegaciones se señalaba que, a diferencia de lo que ocurre en el Estatuto catalán, el 10.30 del Estatuto del País Vasco no alude genéricamente a «lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad», sino únicamente a «instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para estas funciones». Sin embargo, el TC consideró que «de esta dicción literal no cabe deducir que el Estado carece de competencia para establecer normas relativas a la seguridad de los productos industriales, ni justificar esta competencia, como hace la representación de la CA País Vasco, recurriendo al título competencial consagrado en el art. 149.1.1 CE. El propio precepto estatutario reconoce la posibilidad de que el Estado establezca una legislación específica en materia de seguridad industrial que no puede entenderse referida exclusivamente a la seguridad industrial de las instalaciones industriales, sino también a los productos elaborados en ellas» (FJ Séptimo).

<sup>38</sup> Sin entrar en las clasificaciones doctrinales de la actividad administrativa —cuestión que excede ampliamente de las dimensiones y objeto de nuestro estudio— no está de más recordar que la llamada «policía, ordenación o limitación» abarca un extenso abanico de técnicas que, en sustancia, se caracterizan por la restricción de la esfera jurídica individual, si bien con modulación muy variable: así, se incluyen técnicas que van desde la mera imposición de deberes de comunicación o información hasta la auténtica ablación de derechos, pasando por otras marcadas por el establecimiento de condiciones y requisitos legales a verificar por la Administración Pública. Una clasificación exhaustiva de la

En este contexto se sitúa la *Ley de 24 de noviembre de 1939, sobre ordenación y defensa de la industria*<sup>39</sup> que, en su preámbulo, se expresa en los siguientes términos:

«La Ley (...) de protección a las industrias de interés nacional, es la primera y más fundamental disposición de las varias que habrán de dictarse para crear una economía industrial española, liberal y próspera, liberada de la dependencia extranjera, que revalorice las primeras materias nacionales.

*El logro de esta legítima y perseverante aspiración del Nuevo Estado no podría alcanzarse con la rapidez y firmeza anheladas si la creación de estímulos no fuese acompañada de las oportunas disposiciones, que regulen tanto la implantación como el desarrollo de las industrias todas, principales y secundarias, de la nación, declarado la facultad de la administración para condicionar, reglamentar y vigilar la producción fabril, obteniendo datos estadísticos que le permitan resolver los problemas de modo adecuado y permanente, en lugar de improvisar resoluciones, muchas veces inadecuadas y circunstanciales, sin seguridad de acierto por carecer de las indispensables normas previsoras de ordenación y defensa industrial.*

*Para que las medidas de protección sean fructíferas, han de hermanarse en su aplicación con preceptos legales de la misma categoría, que ordenen, defiendan, orienten y disciplinen la producción, dentro del plan orgánico de amplia tutela estatal que abarque todos los aspectos técnicos y económicos del fomento y progreso de la industria nacional.»*

Presidida por un ánimo de tutela exacerbada<sup>40</sup>, esta norma contemplaba una presencia pública constante y especialmente intensa en la actividad industrial regulando, condicionando y sometiendo a control administrativo cualesquiera actos relevantes de la misma.

En tal sentido, y tras indicar que la industria, «como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación»<sup>41</sup> (art. 1), establecía un

---

tipología de estas técnicas puede encontrarse en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, 3.ª ed., pp. 263 y ss.

<sup>39</sup> BOE de 15 de diciembre de 1939.

<sup>40</sup> El posterior Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica (BOE 174/1959, de 22 de julio) trató de explicar la extrema presencia pública contemplada en la ley de 1939 con base en las dificultades de abastecimiento provocadas por la guerra civil y la guerra mundial, y en la necesidad de una reconstrucción nacional «que se veía retardada en aquellos momentos por la insuficiencia de los recursos y los bajos niveles de renta y ahorro, agravados por el desequilibrio de la capacidad productiva como consecuencia de la contienda».

<sup>41</sup> La idea de «interés nacional» sirve de justificación última no sólo para todo el sistema de limitaciones que vamos a pormenorizar seguidamente, sino también para el establecimiento de las personas responsables. No en vano, el art. 8 de la ley señalaba que «en el



régimen de concesiones administrativas tanto para la instalación de nuevas industrias, como para el traslado y la ampliación de las existentes atribuyendo la competencia para su otorgamiento al Ministerio de Industria y Comercio quien, ostentando facultades ampliamente discrecionales, podía señalar los trámites y normas a seguir según las necesidades nacionales [art. 4 a) y b)].

De igual modo la intervención pública se extendía al ejercicio de la actividad industrial mediante la habilitación al Estado para fijar condiciones de producción y rendimiento, normas de tipificación de los productos industriales, condiciones de venta de ciertos productos, normas sobre aprovechamiento de energía, materiales, residuos de fabricación y mano de obra [art. 4 c), d) y l)], etc. Imponiendo, incluso, condiciones relativas a la gestión empresarial, se preveía la obligatoriedad de que bien las tres cuartas partes bien la totalidad del capital social, según los casos, fuera español [art. 5, a) y b)], al igual que las personas que ocuparan los puestos de gestión más relevantes<sup>42</sup>. Limitaciones de la misma naturaleza se contemplaban para la transferencia de establecimientos o instalaciones industriales (art. 6).

Este régimen de ordenación se completaba con deberes de comunicación de datos a la Administración [art. 4 g)], potestades de inspección [art. 4 e)] y sanción<sup>43</sup>, igualmente amplias, configurando asimismo obligaciones complementarias para determinadas clases de industrias<sup>44</sup>.

## B. *El proceso liberalizador y sus fases*

Las diversas reformas normativas operadas con posterioridad a la Ley de 1939 fueron mitigando la intensidad de las potestades adminis-

---

grado de sus respectivas atribuciones, *los Jefes directos de las empresas son responsables ante el Estado del cumplimiento, con elevado espíritu de subordinación al interés nacional*, de las disposiciones y orientaciones del Gobierno que en cada momento rijan para la industria, responsabilidad que será exigida, subsidiariamente, en sus casos, a los Consejos, Juntas u organismos a quienes en grado superior pudiera corresponder».

<sup>42</sup> El art. 5 d) especificaba dichos puestos en los que se incluían los Directores (técnicos o administrativos gerentes), administradores o apoderados legales, Presidentes de Consejo de Administración de Sociedades Anónimas y cargos directivos de éstas.

<sup>43</sup> Esta ley no establecía un régimen sancionador de tipificación de infracciones y sanciones cuestión que, mediante una remisión en blanco, se dejaba a la determinación reglamentaria (Art. 20).

<sup>44</sup> El art. 3 de la ley clasificaba las industrias en cuatro grupos, algunos de los cuales ofrecían a su vez ciertas subdivisiones. De entre dichos grupos las llamadas «Industrias para la Defensa Nacional» y algunas de las «Industrias básicas para la Economía Nacional» (particularmente «las destinadas total o parcialmente a servicios públicos») sufrían un régimen aún más severo que el apuntado con carácter general.

trativas en un proceso liberalizador que se venía reclamando desde hace tiempo por la doctrina<sup>45</sup> y, que en el terreno de los hechos, se ha producido de manera paulatina, encontrando un impulso definitivo a partir de la CE y de nuestra incorporación a la Unión Europea. Este proceso al que nos referimos puede estructurarse en las siguientes fases al hilo de los instrumentos normativos que le han servido de cauce<sup>46</sup>:

- a) *Decreto 157/1963, de 26 de enero, por el que se autoriza la libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional*<sup>47</sup>. Este Decreto rompe con el esquema de la norma anterior afirmando el principio de libertad de instalación, ampliación y traslado de toda clase de industrias. Un principio muy matizado después por el propio texto que, de un modo confuso, establece regímenes diferenciados según tipos de establecimientos industriales. Dirigido a «orientar, facilitar y estimular» la creación de nuevas empresas, así como a la «modernización y reestructuración» de las existentes, obliga, sin embargo, a que ello se realice «dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación de desarrollo económico a través de la determinación de características técnicas»<sup>48</sup>.

En síntesis, el Decreto definía tres regímenes con diverso grado de ordenación:

- Industrias cuya instalación, ampliación o traslado requieren autorización administrativa previa. En él se incluían aquellas relacionadas con la actividad minera y extractiva, industrias de servicios públicos de agua, gas y electricidad y, en general,

---

<sup>45</sup> Sebastián MARTÍN-RETORTILLO ha criticado muy duramente una ordenación económica que él considera «frente a la empresa», en la que «late un inequívoco recelo, desconfianza incluso, hacia la empresa privada» y que se extiende de forma «indiscriminada», innecesaria y entorpecedora de la gestión empresarial. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Las nuevas perspectivas de la Administración económica y la empresa», en VVAA (dir. VERDERA Y TUELLS, Evelio), *El nuevo derecho de la empresa. Jornadas sobre el nuevo derecho de la empresa. Organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid de 18 al 22 de mayo de 1987 con motivo de su Centenario*, Forum Cámara, Madrid, 1989, pp. 73 y 77.

<sup>46</sup> Suele considerarse que el primer paso liberalizador lo constituye el *Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica* (cit.). Sin embargo, no aludiremos separadamente al mismo en la medida en que se centra en aspectos de política monetaria dirigidos a facilitar el comercio exterior (regulación del mercado de divisas, normas sobre convertibilidad de la peseta, ...) y carece de relevancia desde el punto de vista de la seguridad industrial.

<sup>47</sup> BOE 25/1963, de 29 de enero.

<sup>48</sup> Preámbulo del Decreto 157/1963, de 26 de enero.

- industrias que bien por su objeto, bien por su relevancia en la economía nacional estaban sometidas a una tutela pública intensa. De igual modo se requería autorización administrativa para aquellas industrias que, pertenecientes al grupo posterior, no se ajustasen a las condiciones técnicas y de dimensiones mínimas.
- Industrias cuya instalación o ampliación exigen el cumplimiento de determinadas condiciones técnicas o de dimensión mínima a establecer por el Ministerio de Industria. El art. 2 enumeraba el listado de actividades y establecimientos industriales afectados que, en este caso, era susceptible de extenderse a sectores industriales inicialmente no previstos cuando las circunstancias lo aconsejasen.
  - Industrias cuya instalación, ampliación y traslado es libre, precisándose únicamente la inscripción en el Registro Industrial y siempre con cumplimiento de las normas de policía industrial contenidas en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Este esquema clasificatorio, aunque más claro y ordenado, se mantuvo en el *Decreto 1775/1967, de 22 de julio, sobre el régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias*<sup>49</sup> que se ocupó, además, de aportar una regulación pormenorizada de los procedimientos y del Registro Industrial, y ciertas previsiones en materia sancionadora.

