

inembargabilidad de los bienes patrimoniales de titularidad pública. De dese- ar sería que de la forma que fuera pudieran solventarse las situaciones que re- fiero.

Las reflexiones recogidas ponen de relieve la situación de auténtica im- potencia en la que se encuentra muchas Comunidades de Regantes; están iner- mes para garantizar el cumplimiento de sus propios cometidos. Necesidad de una efectiva colaboración de la Administración hidráulica y, en su caso, nece- sidad también de las correspondiente modificaciones del ordenamiento jurídi- co para que puedan hacer efectivas las funciones que tienen encomendadas.

LA INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL Y EL FENÓMENO DEL EJERCICIO POR PARTICULARES DE FUNCIONES PÚBLICAS DE INSPECCIÓN Y CONTROL¹

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN.— II. SOBRE LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL POTENCIAMIENTO DE LA COLABORACIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS EN LAS ACTIVIDADES DE CONTROL DE LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL — III. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: TIPOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL.— IV. EN PARTICULAR, LOS ORGANISMOS DE CONTROL: 1. Actividades. 2. Reglas de funcionamiento. 3. Formas de constitución: ¿autorización o concesión administrativa? — V. CONSIDERACIÓN FINAL.

I.— INTRODUCCIÓN

El fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas no es sustancialmente algo nuevo, ni reciente, en el funcionamiento de la Adminis- tración Pública. Por no remontarnos a antecedentes más lejanos, ya en el pri- mer tercio del siglo que acaba, G. Zanobini publicaba un exhaustivo estudio sobre esta cuestión con el título bien expresivo "*El ejercicio privado de las funciones y de los servicios públicos*"², entendiendo por ejercicio privado de funciones y servicios públicos cualesquiera formas de actividad privada me- diante las cuales se hacen efectivos fines que son propios de los Entes Públi- cos o, más en general, del Estado.

En ese ya clásico estudio, Zanobini trató de categorizar los muy diversos supuestos en los que simples particulares llevan a cabo actuaciones que satis-

1. El presente trabajo es mi contribución al libro jubilar en homenaje al profesor Ramón Martín Mateo.

2. Vid. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano de Orlando*, vol. II, Par- te Tercera, Societa Editrice Libreria, Milano, 1935, págs. 235 ss.

facen un interés público, paralelamente a la actividad que se encomienda a los órganos administrativos y destacando la no excepcionalidad de esas formas privadas en la persecución de los fines públicos a través de muy diversos ejemplos históricos en los distintos ordenamientos jurídicos. La amplitud que en cada caso adquiriera ese ejercicio privado de funciones públicas depende, no obstante —apostillaba el maestro italiano—, de la propia actitud y posición del Gobierno y de la Administración. En líneas generales, un Gobierno reacio a la injerencia privada en las cosas del Estado, en sus propios asuntos, estará poco dispuesto a ceder a otros la gestión de actividades propias de sus fines, especialmente si el Gobierno mismo dispone de grandes medios, gran autoridad o gran riqueza. Por el contrario, Gobiernos débiles tendrán que delegar a los particulares el ejercicio de ciertas funciones, incluso funciones tan importantes como delicadas.

Sin embargo, de inmediato hay que advertir que esa apreciación tan genérica no excluye que, en determinados ámbitos, el ejercicio privado aparezca, por razón misma de las funciones y actividades a desarrollar, como el medio más idóneo, ventajoso y eficaz para la consecución de esos fines. Incluso, contemplada la cuestión desde la perspectiva de la actual sociedad, no parece que la mayor o menor presencia de los particulares en el ejercicio de funciones públicas pueda explicarse linealmente en función de la mayor o menor potencialidad y recursos de la Administración. La feliz expresión de R. Martín Mateo que da título a uno de sus ensayos más sugerentes, “Más Estado, menos Administración”³, evidencia, por sí misma, que la valoración que pueda hacerse del fenómeno que ahora nos ocupa resulta ser bastante más compleja. Y es que el ejercicio privado de funciones públicas debe contemplarse también desde la perspectiva de la colaboración y participación de los particulares en las tareas públicas. Esa fue justamente la dimensión inicialmente destacada por los institucionalistas franceses⁴, en clara sintonía con el arraigo en el país vecino del fenómeno asociativo que ha adquirido con el tiempo muy diversos desarrollos.