La clasificación en los tres grupos mencionados pervivió en el tiempo, aunque con tendencia creciente a ir engrosando los listados de las industrias emplazadas en las dos primeras categorías<sup>50</sup>. Este hecho permite afirmar que el pretendido afán liberalizador fue exclusivamente formal, casi ficticio, por cuanto la libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias jugaba únicamente respecto de uno de los grupos, el tercero, que a cada paso se hacía más exiguo<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> BOE 176/1967, de 25 de julio.

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ FARRERES hace notar que «la clave de todo el entramado radicaba precisamente en el grupo segundo» que «a través del mecanismo de las llamadas condiciones técnicas y dimensiones mínimas quedaba igualmente sometido a una profunda intervención y ordenación administrativa». Citando a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, recalca que el establecimiento de mínimos actuaba como llave del sistema, de suerte que ésta se abría o cerraba según el Estado tratara de ampliar, reducir o mantener el número de industrias de cada sector. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Industria», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (dir.), *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid, 1991, p. 437.

<sup>51</sup> Las reclasificaciones se realizaron a través de Ordenes ministeriales y, de forma importante, mediante *Decreto 2072/1968, de 27 de julio, por el que se clasifican determina-*

- b) *Real Decreto 378/1977, de 25 de febrero, sobre medidas liberalizadoras en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias*<sup>52</sup>. El establecimiento de las condiciones mínimas característico del sistema descrito terminó por convertirse en un obstáculo para el desarrollo industrial, circunstancia que teóricamente sirvió de base para la modificación del régimen anterior mediante este Real Decreto que, en su art. 1, afirmaba la libertad de instalación, ampliación y traslado de toda clase de industrias, salvadas las excepciones que el propio texto especificaba en sus tres artículos siguientes.

Sin embargo, y al igual que en ocasiones precedentes, dicha liberalización fue sólo aparente. El número y naturaleza de los supuestos excepcionados convertía el principio de libertad en pura entelequia, pues se excluían del mismo amplísimos sectores e industrias bien por regularse mediante disposiciones específicas (art. 2), bien porque se sometían a autorización administrativa (art. 3), bien por hallarse comprendidos en la categoría de «Empresas declaradas de interés preferente» o por haber suscrito «compromisos de acción concertada con la Administración» (art. 4).

- c) *Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre liberalización industrial*<sup>53</sup>. La aparición de la CE determinó la necesidad de una reforma en el régimen que hasta el momento estaba vigente. Tal y como reconoce el Preámbulo de este Decreto,

«la liberalización industrial [...] necesita, tras la publicación de la Constitución, un ámbito más amplio, a fin de atender a la necesidad de instrumentar el principio de libertad empresa definiendo un régimen de libre instalación, ampliación y traslado de industrias que, con las excepciones fundamentadas en el interés económico general de la defensa nacional, propicie iniciativas empresariales imprescindibles en la situación económica actual».

De acuerdo con esta necesidad, el texto eliminó la autorización administrativa previa para un número apreciable de industrias (salvo las excepciones contenidas en el art. 1) y trató de simpli-

---

*das industrias a efectos de su instalación, ampliación y traslado (BOE 209/1968, de 20 de agosto). Una simple aproximación a las listas que enumera esta norma permite advertir que la mayor parte de los establecimientos industriales estaban sometidos bien a autorización, bien al cumplimiento de las condiciones técnicas y de dimensión mínima que imponía el Ministerio de Industria.*

<sup>52</sup> *BOE 64/1977, de 16 de marzo.*

<sup>53</sup> *BOE 247/1980, de 14 de octubre.*

ficar el procedimiento suprimiendo ciertos trámites. En este punto, el art. 2.3 establecía que «la puesta en funcionamiento de las industrias no necesitará otro requisito que la comunicación a la Administración de la *certificación expedida por técnico competente, en la que se ponga de manifiesto la adaptación de la obra al proyecto y el cumplimiento de las condiciones técnicas y prescripciones reglamentarias que en su caso correspondan*». Dicho certificado constituía también título suficiente para la inscripción en el Registro Industrial (art. 2.4).

Por lo demás, el Decreto fijaba amplias facultades de inspección «con el fin de comprobar y vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones técnicas y de las normas aplicables», de suerte que el incumplimiento de éstas podía dar lugar a la paralización inmediata de la actividad industrial (art. 3.1 y 2).

- d) *Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales*<sup>54</sup>. Después de la CE, la incorporación de España a las Comunidades Europeas se convirtió en un nuevo catalizador del proceso liberalizador. Así lo expresa el Preámbulo de este RD-Ley:

«Esta adhesión provoca, como efectos más destacados, la creciente liberalización de ampliación de mercados y la posibilidad de una mejor asignación de recursos a efectos de generar un incremento del crecimiento y bienestar. Las oportunidades que la adhesión a las Comunidades abre a nuestra economía deben ser aprovechadas. Por ello, las orientaciones de la política económica deben orientarse a facilitar una respuesta ágil mediante la creación del entorno institucional adecuado desde los primeros momentos de la incorporación.»

Las medidas que esta norma incorpora son de carácter eminentemente procedimental tendentes a la simplificación de trámites administrativos. Destaca, en todo caso, el establecimiento de la regla del silencio positivo para todas aquellas peticiones de instalación, traslado y ampliación de empresas que no hubieran sido resueltas expresamente en los dos meses siguientes a la solicitud. Esta regla quedaba exceptuada para las actividades enunciadas en el anexo del RD-Ley que, en consecuencia, mantenían la regla (en aquel entonces, general), del silencio negativo<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> BOE 73/1986, de 26 de marzo.

<sup>55</sup> La lista del anexo incluía 14 supuestos que, por lo demás, eran los lógicos puesto que se trataba de empresas pertenecientes a sectores de intervención pública tradicionalmente severa (industrias de explosivos, las de carácter militar y las relacionadas con la Defensa, la Banca, ...).

### C. Principio de mínima intervención

Decíamos al principio de este estudio, que la actual normativa no busca sino el equilibrio entre «intervención» y «libertad»<sup>56</sup>. En tal sentido, las disposiciones obligatorias que configuran la seguridad industrial implican la traslación a este ámbito del problema de los límites de la ordenación administrativa en relación con la libertad de empresa constitucionalmente garantizada<sup>57</sup>.

Buena parte de la doctrina considera que la Constitución económica española ampara una potestad genérica de intervención pública en la economía<sup>58</sup> que, en última instancia, encuentra su punto de apoyo en la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. Desde esta perspectiva, la intervención pública constituiría un elemento<sup>59</sup> del propio

---

<sup>56</sup> Como expresa MARTÍN MATEO «el punto de inflexión de la curva de los derechos individuales y de los intereses colectivos es algo improcesable anticipadamente y que demanda la obra del legislador y los criterios del tribunal constitucional», y recuerda «que todo el derecho público económico va expresamente dirigido a recordar el libre albedrío de los sujetos por él afectados». MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Público de la Economía*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1985, pp. 30-31.

<sup>57</sup> GAMERO ha puesto de manifiesto que el derecho a la libertad empresa del art. 38 CE sería susceptible de una triple «calificación», a saber: «la de derecho constitucional, la de garantía institucional o de instituto y la de libertad pública», llegando a la conclusión de que ni en el régimen, ni en la protección jurídica hay variaciones sustanciales entre ellas. GAMERO CASADO, Eduardo, *La intervención de empresas. Régimen jurídico-administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 88-91.

<sup>58</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en VVAA (dir. RAMÍREZ, Manuel), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Librería Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 46; GARCÍA ECHEVARRÍA, Santiago, «El orden económico en la Constitución», *Libre Empresa*, año II, núm. 8, septiembre-octubre 1978, pp. 20-23 y 42-46; GAMERO CASADO, Eduardo, *op. cit.*, p. 82; BREY BLANCO, José Luis, «Ideologías políticas y modelo socioeconómico constitucional», en VVAA (Dirección del Servicio Jurídico del Estado), *XV Jornadas de Estudio. El sistema económico en la Constitución Española*, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, vol. I, p. 106.

<sup>59</sup> La doctrina difiere en el modo de calificar esta cláusula en relación con la potestad de intervención pública. OJEDA MARÍN entiende que la «cláusula de Estado social», relacionada con la idea de «Administración conformadora del orden social», constituye un «principio estructural». OJEDA MARÍN, Alfonso, *Estado Social y crisis económica*, Editorial Complutense, Madrid, 1993, pp. 26 y 78. ARAGÓN REYES, por contra, hace notar que estamos ante un «principio jurídico puramente material» y no estructural, «un principio orientador de la actuación del Estado», del que «no cabe derivar exigencias organizativas, sino cumplimiento de fines». ARAGÓN REYES, Manuel, *Libertades económicas y Estado Social*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1995, pp. 126-127.

COSCULLUELA, por su parte, subraya que el «Estado Social de Derecho no constituye en sí mismo un modelo diverso al Estado de Derecho» y considera que es esta cláusula de Estado de Derecho la que determina que la primacía de los intereses generales establecida constitucionalmente justifique la intervención de los Poderes Públicos para definir y garantizar los mismos. COSCULLUELA MONTANER, Luis, «Reflexiones sobre los presupuestos

modelo económico constitucional dirigido tanto a la corrección de las disfunciones inherentes a un sistema de economía de mercado no sometido a restricciones<sup>60</sup>, como a la consecución de los fines económicos y sociales previstos en la Norma Fundamental<sup>61</sup>.

Circunscribiéndonos al ámbito estricto de este estudio, y a la luz de estos apuntes previos, debemos partir de que la intervención pública en materia industrial está presidida por la búsqueda de intereses públicos de muy distinto carácter. Por un lado, y en cuanto sector económico de primer orden para el desarrollo del país, presenta una vertiente macroeconómica insoslayable que determina su conversión en objeto prioritario de la política económica<sup>62</sup>. No obstante, y junto a lo anterior, en la industria aparecen implicados intereses generales más específicos que justifican, a su vez, medidas interventoras de diferente cariz y que, sin perder su adjetivación «general», se materializan en objetivos públicos concretos.

Ambas facetas se hallan también en la submateria de la seguridad industrial e igualmente ambas, quedan concernidas por el principio de intervención mínima. Un principio que encontraría sus raíces en los siguientes elementos:

## 1. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA COMO LÍMITE

Siguiendo a MARTÍN-RETORTILLO podemos afirmar que «el derecho a la libertad de empresa es una de las expresiones del derecho de libertad», hecho este que conlleva una triple consecuencia: «carácter restrictivo de todas las medidas limitativas de la libertad; exigencia de que sean proporcionadas a los fines que se pretenden alcanzar; y sometimiento de las mismas al principio de igualdad»<sup>63</sup>.

---

constitucionales y de Derecho Comunitario Europeo y los principios generales del Derecho Público Económico», en VVAA (coord. Cosculluela Montaner, Luis), *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas/Endesa/Ibercaja, Madrid, 2003, pp. 111-112.

<sup>60</sup> BASSOLS COMA, Martín, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 142-144.

<sup>61</sup> ASCARELLI, Tulio, *Teoría de la concurrencia y de los bienes inmateriales*, Publicaciones del Real Colegio de Bolonia en España, Bosch, Barcelona, 1970, pp. 24-25; PUCHADES NAVARRO, Miguel, «La Constitución económica», en VVAA (ed. ALVAREZ CONDE, Enrique), *Diez años de régimen constitucional*, Universidad de Valencia/ Tecnos, Madrid, 1989, pp. 58 y 61.

<sup>62</sup> Cabe recordar en este punto, toda la problemática provocada por la reconversión industrial y la jurisprudencia constitucional que la acompaña y que se condensa en el FJ Cuarto de STC 29/1986, de 20 de febrero (cit.).

<sup>63</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho Administrativo Económico*, vol. I, La Ley, Madrid, 1988, p. 171.

Tanto la ley estatal como la autonómica enfatizan el principio de libertad de ejercicio de actividades industriales erigiéndolo en norma de cabecera, de suerte que cualquier limitación al mismo (ya por razones de interés público ya en cumplimiento de normativa internacional) se entiende como excepción al mismo<sup>64</sup>. No en vano, la LI dispone como primero de sus fines, la «garantía y protección del ejercicio de la libertad de empresa industrial» (art. 2 LI).

En idéntica línea se sitúa el principio de libertad de comercialización de aparatos, equipos o productos industriales, que no encuentra más restricciones que las derivadas del cumplimiento de las normas de seguridad industrial que, en su caso, existan (art. 6.1 LIE).

## 2. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y DE LA COMPETITIVIDAD COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. NUEVO ENFOQUE Y ENFOQUE GLOBAL

FONT GALÁN ha señalado que el art. 38 CE posee cuatro «*valores normativos concurrenciales*»: «valor de mercado», «valor de concurrencia y competitividad empresarial», «valor de productividad empresarial» y, finalmente, «valor de adecuación socioeconómica de la actividad empresarial»<sup>65</sup>; y si bien los mismos no deben ser entendidos en términos absolutos, parece indudable que se han visto reforzados desde los parámetros impuestos por el Derecho Comunitario europeo. En esta línea, MUÑOZ MACHADO advierte que el fortalecimiento del mercado constituye «una característica de la nueva orientación de la intervención pública en la economía», basada en la competitividad como factor «clave para el crecimiento y el desarrollo» y que convierte al mercado en «el lugar más idóneo para

<sup>64</sup> Art. 4.2 LIE. Elocuentemente este artículo responde al rótulo «Régimen general de autorización y funcionamiento de las actividades industriales».

Por lo que respecta a la LI, el art. 4.1 reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de actividades industriales.

<sup>65</sup> Atendiendo a los mismos se produciría una suerte de «autorización constitucional para legitimar (...) una política económica de intervención (legalmente establecida) de la actividad de competencia empresarial en la que —sin merma del contenido esencial del derecho de la libertad de empresa— se fijen las condiciones o modalidades de la actividad de competencia y los objetivos e intereses socioeconómicos que, en razón de las «exigencias de la economía general», no pueden ser transgredidos o perjudicados en el ejercicio de dicha actividad concurrencial». FONT GALÁN, Juan Ignacio, «El modelo normativo de la competencia empresarial: una relectura constitucional», en VVAA (dir. VERDERA Y TUÉLLS, Evelio), *El nuevo derecho de la empresa. Jornadas sobre el nuevo derecho de la empresa. Organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Madrid de 18 al 22 de mayo de 1987 con motivo de su Centenario*, Forum Cámara, Madrid, 1989, pp. 145-151.



la creación de bienes y servicios y para la satisfacción de las necesidades generales»<sup>66</sup>.

A priori, el emparejamiento «intervención pública» y «mercado» puede resultar chocante porque, comúnmente, la primera se contempla como contrapunto indispensable frente a los desmanes del segundo. Es el tipo de intervención que podríamos denominar *directa* o *inmediata* en cuanto el objetivo primario al que se dirige es la defensa de las reglas internas que conforman el mercado y permiten reconocerlo como tal (en esta faceta se enmarcarían las normas de defensa de la competencia, prohibición de prácticas colusorias, etc.). Sin embargo, podemos identificar otro tipo de procesos que, aunque tendentes a fines próximos distintos, terminan por consolidar el intercambio y el marco en el que éste se desenvuelve. En este grupo se encuadran ciertas técnicas de fomento y, en general, las *intervenciones de signo positivo* que, en todo caso, no pueden suponer privilegios vulneradores de los márgenes que imponen las reglas internas del mercado a las que antes aludíamos.

Llegados a este punto, debemos preguntarnos qué significado posee el principio de intervención mínima en materia de seguridad industrial, cuál es su pretensión última y, fundamentalmente, cómo se engarza en el esquema general antedicho.

En primer lugar, la afirmación de tal principio en la letra de la ley parece dirigida a reconducir una situación que se estima inadecuada, de manera que, aun considerando que las normas de seguridad industrial son imprescindibles para la preservación de ciertos bienes jurídicos, *se parte de que el quantum y/o la intensidad de los mecanismos de intervención no son los apropiados*. En otras palabras, *el principio*, en cuanto no surge de la nada, *aparentemente está llamando a la desintervención* y al «repliegue administrativo» en el que aquella consiste.

Según hemos comentado con anterioridad, en esta idea juega un papel importante, sin duda, el necesario respeto a la libertad de empresa; pero este derecho —al igual que todos—, no es incondicionado o absoluto y puede estar sometido a intervención pública siempre que la misma no supere el núcleo infranqueable de su contenido esencial (art. 53.1 CE). Desde este punto de vista, las normas de seguridad industrial existentes hasta el momento nunca se han conside-

---

<sup>66</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Los límites constitucionales de la libertad de empresa», en VVAA (coord. COSCULLUELA MONTANER, Luis), *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas/Endesa/Ibercaja, Madrid, 2003, p. 139.

rado gravosas hasta el extremo de entenderlas inconstitucionales por tal motivo<sup>67</sup>.

Ello nos lleva a la búsqueda de razones adicionales; razones que encuentran su fundamento en el Derecho Comunitario Europeo. No es preciso insistir en la vuelta de tuerca que nuestra incorporación a la Unión Europea ha supuesto para la apertura en el modo de operar de las libertades fundamentales del espacio común. El aspecto que más profusamente se realiza es el relativo a la eliminación de trabas, en el que juega un papel esencial la unificación de modelos interventores y la tendencia a la homogeneización de los instrumentos públicos de ordenación. Esta vertiente es singularmente significativa en materia de industria, como pone de relieve la Exposición de Motivos de la LI:

«También cumple la Ley la necesidad de adaptar la regulación de la actividad industrial en España a la derivada de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea y la constitución del mercado interior, lo que implica, entre otras consecuencias, la necesidad de compatibilizar los instrumentos de la política industrial con los de la libre competencia y circulación de mercancías. En materia de seguridad y calidad industriales, se tiene particularmente en cuenta el objetivo de eliminación de barreras técnicas a través de la normalización y la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control, así como el nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades, con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos».

En un intento de evitar los escollos que para la libertad de establecimiento y, fundamentalmente, para la libre comercialización de productos supone el que cada Estado disponga de técnicas propias, surgen

---

<sup>67</sup> Ciertamente, la determinación del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa encierra enormes dificultades, reconocidas por el propio TC [STC (Pleno) 37/1987, de 26 de marzo, FJ Quinto; *BOE* 89/1987, de 14 de abril].

ROJO, cuyas tesis son probablemente las que mayor predicamento han tenido entre la doctrina, distingue en el mismo un triple aspecto: libertad de acceso al mercado, libertad de ejercicio o permanencia en el mercado y libertad de cesación o de salida del mismo. ROJO, Angel, «Actividad económica pública y actividad económica privada en la Constitución española», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 169-170, julio-septiembre 1983, pp. 327-335.

Sin embargo, no faltan quienes afirman que la concreción del contenido esencial del derecho del art. 38 CE es tarea «imposible» [SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL, Alfredo, «El principio de libertad de empresa», en VVAA, *La Constitución Española. Lecturas para después de una década*, Editorial de la Universidad Complutense/Fundación para la Libertad y la Democracia, Madrid, 1989, p. 220; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho Administrativo ...*, *op. cit.*, p. 85] o, incluso, quienes niegan la posibilidad de definirlo a priori [GAMERO CASADO, Eduardo, *op. cit.*, p. 98].

las llamadas Directivas de Nuevo Enfoque de reglamentación de los productos y de Enfoque Global de la evaluación de conformidad, cuyo elemento común «reside en que *limitan la intervención pública a lo esencial y ofrecen a la industria la mayor gama de opciones posibles respecto a la forma de cumplir sus obligaciones públicas*»<sup>68</sup>.

Sin pretender realizar un estudio pormenorizado de dichas Directivas, debemos, sin embargo, destacar el importante cambio efectuado como consecuencia de ellas en el ámbito de la seguridad y calidad industrial. Vayamos por partes:

Desde las instituciones comunitarias se reconocía que «los objetivos perseguidos por los Estados miembros para la protección de la seguridad y de la salud de sus ciudadanos, e igualmente para la protección de los consumidores» eran en principio «equivalentes»<sup>69</sup>. Sin embargo, y paralelamente, se advirtió que la existencia de reglamentaciones técnicas e instrumentos públicos diferentes en los distintos Estados constituía un obstáculo tanto para la fluidez del intercambio, como para la competitividad empresarial. En tal sentido, la búsqueda de vías que unificaran no sólo criterios, sino también técnicas interventoras se ha ido orientando hacia la creación de un «medio ambiente técnico común a todas las empresas»<sup>70</sup> que, sin embargo, era preciso conciliar con los requerimientos de seguridad exigibles.