En nuestra doctrina, como es bien notorio, el análisis jurídico del ejercicio de funciones públicas por entes y personas que no forman parte de la Administración Pública ha sido estudiado, básicamente desde la perspectiva de la llamada “autoadministración”⁵ y también desde la consideración más am-

3. Vid. *La liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Madrid, Trivium, 1988.

4. Por todos, obligada resulta la remisión a B. GENY, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, París, Librairie du Recueil Sirey, 1930.

5. Vid. T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, Madrid, IEAL, 1972.

plia de la participación de los particulares en las tareas administrativas⁶, si bien la incorporación de particulares a la ejecución de funciones públicas de una manera permanente o profesionalizada va más allá del fenómeno participativo en sentido estricto, que es lo que ha sido objeto de análisis en la mayoría de los trabajos citados. Por otro lado, lo que algunos han denominado “participación funcional” (fórmula participativa que consiste en una actuación de particulares que, desde fuera del aparato administrativo, determina el ejercicio de funciones materialmente públicas que, como tales, auxilian o colaboran en el desarrollo de los trabajos de la Administración)⁷, no es del todo equiparable al supuesto al que ahora me refiero, en el que entre los particulares colaboradores y la Administración se entabla una relación estable y permanente, en la que ésta mantiene ciertos poderes de control sobre la acción de aquéllos⁸.

En todo caso, es lo cierto que más allá de esos análisis generales, muy directamente puestos en relación con el problema de la conceptualización misma del Derecho Administrativo, el tema específico del ejercicio privado de funciones públicas en el ámbito económico, y singularmente en el más específico de la ordenación de la industria, que es en el que mayor desarrollo ha alcanzado ese fenómeno, apenas ha sido objeto de atención⁹.

6. Como es bien notorio, uno de los primeros estudios fue el de A. MESA MOLES, *Participación de los administrados en la obra de la Administración*, Univ. Granada, 1933. Posteriormente, vid. los trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La participación del administrado en las funciones administrativas*, en *Homenaje a S. Royo-Villanova*, Madrid, 1977, págs. 305 ss., y *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, en *Libro homenaje a J.L. Villar Palasté*, Madrid, 1989, págs. 437 ss. Asimismo, S. MUÑOZ MACHADO, *Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración*, en RAP núm. 84 (1977), págs. 519 ss. y el libro de M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración*, Madrid, 1980.

7. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La participación ...*, cit., pág. 310.

8. En este caso, como ha mantenido S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros*, en REDA núm. 94 (1997), pág. 216, “el ‘colaborador’ se presenta como el sujeto, generalmente una empresa movida por el ánimo de lucro, que, de forma organizada, realiza en conjunción con los poderes públicos una función propia de éstos. Los colaboradores son grupos de apoyo de la Administración (lean administration) y se explican ante la necesidad de descargar a la Administración de funciones auxiliares, o para lograr la realización más eficaz, mejor o más barata de una determinada función de los poderes públicos. A diferencia de los modos tradicionales de colaboración, ésta no se hace de manera esporádica sino estable y organizada (ni tampoco forzosa sino voluntariamente)”.

9. Sin perjuicio del trabajo de S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El desarrollo de una idea de colaboración ...*, cit., págs. 203 ss. (aunque directamente referido al fenómeno de la seguridad privada), y del que, a principios de los años ochenta, publicó A. OJEDA MARÍN sobre las *Entidades privadas colaboradoras de la Administración en el ámbito técnico*, en *Estudios homenaje a J.A.*

Ante este panorama doctrinal, me apresuro a señalar que en las páginas que siguen se intenta poco más que una mera aproximación a esta problemática, tratando de desbrozar algunas cuestiones y de formular, a lo sumo, algunas dudas e interrogantes antes que conclusiones definitivas. Para ello conendrá comenzar por describir cómo se ha estructurado normativamente la intervención de los particulares en el ámbito de la ordenación industrial y, más concretamente, en los aspectos relativos a la calidad y seguridad industrial, que es, como ya he anticipado, uno de los sectores en los que con más fuerza ha prendido el fenómeno de la colaboración privada y del ejercicio privado de funciones públicas¹⁰.