Por tanto, y en el marco de los arts. 28 y 30 Tratado CE<sup>71</sup>, la preocupación constante por mantener los estándares de seguridad debía compatibilizarse con la prohibición de prácticas restrictivas de la competencia y medidas de efecto equivalente. Esta tarea determinó la adopción de una serie de «orientaciones relativas a una nueva aproximación

---

<sup>68</sup> COMISIÓN EUROPEA, «Introducción» de la *Guía para la aplicación de las Directivas basadas en el Nuevo Enfoque y en el Enfoque Global*. Bruselas, 1999, p. 8.

<sup>69</sup> Anexo I («Conclusiones relativas a la normalización aprobadas por el Consejo el 16 de julio de 1984») de la *Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985*, relativa a la nueva aproximación en materia de armonización y de normalización (DOCE núm. C 136, de 4 de junio de 1985).

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> De acuerdo con el art. 28 TCE «Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente», si bien dicha prohibición, y conforme al art. 30 TCE «no será obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros». Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, DOCE núm. C 325 de 24 de diciembre de 2002.

en materia de armonización técnica y de normalización» (Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985) cuyo primer principio sienta que tal armonización legislativa se limitará a las exigencias esenciales de seguridad (u otras de interés colectivo) a las cuales deberán corresponder los productos puestos en el mercado, y que, en consecuencia y por este hecho, deberán beneficiarse de la libre circulación en la Comunidad<sup>72</sup>. A partir, pues, desde ese momento las Directivas tendentes al mencionado objetivo (y conocidas como de Nuevo Enfoque) deben subrayar una serie de principios<sup>73</sup> y estructurarse de acuerdo con una serie de elementos<sup>74</sup>, que, a la postre, instauran un sistema que trata de sustituir

<sup>72</sup> Anexo II (Orientaciones relativas a una nueva aproximación en materia de armonización técnica y de normalización), Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, cit.

<sup>73</sup> De entre ellos destacamos los dos primeros:

- «Corresponderá a los Estados miembros garantizar en su territorio la seguridad (en el hogar, en el lugar de trabajo, etc.) de las personas, de los animales domésticos y de los bienes, o el cumplimiento de otras exigencias esenciales de la protección del interés colectivo, tales como la protección de la salud del consumidor, del medio ambiente, etc., respecto de los riesgos que sean el objeto de la directiva.
- Las disposiciones nacionales que asegurarán dicha protección deberán estar armonizadas para garantizar la libre circulación de las mercancías, sin que se rebajen los niveles existentes y justificados de protección en los Estados miembros.»

Anexo II («Esquema que contiene los principios y elementos principales que deberán constituir el núcleo de las Directivas: A) Justificantes»), *Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985*, cit.

<sup>74</sup> Esquemáticamente, los elementos más importantes son los que siguen:

- a) Campo de aplicación. Definiendo la gama de productos cubiertos y la naturaleza de los riesgos que se pretenden prevenir, la aproximación debe tender a evitar la proliferación de directivas sobre productos específicos, si bien cabe la superposición de varias directivas referentes a distintos tipos de riesgos para la misma categoría de productos.
- b) Las Directivas contendrán las exigencias esenciales de seguridad que habrán de cumplir los productos regulados por las mismas, que serán redactadas con la suficiente precisión para que al transponerse al derecho nacional puedan constituir obligaciones sancionables, así como para que los organismos de certificación puedan emitir la pertinente certificación para la comercialización del producto. El cumplimiento de dichas exigencias esenciales de seguridad inicia la aplicación de la cláusula general de puesta en mercado.
- c) Los Estados miembros deben presuponer que los productos certificados de acuerdo con normas armonizadas cumplen con las exigencias esenciales de seguridad y, como regla general, no podrán someterlos a un control previo.
- d) Cláusula de salvaguarda. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas oportunas para retirar o prohibir la puesta en el mercado o restringir la circulación de cualquier producto certificado que amenace con comprometer la seguridad de las personas, de los animales domésticos o de los bienes.
- e) Los medios de certificación a los que podrán recurrir los profesionales del sector son:
  - 1) certificados o marcas de conformidad entregados por una tercera parte; 2) los re-

las clásicas homologaciones y normalizaciones por certificaciones de conformidad<sup>75</sup>.

Este diseño debía completarse con «la creación de las condiciones necesarias para el funcionamiento del principio del reconocimiento recíproco de las pruebas de conformidad, tanto en el ámbito reglamentario [en referencia a la seguridad], como en el no reglamentario [relativo a la calidad]» y a tal fin, la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989 determinó las directrices de la política europea en materia de evaluación de conformidad<sup>76</sup>. Estamos ya ante lo que se conoce como Enfoque Global que, completado por la Decisión del Consejo 90/683/CEE<sup>77</sup>, sustituida a su vez por Decisión del Consejo 93/465/CEE<sup>78</sup>, se dirige a establecer procedimientos de evaluación remitidos a módulos que difieren de acuerdo con la fase de desarrollo del producto (diseño, fabricación), el tipo de evaluación que se realiza (homologación, calidad, ...) y la persona que lleva a cabo la evaluación (el fabricante o un tercero).

Esquematisando los aspectos más destacables de todo lo comentado, podemos decir:

- a) La seguridad, en cuanto dirigida a la protección de las personas y los bienes, constituye un imperativo insoslayable que, sin em-

---

sultados de pruebas efectuadas por una tercera parte; 3) la declaración de conformidad entregada por el fabricante o su mandatario establecido en la Comunidad, pudiendo exigirse que este medio vaya acompañado de un sistema de vigilancia; y 4) otros medios de certificación definidos, en su caso, por la Directiva. En cualquier caso, la elección entre los medios mencionados puede ser limitada, incluso suprimida, dependiendo de la naturaleza del producto y los riesgos a evitar.

<sup>75</sup> La «Guía para la aplicación de las Directivas basadas en el Nuevo Enfoque y en el Enfoque Global» (cit) hace notar que el proceso de armonización legislativa fue al principio lento por dos razones: «En primer lugar, la legislación adquirió un carácter altamente técnico, ya que tenía por objeto satisfacer cada uno de los requisitos de cada categoría de productos. En segundo lugar, la adopción de las directivas de armonización técnica requería unanimidad en el seno del Consejo.» (p. 9)

<sup>76</sup> La cita literal corresponde a la mencionada en el texto Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a un planteamiento global en materia de evaluación de conformidad (*DOCE* núm. C 010, de 16 de enero de 1990).

<sup>77</sup> Decisión del Consejo 90/683/CEE, de 13 de diciembre de 1990, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad que van a utilizarse en las Directivas de armonización técnica; *DOCE* núm. L 380 de 31 de diciembre de 1990 (rectificación publicada en *DOCE* núm. L 115 de 8 de mayo de 1991).

<sup>78</sup> Decisión del Consejo 93/465/CEE, de 22 de julio de 1993, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de conformidad y a las disposiciones referentes al sistema de colocación y utilización del marcado «CE» de conformidad, que van a utilizarse en las directivas de armonización técnica; *DOCE* núm. L 220 de 30 de agosto de 1993.

bargo, ha de compatibilizarse con los principios y libertades básicas de la Unión Europea. Dichos imperativos de seguridad, cuya responsabilidad última corresponde a cada Estado, se materializaban en reglamentaciones técnicas que, siendo en ocasiones dispares, dificultaban la libre circulación y constituían un obstáculo para la competitividad empresarial.

b) Desde este planteamiento, el objetivo era claro: sin renunciar a la seguridad, debía arbitrarse un sistema favorecedor del intercambio y de la competitividad y que, en suma, coadyuvara al fortalecimiento del mercado. Este sistema puede describirse gráficamente como un engranaje de contrapesos en el que, a cada lado de la balanza, se sitúan los siguientes elementos:

- 1) *Seguridad*. Que se concreta en el establecimiento por la normativa comunitaria de los requisitos esenciales para garantizar la misma y a los cuales deben remitirse las reglamentaciones estatales. Asimismo, y en previsión de que pudieren darse circunstancias especiales, se contempla una cláusula de salvaguarda que habilita a los Estados para limitar, incluso prohibir y retirar de la circulación, productos que amenacen la seguridad. Por otro lado, los productos deberán contar para su comercialización con certificados que acrediten el cumplimiento de esa normativa de mínimos.
- 2) *Fortalecimiento del mercado*, en un doble aspecto: eliminación de trabas a la libre circulación y creación de un entorno favorable para la competitividad empresarial. Atendiendo a este objetivo se crean una serie de mecanismos de diverso carácter:

—Precisiones terminológicas: dado que las nociones que se manejan no siempre responden a idénticos contenidos, se procede a unificar la terminología empleada para hablar de «producto», «reglamentación técnica», «especificación técnica», «norma», «programa de normalización», etc.

—Mecanismo procedimental: con el fin de garantizar «la mayor transparencia posible de las iniciativas nacionales destinadas al establecimiento de normas o reglamentos técnicos»<sup>79</sup> y considerando que «para aprovechar mejor las ventajas del mercado, es necesario que las empresas estén informadas», y que «los operadores económicos puedan

---

<sup>79</sup> Considerando 3.º, Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 (cit.).

- dar a conocer su apreciación sobre la repercusión de las reglamentaciones técnicas nacionales proyectadas por otros Estados miembros»<sup>80</sup>, se crea un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. Dicho procedimiento se basa en la notificación por los Estados de cualquier proyecto de reglamentación técnica y en el establecimiento de períodos de demora —variables según los casos— que obligan a aplazar la adopción de tales reglamentaciones en tanto en cuanto no se pronuncien otros Estados y las propias instituciones comunitarias.
- Establecimiento de un mínimo común para todos los Estados miembros relativo a las exigencias esenciales que deben reunir los productos para ser comercializados.
  - Creación de un sistema unificado de certificación (marcado «CE»).
  - Presunción de conformidad, según la cual, los productos certificados deben entenderse conformes a las reglamentaciones técnicas, de suerte que podrán ser comercializados en el espacio común de acuerdo con el régimen general de libertad de circulación.
  - Posibilidad de elección. Teniendo en cuenta que «dicha conformidad debe ser garantizada sin imponer cargas inútiles a los fabricantes, a través de procedimientos claros y comprensibles»<sup>81</sup>, debe dejarse al fabricante «la mayor libertad de elección compatible con la necesidad de garantizar el respeto a las exigencias»<sup>82</sup>, evitando «imponer innecesariamente aquellos módulos que representen una carga excesiva en relación con los objetivos»<sup>83</sup> que se proponen. Al efecto se establecen diversos medios de certificación a elegir por el fabricante; elección que puede ser reducida, incluso suprimida, dependiendo del producto y de los riesgos a evitar.
  - Certificación a través de organismos que, bajo supervisión pública, son los encargados de evaluar la conformidad de los productos e instalaciones con las exigencias de seguridad.