García-Trevijano Fos, Madrid, IEAL, 1982, págs. 607 ss., prácticamente el único estudio en el que se ha abordado—si bien parcialmente—esta cuestión es el de E. MALARET, *Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales*, en RAP núm. 116 (1988), págs. 287 ss.

No obstante, algunas consideraciones de interés se contienen en los trabajos de J. ESTEVE PARDO, *El componente técnico del Derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los entes locales*, en vol. col. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, págs. 451 ss., de E. MALARET-M. PÉREZ VELASCO-J. CONDE CASTEJÓN, *La regulación municipal del medio ambiente y la industria*, en vol. col. *Derecho del Medio Ambiente ...*, op. cit., págs. 137 ss. y de B.F. Macera, *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho Público*, Madrid, Marcial Pons, 1998, págs. 304 ss. Y, desde un planteamiento más amplio, con ocasión de las privatizaciones, vid., asimismo, el trabajo de S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre las privatizaciones*, en RAP núm. 144 (1997), págs. 7 ss., que, entre los fenómenos que refiere bajo el término privatización de la Administración, incluye también la creciente utilización en su actuar de fórmulas organizativas y de procedimientos jurídico-privados para el ejercicio de funciones y de cometidos de carácter público en su sentido más propio.

En cualquier caso, estamos en presencia de una problemática a la que no se ha dispensado la atención que su importancia objetiva reclama. Que esto es así lo prueba inequívocamente el que se hallen en curso de elaboración al menos dos tesis doctorales—ignoro en este momento si han concluido ya—, según se dió noticia en RAP núm. 136 (1995), págs. 537 y 540.

10. El fenómeno, de todas formas, alcanza a otros muchos más sectores. Baste citar, por ejemplo, además de las funciones asignadas por la legislación del suelo a las llamadas precisamente entidades urbanísticas colaboradoras, la colaboración en la gestión de subvenciones y ayudas (artículos 81.5 de la Ley General Presupuestaria y 3.2 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre), o la colaboración con los Organismos de Cuenca y en materia de vertidos (artículos 253 y ss. del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico), o la colaboración entre entidades privadas y centros penitenciarios para la asistencia de los reclusos (Reales Decretos 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, y 690/1996, de 26 de abril, sobre ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y arresto de fin de semana), o la colaboración en materia medioambiental (por ejemplo, y entre otras normas, artículos 42 y ss. de la Ley de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, que encarga a entidades colaboradoras de la Administración el control periódico de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas), o en materia de estacionamiento de vehículos y tráfico, etc.

II.— SOBRE LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL POTENCIAMIENTO DE LA COLABORACION DE ENTIDADES PRIVADAS EN LAS ACTIVIDADES DE CONTROL DE LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL

Una primera razón por la cual ha sido el ámbito de la calidad y de la seguridad industrial uno en los que mayor desarrollo está encontrando la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas, entronca directamente con lo que antes señalaba a propósito de la complejidad de determinadas tareas administrativas y de la búsqueda de una mayor eficacia en su gestión. Complejidad y dificultades técnicas, de una parte, de las que expresamente se hace eco la propia Exposición de Motivos de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria:

“... el gran incremento y complejidad de (las disposiciones en materia de seguridad industrial referentes a normalización, homologación y certificación), en todos los países industrializados, ha supuesto que estas funciones hayan pasado en gran parte a ser desarrolladas por entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas y laboratorios privados”.