---

<sup>80</sup> Considerando 7.º, *Ibidem*.

<sup>81</sup> Considerando 5.º, Decisión del Consejo 93/465/CE, de 22 de julio de 1993 (cit.).

<sup>82</sup> Orientación general A) f) Anexo («Procedimiento de evaluación de la conformidad y de marcado «CE» en las directivas de armonización técnica. I. Orientaciones generales»), Decisión del Consejo 93/465/CE, de 22 de julio de 1993 (cit.).

<sup>83</sup> Orientación general A) g), *ibidem*.

## V. Los instrumentos jurídicos de intervención administrativa en la Seguridad industrial

### A. Consideraciones Previas

El principio de intervención mínima al que acabamos de hacer referencia encuentra teórico reflejo en los mecanismos públicos de intervención en relación con un triple aspecto:

- a) En su *cantidad* por cuanto se disminuye el número de limitaciones impuestas.
- b) En su *carácter e intensidad*, en la medida en que, frente a las técnicas interventoras tradicionalmente empleadas en este ámbito, se opta preferentemente por otras menos restrictivas, dejando las anteriores para supuestos excepcionales. Así ocurre con las clásicas *autorizaciones* que, aunque subsistentes, quedan relegadas a un segundo plano.
- c) En el mayor *protagonismo de los agentes privados* que, sin olvidar la responsabilidad pública sobre la seguridad y la consiguiente supervisión administrativa que ello acarrea, se proyecta en dos sentidos: por un lado, y en términos generales, al fabricante se le posibilita la elección sobre el modo de acreditación y certificación; por otro, las labores propias del ámbito de la seguridad industrial se ejercitan en buena medida a través de organismos privados que, actuando facultades públicas por delegación, materializan de algún modo el principio de participación en la esfera industrial.

### B. Actividad Registral: el Registro de Establecimientos Industriales

Del análisis de los antecedentes resulta que la actividad registral ha sido una constante en la ordenación industrial. Instrumento orientado a la obtención de información<sup>84</sup>, el denominado Registro de Establecimientos Industriales se configura como un registro administrativo, de carácter público, cuya inscripción constituye un requisito previo e imprescindible para el ejercicio de cualquier actividad industrial (arts. 4.3 y 5.1 LIE).

---

<sup>84</sup> Así lo evidencia el art. 5.2 LIE que señala: «La inscripción en el registro produce efectos en toda la Comunidad Autónoma. Su función principal es la de ser el instrumento administrativo destinado a disponer de la información necesaria para la seguridad industrial, así como sobre las actividades industriales y de servicios relacionados con ellas.»



Hemos de recordar que la competencia autonómica de ejecución en la materia no obsta la existencia de un Registro estatal. Así lo ha reconocido el TC en los siguientes términos:

« [...] el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede establecer y regular el régimen jurídico del Registro unitario, fijando las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, aunque esta regulación no puede desconocer las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas entre las que “debe considerarse incluida la de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción en el único registro, así como los actos de rectificación, cancelación o revocación que en su caso proceda adoptar” (STC 236/1991); en estas cuestiones el Estado debe aceptar “el efecto vinculante entre las propuestas” que le dirijan las Comunidades Autónomas competentes (STC 17/1991, FJ 12)»<sup>85</sup>.

La LI regula el Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal cuyo fin, entre otros, consiste en «disponer de la información básica sobre las actividades industriales y su distribución territorial, necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas en materia económica e industrial» [art. 21.1 a) LI] y servir de vehículo formal para la imprescindible coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas. Más específicamente dedicada a labores de coordinación e información mutua, la LI prevé la llamada Comisión de Registro e Información Industrial, órgano de composición mixta con representación de las Administraciones implicadas<sup>86</sup>.

### C. Control Previo: Autorizaciones y Acreditaciones

Tal y como hemos mencionado antes, la necesidad de obtener *autorización administrativa* se prevé como limitación del principio de libertad de establecimiento que preside la normativa industrial.

---

<sup>85</sup> FJ Cuarto b) de STC (Pleno) 203/1992, de 26 de noviembre; *BOE* 307/1992, de 23 de diciembre.

<sup>86</sup> La regulación del Registro de ámbito estatal y de esta Comisión de Registro e Información Industrial se encuentra en el Real Decreto 697/1995, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal (*BOE* 128/1995, de 30 mayo 1995), modificado parcialmente por Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establece Normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las Empresas del Sector Industrial se adhieran con carácter voluntario a un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (*BOE* 45/1996, de 21 febrero) y por Real Decreto 2526/1998, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal (*BOE* 304/1998, de 21 diciembre).

Es sabido que la autorización constituye una de las técnicas de ordenación más clásicas y relevantes en el Derecho Administrativo que, por lo demás, ha dado lugar a una controversia doctrinal que hoy tiende a relativizarse<sup>87</sup>. Tradicionalmente explicada por contraposición a las conocidas «concesiones administrativas», las características de una y otras no responden ya a moldes cerrados y homogéneos, de manera que, al margen de rótulos, lo primordial es el régimen jurídico particularmente establecido en cada caso<sup>88</sup>.

Lo mismo ocurre con algunos criterios clasificatorios que se han manejado para catalogar la variada tipología de autorizaciones administrativas: así, y al igual que en otros ámbitos sectoriales, las autorizaciones en materia de industria son eminentemente regladas, si bien pueden contener también elementos discrecionales. No obstante, parece haber acuerdo en considerarlas autorizaciones *operativas y de funcionamiento*<sup>89</sup>, calificaciones que entroncan con las facultades de inspección y control a posteriori que analizaremos en otro epígrafe.

Entrando ya en las previsiones normativas, se exige autorización para los siguientes supuestos:

—Los contemplados expresamente en la legislación vigente (art. 9.1 LIE). De manera más concreta pueden entenderse incluidos en

---

<sup>87</sup> DE LA CUÉTARA ha sintetizado el debate sobre la naturaleza jurídica de las autorizaciones, distinguiendo las tres perspectivas desde las que se ha estudiado la figura:

- a) Como acto administrativo por el que se levanta una prohibición general de la actividad en cuestión, expandiéndose así el ámbito genérico de la libertad individual.
- b) Como acto declarativo consistente en la remoción de los límites impuestos al ejercicio de un derecho subjetivo preexistente; límites de carácter precautorio frente al posible daño a un interés colectivo.
- c) Como título constitutivo de un derecho que no preexiste en el sujeto autorizado, sino que surge como consecuencia de la autorización. Esta fórmula se ajustaría más a la conceptualización generalmente dada a las concesiones administrativas.

DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *La actividad de la Administración. Lecciones de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 258-259.

<sup>88</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, pp. 269-272.

<sup>89</sup> Las autorizaciones operativas (contrapuestas a las «simples») van más allá de la mera pretensión de controlar la actividad autorizada, tratando de canalizarla hacia objetivos definidos por programas o planes sectoriales. Las denominadas autorizaciones por funcionamiento, a diferencia de las de «por operación», van referidas a actividades cuyo ejercicio se prolonga indefinidamente en el tiempo y, en consecuencia, crean cierto vínculo entre la Administración otorgante y el sujeto autorizado. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1993, 4.ª ed., pp. 140-144. Otros autores funden ambas categorías en una única a la que denominan «autorizaciones operativas» o «de efecto continuado», asignándoles idéntico contenido. PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 1999, 11.ª ed., pp. 439-440; DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *op. cit.*, pp. 262-263.

este punto los especificados en el art. 4.2 LI, de modo que deberá obtenerse autorización: a) Cuando así lo establezca una Ley por razones de interés público; y b) Cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales.

- «Instalaciones, aparatos, equipos o productos que por su diseño, destino, emplazamiento, ubicación o por cualquier otra circunstancia debidamente justificada no cumplan las prescripciones técnica vigentes, previa acreditación por el interesado de la adopción de medidas o de la imposición de requisitos alternativos que aporten equivalentes niveles de seguridad» (art. 9.3 LIE).

En los demás casos, el funcionamiento de dichas instalaciones, aparatos, equipos o productos «sólo requerirá la *acreditación*, ante el órgano competente, del cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas de seguridad reglamentariamente establecidos» (art. 9.2 LIE). Conforme al art. 12.2 LIE, la acreditación del cumplimiento de las disposiciones de seguridad podrá realizarse bien por declaración del titular de las instalaciones, fabricante, representante, distribuidor o importador del producto, bien por certificación o acta de agente colaborador<sup>90</sup>, bien por cualquier otro medio de comprobación previsto en el Derecho Comunitario y en la legislación aplicable.

Esta figura ofrece ciertas concomitancias con las autorizaciones ya que, al igual que éstas, se enfocan en esencia a que la Administración tenga constancia del cumplimiento de las normas preceptivas relativas a una instalación, actividad o producto industrial. Sin embargo, y a diferencia de las anteriores, actúan más como técnica de información cualificada en la que la Administración se coloca en una posición en cierto modo pasiva. Se trata en suma de una comprobación *ab initio*, estrictamente reglada, de la observancia de la legalidad.

#### D. *Inspección y Control*

Es innegable que el cumplimiento de los requerimientos de la seguridad industrial carecería de sentido si únicamente se exigieran con carácter previo al ejercicio de la actividad y no se extendieran durante su vigencia. Así las cosas, el propio objeto de la seguridad y la óptima protección de los bienes jurídicos implicados, comportan necesariamente que las disposiciones obligatorias en que aquélla consiste se

---

<sup>90</sup> El art. 14 LIE se ocupa de los llamados «agentes colaboradores», cuestión a la que dedicamos un posterior epígrafe de nuestro trabajo.

mantengan en tanto en cuanto se prolongue en el tiempo la instalación, proceso o producto industrial. Con esa finalidad se atribuye la potestad de inspección<sup>91</sup> y control que, en el ámbito industrial, constituye una facultad interventora de primer orden.