El creciente intervencionismo público a fin de proteger determinados bienes directamente afectados por los procesos industriales (integridad y seguridad de las personas y bienes, protección y garantía de los consumidores, protección de la fauna, flora y medio ambiente, etc.) ha supuesto, como es notorio, la aparición de muy variadas reglamentaciones que para su plena efectividad necesitan de un amplio sistema de controles a través de inspecciones y verificaciones de las actividades industriales que conllevan no pocas exigencias técnicas. Crecientes funciones ordenadoras que necesariamente han llevado a una nueva configuración de la estructura organizativa que permita asumir eficazmente el cumplimiento de las mismas.

La constatación es elemental y no ofrece dudas. La efectividad de esas regulaciones—y aún la propia elaboración de las mismas—pasa, desde luego, por disponer de adecuadas estructuras y elementos personales y materiales de información y de supervisión que permitan el desarrollo de una actividad eminentemente técnica. Sin embargo, es de todo punto manifiesto que la Administración como tal, con su tradicional configuración burocrática y con los medios técnicos y personales de que razonablemente puede disponer, se encuentra en gran medida incapacitada para poder llevar a cabo por sí misma esas funciones inspectoras o, más en general, esas funciones de control. Ya en el Preámbulo del Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regularon las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de Seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales, se llamaba la atención sobre estas circunstancias en los términos siguientes:

“La aplicación de la reglamentación en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales requiere la existencia de unos medios de inspección y control que aseguren que los proyectos, los productos, equipos e instalaciones industriales, y su mantenimiento, se ajusten a la legislación vigente. La multiplicidad de normas establecidas por la Administración, en salvaguardia de personas y bienes, cuya seguridad pudiera verse adversamente afectada por una utilización indebida de los citados productos, equipos e instalaciones, así como la reciente complejidad técnica de estas normas, ha traído como consecuencia que la Administración no pueda efectuar por sí misma todas las inspecciones y controles recogidos por la legislación y deba encomendar parte de estas funciones a Entidades de inspección especializadas en este tipo de actividades”.

Por otra parte, una segunda razón fundamental tiene que ver con el proceso de construcción del mercado único europeo. Proceso que exige conciliar los instrumentos propios de la política industrial con los principios básicos de libre competencia y de libre circulación de mercancías y productos, lo que ha determinado que los órganos comunitarios hayan desplegado una amplia actividad normativa en el campo de la normalización y de las reglamentaciones y de los instrumentos de control de la calidad y la seguridad de los productos industriales. Esa amplia actividad normativa persigue, entre otros objetivos, que la utilización de esas potestades reglamentarias, inspectoras y de verificación por los Estados no provoquen efectos restrictivos de la libre circulación de bienes y mercancías, actuando como medidas de efecto equivalente, lo que ha determinado un nuevo enfoque de la cuestión, consistente en hacer bascular los tradicionales sistemas de homologación administrativa de los productos hacia otro basado en certificaciones que, emitidas con arreglo a las correspondientes normas europeas, corren a cargo de empresas y otras entidades privadas previamente acreditadas¹¹.

III.— ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: TIPOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL

Las circunstancias que acaban de indicarse dan razón de la configuración de un amplio conjunto de entidades privadas especializadas para el desarrollo de tales funciones. Así lo evidencia la propia categorización que resulta de las Secciones en que se estructura la División de agentes autorizados para cola-

11. Un planteamiento general de la cuestión puede verse en G. FERNÁNDEZ FERRERES, *Industria*, Parte Tercera del *Derecho Administrativo Económico II* (dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO), Madrid, La Ley, 1991, págs. 500 ss.

borar con las Administraciones Públicas del Registro de Establecimientos Industriales, aprobado por Real Decreto 697/1995, de 28 de abril¹².

La nueva regulación del Registro de Establecimientos Industriales, así como el 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, trae causa directa de la nueva Ley de Industria de 16 de julio de 1992, que ha supuesto un cambio importante en esta materia. La Ley de Industria, en efecto, dedica gran atención, una vez superados los viejos planteamientos intervencionistas de la Administración¹³, a las cuestiones relativas a la calidad y la seguridad industrial, y dentro de ese capítulo, a las entidades colaboradas en el ámbito industrial. De este modo, dichas entidades colaboradoras quedan estructuradas en los siguientes tipos, según que su actividad atienda preferentemente a las cuestiones relativas a la seguridad o a la calidad industrial:

A) En relación con la seguridad industrial, el control administrativo del cumplimiento reglamentario de las correspondientes disposiciones y prescripciones técnicas dirigidas a ese fin, descansa básicamente en los llamados *Organismos de Control*. Organismos de Control que se configuran, tal como dispone el artículo 15.1 de la Ley de Industria, como entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera y de imparcialidad, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los Reglamentos técnicos. Más en concreto, el artículo 8 de la misma Ley define a estos Organismos de Control como “entidades que realizan en el ámbito reglamentario, en materia de seguridad industrial, actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría”.

La Ley ha previsto, asimismo, las llamadas *Entidades de Acreditación*, cuya función básica consiste en la verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de las restantes entidades que integran la infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial. Así pues, sobre los Organismos de Control y demás entidades colaboradoras (Verificadores Medioambientales, Entidades de Certificación, Laboratorios de Ensayo y de Calibración industrial, Entidades Auditoras

12. Concretamente, dentro de esos agentes colaboradores quedan incluidos los siguientes organismos y entidades: Entidades de Acreditación; Organismos de Normalización; Organismos de Control; Laboratorios de Ensayo; Laboratorios de Calibración; Entidades de Certificación; Entidades Auditoras y de Inspección; Verificadores Ambientales; y, finalmente, una categoría residual bajo la rúbrica otros Agentes Colaboradores.

13. Para una panorámica general sobre el régimen de la industria anterior a la vigente Ley de Industria de 1992, puede verse mi trabajo *Industria en vol. col. Derecho Administrativo Económico II*, cit., págs. 407 ss.

y de Inspección) se proyecta también la actividad inspectora y supervisora que se encomienda igualmente a otros entes privados. En concreto, las Entidades de Acreditación son entidades privadas sin ánimo de lucro que se constituyen para verificar que las demás entidades colaboradoras cumplen las condiciones y requisitos técnicos exigidos para su funcionamiento. A través de la actividad de acreditación que desarrollan dichas entidades se procede, en suma, "al reconocimiento formal de la competencia técnica de una Entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad, o un laboratorio de ensayo o de calibración industrial" (artículos 17 de la Ley de Industria y 14 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, en la nueva redacción dada por el Real Decreto 411/1997, de 21 de marzo).

El régimen jurídico de estas Entidades de Acreditación es, por lo demás, similar al de los Organismos de Control. En especial, en su constitución y forma de actuación debe quedar garantizada la imparcialidad y la solvencia técnica y quedan sometidas, en todo caso, a la tutela de la Administración que las autorice.

Pero con los dos tipos de entidades a los que acabo de referirme no se agota el fenómeno de la colaboración privada en el desarrollo de las actividades relativas a la seguridad industrial. Así, en este mismo ámbito se han previsto también los llamados *Verificadores Medioambientales*, entidades públicas o privadas o, incluso, meras personas físicas, que se constituyen con la finalidad de realizar las funciones que se establecen para ellos en el apartado B del anexo III del Reglamento CEE 1836/93, 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 medioambiental (artículo 49 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre)¹⁴.

B) Atendiendo ahora a la calidad industrial, la correspondiente infraestructura queda constituida por las siguientes categorías de entidades: *Entidades de Acreditación*, con el cometido de realizar el reconocimiento formal

14. No estará de más recordar que en el ámbito de la protección ambiental se ha abierto paso con fuerza la necesidad de complementar las técnicas de carácter policial con otras formas y sistemas de actuar. En especial, los llamados acuerdos voluntarios entre la Administración y los agentes contaminadores pueden llegar a ser una fórmula eficaz y operativa. En esta dirección, el Real Decreto 85/1996, de 16 de enero, estableciendo normas para la aplicación del Reglamento comunitario 1836/93, de 29 de junio, ha previsto que las empresas del sector industrial se puedan adherir con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Y también se está utilizando la vía de los acuerdos voluntarios para la gestión efectiva de los residuos y la promoción de tecnologías limpias, siguiendo así las orientaciones del Quinto Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para el período 1993-2000. Para una visión general sobre esta importante cuestión, vid. R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Madrid, Trivium, 1994.