El análisis de los preceptos que la LIE dedica a estos extremos nos permite resaltar los siguientes aspectos:

- a) *Fórmulas de control. Su alcance y caracteres.* Conforme establece el art. 13.1 LIE, «el control del funcionamiento de las instalaciones, aparatos, equipos o productos sujetos a seguridad industrial que se efectúe por servicios técnicos dependientes de la Administración industrial (...) se realizará *vía auditoría o por muestreo*»<sup>92</sup>, y se ajustará a tres criterios fundamentales:

- Carácter *periódico* en función de los planes de auditoría o de control aprobados por los órganos competentes.
- Control *integral* que, en consecuencia, incluirá tanto las instalaciones, aparatos, equipos o productos industriales, como a los agentes intervinientes.
- El *grado de intervención* se evaluará de acuerdo a las demandas sociales y la siniestralidad y peligrosidad intrínseca de las instalaciones.

Independientemente de la previsión anterior, se contemplan una serie de supuestos en los que la administración industrial queda habilitada para intervenir de *forma directa*, mediante *funciones inspectoras y de control técnico* (art. 13.2 LIE):

- Cuando exista una norma que prevea con carácter preceptivo y obligatorio la referida intervención.
- Existencia de una denuncia fundada relacionada con la ejecución o funcionamiento de una instalación sujeta a reglamentación industrial y para cuyo esclarecimiento sea necesaria la realización de una inspección.

---

<sup>91</sup> El art. 8 LI define «Inspección» como «La actividad por la que se examinan diseños, productos, instalaciones, procesos productivos y servicios para verificar el cumplimiento de los requisitos que le sean de aplicación».

<sup>92</sup> En relación más específicamente con los productos industriales, el art. 6.2 LIE prevé que «el departamento competente en materia de industria promoverá planes y campañas de comprobación, mediante muestreo, del cumplimiento de las condiciones reglamentarias de seguridad de los productos industriales». Merece destacarse que tales planes y campañas pueden venir igualmente auspiciadas por la Administración General del Estado de conformidad con lo previsto en el art. 14.2 LI.

- En caso de accidente derivado del proceso de ejecución o de funcionamiento de una instalación sujeta a reglamentación industrial, siempre que se considere que la correspondiente inspección es necesaria para el esclarecimiento de los hechos o para la determinación de responsabilidades.
- b) *Las actas de inspección: contenido y efectos.* Cada visita de inspección efectuada encontrará oportuno reflejo en un acta en la que constarán los hechos y las alegaciones que, en su caso, hayan realizado los interesados.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que las facultades de control e inspección pueden ejercitarse directamente por la Administración industrial o indirectamente, a través de los agentes colaboradores a los que se refiere el art. 14 LIE. En ambos supuestos, las actas de inspección gozarán de «presunción de certeza y valor probatorio en relación con los hechos que consten en las mismas», sin perjuicio de que la consideración conjunta de las pruebas (aportadas de oficio o por los interesados) pueda contradecir el contenido de las mencionadas actas (arts. 13.4 y 14.3 LIE).

#### E. *La eventual adopción de Medidas Cautelares*

El riesgo derivado de la actividad industrial y sus productos resultantes exige en ocasiones una rápida respuesta pública en la que es preciso conciliar los intereses enfrentados: el que representa la seguridad de personas y bienes, por un lado, y los del titular de la actividad o productor, por otro. A tal fin se dirigen las medidas cautelares que la LIE contempla en dos supuestos:

- a) *Productos industriales en los que se aprecien defectos o deficiencias que supongan un riesgo de daños a las personas o a los bienes.* En este caso el art. 6.3 LIE prevé la posibilidad de acordar la retirada del producto del mercado, o cualquier otra medida que garantice su destrucción<sup>93</sup>. Las medidas se adopta-

---

<sup>93</sup> Desde nuestro punto de vista, el art. 10.3 LI tiene un carácter más limitado que el previsto en la normativa vasca: «Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán acordar la retirada de los productos industriales que no cumplan las condiciones reglamentarias, disponiendo que se corrijan los defectos en un plazo determinado. Si ello no fuera posible y en función de la gravedad de los riesgos, se podrá determinar su destrucción sin derecho a indemnización, (...)». De este tenor parece desprenderse que la destrucción se prevé como medida subsidiaria y siempre que la corrección de las deficiencias no sea posible, circunstancias que, a nuestro juicio, no resultan del art. 6.3 LIE.

rán previa audiencia del interesado, que sólo podrá ser postergada en caso de peligro inminente (art. 6.4 LIE)<sup>94</sup>.

- b) *Actividad o instalación industrial que adolezca de defectos que determinen que su funcionamiento implique un riesgo de daños para las personas o los bienes.* Para este supuesto no hay medidas cautelares expresamente definidas, limitándose el art. 17.1 LIE a señalar que «serán proporcionales al riesgo y las estrictamente necesarias para evitar la materialización del mismo». En cualquier caso, «la medida de paralización sólo se podrá adoptar cuando el funcionamiento de la instalaciones implique un riesgo grave e inminente de daños» y, pudiendo ser dicha paralización total o parcial<sup>95</sup>, deberá acordarse esta última «siempre que, cumpliéndose la misma finalidad, sea técnicamente posible» (art. 17.2 d) LIE).

Por lo que respecta a las garantías del interesado, la ley exige que las medidas cautelares se adopten de acuerdo con el procedimiento administrativo que reglamentariamente se establezca y «durarán hasta la desaparición del riesgo que las motivó», sin que puedan exceder del tiempo «estrictamente necesario para la subsanación de las deficiencias o para la adopción de otro tipo de actuaciones». Asimismo, el acuerdo deberá efectuarse «de forma técnicamente motivada, poniéndose de manifiesto la relación o nexo causal que exista entre el funcionamiento de la instalación o actividad y el riesgo» (art. 17.2 a) y c) LIE).

Como se observa, los supuestos indicados parten de la existencia de defectos, deficiencias, irregularidades en suma, que son las causantes del riesgo y que, por lo demás, pueden dar lugar a la adopción de las sanciones correspondientes si incurrieran en cualquiera de las infracciones legalmente tipificadas. Medidas cautelares y régimen sancionador actúan, por tanto, con total independencia<sup>96</sup> (arts. 6.4 *in fine* y 17.3 LIE).

---

<sup>94</sup> El hecho de que el art. 6 LIE no aluda a ciertas garantías que, sin embargo y tal y como se verá, sí aparecen explicitadas en el art. 17 LIE, no debe dar lugar a equívocos. Las reglas más básicas del Derecho Administrativo obligan a que las medidas cautelares se acuerden siguiendo un procedimiento y que esta decisión esté motivada (art. 54.1 a) y d) Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Cosa distinta es que haya de formalizarse conforme a un iter formal específico, distinto del general, que parece ser la pretensión del art. 17 LIE cuando se remite al «procedimiento que reglamentariamente se establezca»; hecho este que, a nuestro juicio, encuentra sustento en la mayor intensidad, dificultad y trascendencia para los derechos o intereses afectados que el supuesto de este artículo comporta.

<sup>95</sup> La posibilidad de paralización total o parcial de la actividad se prevé igualmente en el art. 10.2 LI.

<sup>96</sup> Esta separación es importante, habida cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora puede llevar aparejada, a su vez, la adopción de ciertas medidas preventivas del

## F. *Potestad Sancionadora y Régimen de Responsabilidad Industrial*

Aunque no es del caso entrar de lleno en el régimen sancionador legalmente previsto, debemos destacar que el ejercicio de la potestad sancionadora constituye de algún modo, la intervención máxima en materia de seguridad industrial.

Con base en la doble finalidad, preventiva y represiva, la ley establece el elenco de conductas tipificadas como infracción y las correspondientes sanciones aplicables a las mismas, menciones que deben completarse con el régimen de responsabilidad industrial previsto en el art. 3 LIE<sup>97</sup>,

---

mismo o parecido signo a las mencionadas en este epígrafe. Así ocurre con la paralización de la instalación que el art. 38 LIE permite acordar «en cualquier momento, por riesgo inminente». Se parte, en suma, de idéntico supuesto al del art. 17 LIE, si bien la medida contemplada en el art. 38 LIE exige que su adopción sea inmediatamente anterior o una vez iniciado el procedimiento sancionador y, en cuanto se liga al mismo, deberá seguirse el procedimiento y garantías de los arts. 30 y 31 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 48/1998, de 11 de marzo).

<sup>97</sup> Según este artículo 3 LIE:

«1. De los daños derivados del ejercicio de actividades industriales, así como de la utilización, funcionamiento de las instalaciones, aparatos, equipos o productos industriales, responderá el titular de los mismos, sin perjuicio de lo establecido en los puntos siguientes y en las normas del derecho privado que resulten de aplicación.

2. Los fabricantes, vendedores o importadores de productos, aparatos o equipos sujetos a seguridad industrial son responsables de que los mismos cumplan la reglamentación técnica establecida.

3. Las personas físicas o jurídicas que, en relación con los aparatos, equipos o instalaciones sometidos a la presente ley, intervengan en cualquiera de sus fases de ejecución, utilización, conservación y control son responsables de los daños que sean consecuencia de su intervención y del cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos de seguridad reglamentariamente establecidos. A este respecto, en particular, se consideran responsables:

- a) El autor del proyecto o de otro tipo de documentación técnica, de diseñar adecuadamente la instalación.
- b) El técnico o persona que emita el certificado de inspección final o de dirección de obra, de la adecuación de la obra al proyecto, de la dirección de la ejecución de la misma, de la realización de las comprobaciones y pruebas necesarias, así como de su certificación final.
- c) El titular o, en su caso, usuario de la instalación, de su uso, conservación y mantenimiento adecuado, así como de la acreditación de su cumplimiento reglamentario.
- d) Las empresas autorizadas, de la correcta ejecución o mantenimiento de las instalaciones que se les encomienden, así como del cumplimiento de los requisitos establecidos para ser autorizadas como tales.
- e) Las empresas distribuidoras o comercializadoras, de que las instalaciones a las que suministran energía, antes de su puesta en servicio y tras modi-

en el que se establecen los sujetos que, en cada caso, responden conforme a lo preceptuado en el Capítulo VI LIE.

En consonancia con la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la LIE afirma los principios básicos de legalidad, tipicidad (con la consiguiente prohibición de aplicación analógica), culpabilidad y responsabilidad, y proporcionalidad. Y conforma el régimen sancionador tratando de «cohonestar los derechos del responsable con los intereses de las personas que se han visto afectadas con su conducta y con la propia seguridad de las instalaciones industriales» (Exposición de Motivos de la LIE).

De los artículos que componen dicho Capítulo VI, podemos concluir que la seguridad industrial actúa en el régimen sancionador en un doble plano:

- a) *En la tipificación de ciertas conductas*, en tanto en cuanto la vulneración de las normas obligatorias de la seguridad industrial se califican como infracción administrativa.

Sin ánimo agotador, cabe citar el apartado b) del art. 30.2 LIE, que tipifica como infracción muy grave «la negativa o resistencia reiterada a prestar colaboración, o la obstrucción voluntaria grave, en las funciones de inspección y control que la ley atribuye a la autoridad en seguridad industrial»; son asimismo infracciones muy graves las tipificadas como graves «cuando de las mismas resulte un riesgo o daño muy grave, o se derive un peligro muy grave e inminente, para las personas, las cosas o el medio ambiente» (art. 30.1 LIE). Por lo que se refiere a las graves, prácticamente todas las conductas tipificadas en el art. 31 LIE se engarzan con la seguridad industrial: fabricación, comercialización, utilización, etc., de productos sin cumplir las normas reglamentarias de seguridad; puesta en funcionamiento de instalaciones que no hayan acreditado el cumplimiento de las reglamentaciones técnicas; ejecución, certificación y control de instalaciones sometidas a seguridad industrial sin la debida habilitación o autorización administrativa, ... De igual modo remiten a la seguridad buena parte de las infracciones leves (art. 32 LIE): no-subsanación de las deficiencias detectadas en inspecciones o revisiones reglamentarias, no-facilitación de las actuaciones inspectoras, etc.

---

ficaciones sustanciales, tengan acreditado el cumplimiento de las condiciones de seguridad establecidas en la correspondiente reglamentación.

- f) El resto de agentes colaboradores previstos en la presente ley, del cumplimiento reglamentario de las funciones para las que está habilitado».



- b) *En la determinación de la sanción* correspondiente, que conforme al art. 36.1 LIE se concretará teniendo en cuenta ciertas circunstancias, entre las que señala: «el riesgo resultante de la infracción para las personas, los bienes o el medio ambiente», «la importancia del daño o deterioro causado a las personas, bienes o el medio ambiente» y «el incumplimiento de las advertencias previas o requerimientos de las autoridades competentes o agentes colaboradores cuando actúen en el ámbito de la seguridad industrial» (art. 36.1 apartados a), b) y e) LIE, respectivamente).

## VI. Administración industrial e infraestructura para la seguridad industrial: la importancia de los agentes colaboradores

El componente elevadamente técnico que posee la actividad industrial ha propiciado una amplia colaboración de agentes privados especializados<sup>98</sup>, más aptos en general para desarrollar ciertas funciones; funciones que, en última instancia, y en cuanto son responsabilidad de la Administración, quedan bajo la supervisión pública.

### A. *Las entidades y su clasificación en el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. Los problemas derivados de la distribución competencial en materia de industria*

La aparición de las Directivas de Nuevo Enfoque y Enfoque Global ha determinado también la necesidad de encauzar el trabajo de la multiplicidad de organismos que desarrollan su actividad en la esfera de la seguridad y calidad industrial, en aras a asegurar «la existencia de instrumentos de control que ofrezcan las mismas garantías que los existentes en otros países de la Unión Europea y, por otro lado, aseguren el estricto cumplimiento de los Reglamentos nacionales en materia de seguridad de las instalaciones» (Preámbulo del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial<sup>99</sup>).

Con el fin de cumplir tales objetivos el Real Decreto citado procede a realizar una clasificación de los distintos organismos existentes bajo un doble criterio: en primer término, creando una infraestructura co-

---

<sup>98</sup> Sobre los antecedentes de esta fórmula, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *op. cit.*, pp. 517-519.

<sup>99</sup> BOE 32/1996, de 6 de febrero. Este Real Decreto ha sido modificado en algunos de sus artículos por Real Decreto 411/1997, de 21 de marzo (BOE 100/1997, de 26 de abril).

mún para la calidad y seguridad industrial, separando después el ámbito voluntario de la calidad y el obligatorio de la seguridad; en segundo lugar, precisando las funciones a las que cada uno de aquellos se dirige.

Así la *infraestructura común*, se compone de Organismos de normalización<sup>100</sup> y Entidades de Acreditación<sup>101</sup> (art. 3). La *infraestructura de la calidad* integra las Entidades de certificación<sup>102</sup>, Laboratorios de ensayo<sup>103</sup>, Entidades auditoras y de inspección<sup>104</sup> y Laboratorios de calibración industrial<sup>105</sup> (art. 4). Finalmente, quedan encuadrados en la *infraestructura acreditable para la seguridad industrial*, los Organismos de Control<sup>106</sup> y los Verificadores medioambientales<sup>107</sup> (art. 5<sup>108</sup>).

---

<sup>100</sup> Son «entidades privadas sin ánimo de lucro, cuya finalidad es desarrollar en el ámbito estatal las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifiquen criterios respecto a determinadas materias y se posibilite la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos» (art. 8 RD 2200/1995).

Esta definición legal sirvió de base para que el TS anulara los apartados 6 y 11 del art. 3 del Real Decreto 339/1997, de 7 de marzo, de regulación de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia, en los que se atribuía a ésta funciones propias de un organismo de normalización, no siendo entidad privada sin ánimo de lucro, sino organismo autónomo de carácter administrativo. STS (Sala 3.ª, sección 3.ª), de 5 de abril de 1999, FJ Segundo; EDJ1999/8766.

<sup>101</sup> Conforme al art. 14 en su redacción dada por RD 411/1997, de 21 de marzo, que modifica el RD 2200/1995, las Entidades de acreditación «son entidades privadas sin ánimo de lucro, que se constituyen con la finalidad de acreditar o reconocer formalmente, en el ámbito estatal y a través de un sistema conforme a normas internacionales, la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad o de un laboratorio de ensayo o de un laboratorio de calibración, que operen tanto en el ámbito de la calidad como el ámbito obligatorio que la seguridad industrial, o de una persona o entidad en el ámbito de la verificación medioambiental». La regulación de estas entidades de acreditación contenida en los artículos 14 a 19 RD 200/1995, tiene carácter básico (Disposición final primera RD 2200/1995).

<sup>102</sup> El art. 20 RD 2200/1995 las define como «entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que se constituyen con la finalidad de establecer la conformidad solicitada con carácter voluntario, de una determinada empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas».

<sup>103</sup> Son «entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que se constituyen con la finalidad de llevar a cabo la comprobación, solicitada con carácter voluntario, de que los productos cumplen con las normas o especificaciones técnicas que les sean de aplicación» (art. 26 RD 2200/1995).

<sup>104</sup> Constituyen entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, ubicadas en el ámbito voluntario de la calidad y destinadas a determinar si las actividades y los resultados relativos a aquélla satisfacen los requisitos previamente establecidos y si estos requisitos se llevan a cabo efectivamente y son aptos para alcanzar los objetivos (art. 31 RD 2200/1995).

<sup>105</sup> Al igual que en los casos anteriores, son entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, y su cometido es facilitar, a solicitud voluntaria, la trazabilidad y uniformidad de los resultados a medida (art. 36 RD 2200/1995).

<sup>106</sup> Según el art. 41 RD 2200/1995, son «entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que se constituyen con la finalidad de verificar el cumplimiento de carácter

Este esquema, sin embargo, no es trasladable sin más al conjunto del Estado, cuestión que ha dado lugar a ciertos conflictos sustanciados en sede judicial<sup>109</sup> y que han venido a resolverse con base en la doctrina sentada por la ya citada STC 243/1994, de 18 de agosto.

Dicha Sentencia fue dictada con ocasión de un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control reglamentario en materia de Seguridad de los Productos, Equipos e Instalaciones industriales<sup>110</sup>. Frente a la pretensión de la Comunidad Autónoma de declarar inconstitucional la totalidad del Real Decreto por vulnerar sus competencias de ejecución en materia industrial, el TC rechaza dicha alegación en su formulación genérica, señalando:

*«Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomiende la realización de esa ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149,1-18.º CE atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos»* (SSTC 18/82; 39/82; 76/83; 249/88, entre otras).

*«Esta premisa, en principio, cabe aplicarla, aunque con las matizaciones oportunas, a las entidades colaboradoras de las respectivas Administraciones que desarrollan las funciones públicas que éstas les delegan. Sin embargo, en el caso que aquí enjuiciamos, y desde la perspectiva genérica en la que la actora plantea su primera alegación, no cabe concluir que la regulación contenida en la disposición recurrida sea “in toto” un*

---

obligatorio de las condiciones de seguridad de los productos e instalaciones industriales, establecidos en los Reglamentos de Seguridad Industrial, mediante actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría».

<sup>107</sup> Son entidades públicas o privadas o personas físicas, independientes de la empresa sometida a verificación, cuyo cometido es examinar las políticas, programas, sistemas de gestión, procedimientos de evaluación y de auditoría y declaraciones en materia de medio ambiente industrial, así como realizar la validación de estas últimas (arts. 5 b) y 49 RD 2200/1995).

<sup>108</sup> De acuerdo con la Disposición final primera RD 2200/1995, este artículo tiene carácter básico.

<sup>109</sup> Destacadamente el resuelto por STS (Sala Tercera) de 29 de octubre de 1998 (EDJ 1998/24863).

<sup>110</sup> BOE 277/1987, de 19 de noviembre. Este RD fue derogado precisamente por RD 2200/1995.

mero reglamento interno de organización puesto que las reglas que en él se contienen poseen, globalmente consideradas, claros efectos externos sobre derechos e intereses de los administrados ya que determinan las funciones atribuidas a estos entes, así como una serie de mecanismos que tienden a asegurar su independencia, su solvencia económica o su solvencia técnica.

*No cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control»* (FJ Cuarto).

La LI, aprobada con posterioridad al Real Decreto recurrido, respeta este reparto competencial cuando en su art. 14.1 indica que la comprobación del cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad podrá verificarse por las Administraciones Públicas competentes, bien por sí mismas, bien a través de Organismos de Control, correspondiendo la autorización de estos últimos a la «Administración competente en materia de industria del territorio donde los Organismos inicien su actividad o radiquen sus instalaciones» (art. 15.3 LI).

Este reconocimiento plantea, sin embargo, una nueva incógnita centrada en saber cómo afecta a estas autorizaciones el hecho de que un Organismo de Control lleve a cabo sus funciones en más de un territorio autonómico (cosa por lo demás, frecuente), máxime teniendo en cuenta que todas las CCAA ostentan competencias ejecutivas en materia industrial. También la LI da respuesta a esta cuestión (art. 15.4); así, y tras establecer que «las autorizaciones otorgadas a los Organismos de Control tendrán validez para todo el Estado», se dispone que «los Organismos de Control que vayan a actuar en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta de la que los autorizó, *deberán notificarlo a la Administración competente en materia de industria de ese territorio*». A partir de dicha notificación el Organismo de Control de que se trate podrá iniciar su actividad, entendiéndose que no hay oposición si no se dicta resolución expresa y motivada en el plazo previsto<sup>111</sup> (plazo que, subsidiariamente, será de tres meses)<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Como recuerda la STSJ Cataluña (Sala de lo Contencioso-administrativo; sección 5.ª) 960/2002, de 9 de diciembre (EDJ 2002/94276), esta regla del silencio positivo no comporta una alteración de las competencias autonómicas puesto que «la Comunidad Autónoma podrá o no autorizar la actuación de un Organismo de Control reconocido en otra Comunidad en atención a su propia regulación, sin que se encuentre vinculada por la anterior autorización» [FJ Tercero, B), apartados c) y d)].

<sup>112</sup> La STC 243/1994 ya había negado la posibilidad de que el Estado se arrogara la competencia para autorizar estos Organismos con base en el ejercicio supra-autonómico de su actividad:

## B. *Los Agentes Colaboradores: Requisitos y Funcionamiento*

El art. 2.1 RD 2200/1995 establece, con carácter básico, que las entidades que operen en el ámbito de la seguridad industrial no podrán actuar sin haber sido acreditados previamente por una Entidad de Acreditación, requisito que el art. 14.1 LIE concreta del siguiente modo:

«A los efectos de la presente ley, se consideran agentes colaboradores todas aquellas entidades que acrediten ante esta Comunidad Autónoma la solvencia técnica y financiera e imparcialidad necesarias para realizar su cometido, el cumplimiento de las disposiciones técnicas que se dicten, así como el cumplimiento de los requisitos legal o reglamentariamente establecidos para el ejercicio de funciones relacionadas con la seguridad industrial (...)»

Esta acreditación previa no es, sin embargo, título suficiente para ejercitar determinadas funciones que, en cuanto entran en la esfera de la responsabilidad pública, exigen la habilitación administrativa correspondiente. La LIE reconoce la posibilidad de que los agentes colaboradores acreditados intervengan no sólo en el control del funcionamiento de las instalaciones industriales, sino también en los procedimientos de autorización o puesta en servicio de las mismas, señalando que el órgano competente en materia de industria deberá determinar reglamentariamente, y con carácter previo, los requisitos y condiciones a cumplir por los agentes, los campos en los que la referida intervención se pueda producir y los procedimientos y sistemas de control a los que los agentes deberán someterse (art. 14.2 LIE).

En estos casos estamos, pues, ante una auténtica delegación de facultades administrativas, hecho que explica que sus certificados, actas

---

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma.

Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/93, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (FJ Sexto).

de inspección o control y cualesquiera otros actos que emitan en ejercicio de tales facultades, revistan el mismo valor y eficacia que los dictados por la Administración pública competente (art. 14.3 LIE).

En todo caso, no conviene olvidar que el ejercicio de funciones delegadas no implica alteración alguna en la titularidad de las mismas, lo que comporta la supervisión<sup>113</sup> por parte del órgano competente, responsable último de lo actuado, y que se concreta en ciertos deberes de comunicación, en la necesidad de que las medidas cautelares que adopten sean inmediatamente ratificadas o, en su caso, revocadas por el órgano administrativo titular de la potestad y en el propio sistema de recursos (arts. 14.3 *in fine*, 14.4 y 16.2 LIE).

## VII. A modo de reflexión final

La LIE, dictada en ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, muestra las dificultades subyacentes en el ámbito industrial para lograr la compatibilidad entre bienes jurídicos que, siendo dignos de protección y no apareciendo necesariamente enfrentados, pueden entrar en colisión.

La necesidad de amparar la libertad de empresa constitucionalmente garantizada exige una medida en la intervención pública que, sin embargo, no puede derivar en menoscabo de la seguridad de las personas y bienes. Ciertamente es que los riesgos inherentes a la actividad industrial han servido para justificar una actuación pública tradicionalmente intensa. Pero no es menos cierto, que los mecanismos de injerencia se han ido configurando de un modo disperso, no siempre racional y falto en ocasiones de las debidas garantías.

Por su parte, el escenario europeo plantea nuevas exigencias —respeto a las libertades comunitarias, fortalecimiento del mercado, facilitación del intercambio, etc.— que se materializan en la necesidad de impulsar y reforzar el tejido industrial y hacerlo competitivo dentro y fuera de los límites territoriales de cada Estado. En tal sentido, la excesiva heterogeneidad de los mecanismos públicos de intervención y el diverso nivel de exigencia contenido en las normativas nacionales, no constituía el marco idóneo para lograr tales objetivos.

---

<sup>113</sup> Así se desprende también del art. 8.2 LIE: «La administración industrial velará por el funcionamiento del sistema de seguridad industrial globalmente considerado. A tal fin, supervisará el adecuado funcionamiento de las instalaciones, aparatos, equipos y productos industriales, mediante la exigencia a los agentes intervinientes y a los titulares de las instalaciones del cumplimiento de sus respectivas obligaciones.»

Parece, pues, evidente que enfrentar la labor uniformadora —en un doble plano: normas imperativas y técnicas de ordenación administrativa— era una tarea inexcusable que, paralelamente, no podía derivar en un menor grado de protección y de seguridad.

Sin negar los avances logrados en torno a esa pretensión, creemos que se dan una serie de circunstancias que deberían quedar abiertas a la reflexión:

¿Cabe realmente hablar de un «principio de mínima intervención»? A nuestro entender, al referido principio se le da cierto contenido engañoso. Decíamos en líneas precedentes que la afirmación del mismo *parecía* estar llamando a la desintervención, al repliegue administrativo. Sin embargo, y a la vista de los mecanismos de intervención pública que hemos pormenorizado en este estudio, tal repliegue es más aparente que real.

Los mayores avances se han producido, sin duda, en lo referido a la instalación de establecimientos industriales que, salvo con las excepción de aquellos que por sus características, elevado riesgo intrínseco a los mismos o, importancia esencial para la economía del país, no quedan ya sujetos a autorización administrativa previa. No obstante, el hecho de que en la ley el requisito de la autorización se plantee de forma netamente excepcional no evita que haya un número apreciable de sectores afectados por este tipo de intervención previa.

Por lo que respecta a los instrumentos de control simultáneos al ejercicio de la actividad industrial, la presencia pública permanece constante, si bien la regulación ofrece a nuestro juicio un cariz muy distinto a la propia de otros tiempos. En este sentido, se advierte la pretensión de armonizar las facultades públicas fundadas en exigencia de seguridad, con las garantías que deben amparar los derechos e intereses de los sujetos afectados.

A nuestro entender la normativa actual, y en particular la ley vasca, presenta ciertos aspectos que merecen reseñarse:

Desde nuestro punto de vista, la ley vasca se ha esforzado en dar un conjunto ordenado de los distintos elementos —sujetos, objeto, instrumentos, fines y límites— que, de un modo u otro, tienen cabida en la seguridad industrial.

Por una parte, la seguridad se enfoca desde una perspectiva global, hecho que encuentra reflejo tanto en su conceptualización como en lo concerniente a los mecanismos de intervención a que aquella da lugar y los agentes que intervienen en su defensa. En este orden de cosas, las técnicas clásicas tratan de encajarse en un conjunto sistematizado, que ordena las potestades administrativas y ofrece una regulación de las mismas tendente al logro de un máximo de seguridad jurídica.

Por otro lado, la ley da amplia entrada a entidades o personas que, mediante la pertinente delegación, ejercitan facultades públicas para las que cuentan, en general, con medios y conocimientos técnicos más idóneos para el cumplimiento de ciertos cometidos que los que posee la propia Administración pública.

Sin negar la importancia de ese esfuerzo, hay una cuestión que debemos plantear y que, de alguna manera, resulta paradójica: tal y como se ha descrito en este estudio, la distribución competencial de la materia de industria se compone de un entramado complejo en el que la regulación básica corresponde al Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución a las CCAA. Partiendo de esta premisa, las CCAA están habilitadas para superar los requerimientos estatales (que actúan como umbral mínimo inalterable) y llevar a cabo la gestión de los mismos conforme al modelo organizativo y de acuerdo con los procedimientos que ellas mismas establezcan. No puede ponerse en entredicho que, desde la perspectiva autonómica, el control de la actividad industrial es esencial para sus aspiraciones de crecimiento económico. Sin embargo, y situándonos en la sola esfera de la seguridad, la multiplicidad de causas formales, sujetos intervinientes, requisitos y condiciones adicionales correspondientes a cada ente territorial, puede dificultar el propio ejercicio de la actividad industrial. Un ejercicio, no lo olvidemos, que no sólo está condicionado por las exigencias de la normativa estrictamente industrial, sino también por otros muchos que derivan de regulación sectorial específica (licencias municipales, planeamiento urbanístico, etc.).

En todo caso, no conviene tratar la intervención administrativa desde una disposición negativa. La Administración pública, en cuanto representa los intereses generales (art. 103.1 CE), debe intervenir. Es más, se le exige continuamente que intervenga en pro de fines de muy distinto carácter. Cuestión distinta, y es aquí desde donde creemos que ha de situarse la cuestión, es cómo y hasta dónde lo haga. Así las cosas, tal vez lo sensato no es solicitar tanto su repliegue, como el cumplimiento de los principios elementales que deben presidir su tarea y, muy especialmente, proporcionalidad y racionalidad en la intervención.