de la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad, o un laboratorio de ensayo o de calibración; Entidades de Certificación, cuya función es la de establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas; *Laboratorios de Ensayo*, con el cometido de llevar a cabo la comprobación de que los productos industriales cumplen con las normas o especificaciones técnicas que les sean de aplicación; *Entidades Auditoras y de Inspección*, siendo su función la de determinar si las actividades y los resultados relativos a la calidad satisfacen los requisitos previamente establecidos y si estos requisitos se llevan a cabo efectivamente y son aptos para alcanzar los objetivos; y *Laboratorios de Calibración*, con la finalidad de facilitar la trazabilidad y uniformidad de los resultados de medida.

El catálogo de entidades en el ámbito de la calidad industrial se cierra, por último, con los llamados *Organismos de Normalización*, que son entidades privadas sin ánimo de lucro a las que se encomiendan actividades relacionadas con la elaboración de normas mediante las cuales se unifiquen criterios y se posibilite la utilización de un lenguaje común en concretos campos de actividad (actividad de normalización de productos industriales)¹⁵.

Hasta aquí la estructura organizativa. Lo que a continuación debe analizarse es el régimen jurídico al que quedan sujetas tales entidades en el desarrollo de sus actividades. Pero para ello no será preciso entretenerse en esta ocasión en el examen particularizado de cada uno de esos tipos de Entidades. Bastará con centrar el análisis en uno de esos tipos de entidades, concretamente en uno de los más destacados, los llamados Organismos de Control.

IV.— EN PARTICULAR, LOS ORGANISMOS DE CONTROL

1.— Actividades

La actividad de los Organismos de Control queda referida, como ya se ha dicho, a la seguridad industrial y, en particular, a la realización de todas aquellas actividades que tengan por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y manteni-

15. Sobre el concepto de normalización y su régimen jurídico, vid. E. MALARET, *Una aproximación ...*, cit., págs. 287 ss., así como mi trabajo *Industria*, cit., págs. 500 ss.

miento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales. Así pues, los Organismos en cuestión realizan las dos siguientes actividades básicas:

a) La *actividad de certificación*, mediante la cual se establece la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

De inmediato debe destacarse la importancia de esta función, pues, aun cuando las normas o especificaciones técnicas, resultado de la actividad de normalización, no son jurídicamente de obligada observancia, de hecho se imponen en el tráfico jurídico. Todo ello sin perjuicio de que las especificaciones técnicas contenidas en Reglamentos técnicos pueden ser de carácter obligatorio, de manera que la comercialización y distribución de los productos serán ilegales si no cumplen con dichas especificaciones.

b) La *actividad de inspección*, ya que para proceder a la certificación es preciso, con carácter previo, verificar las características técnicas de los productos, equipos e instalaciones industriales. Y en ese proceso de inspección ocupan una importancia fundamental los ensayos, consistentes éstos en el examen o comprobación, con los equipos adecuados para ello, de las propiedades del producto, proceso productivo o servicio de acuerdo con un procedimiento previamente especificado. Es justamente en esta fase donde desarrollan complementariamente su actividad los laboratorios de ensayo y de calibración, cuyos resultados son presupuesto de las posteriores verificaciones y finalmente del otorgamiento o denegación de la certificación.

La función de estos Organismos se concreta, por tanto, en la verificación del cumplimiento de las condiciones de seguridad, mediante cualesquiera de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos e instalaciones industriales reglamentariamente establecidos de acuerdo con la normativa no ya nacional, sino comunitaria. Ciertamente, la Ley de Industria establece que la Administración puede proceder directamente a ese control, pero no lo es menos que el sistema descansa prioritariamente en la intervención de los Organismos de Control dada la complejidad misma de los controles y de las carencias materiales y personales de la Administración¹⁶.

La trascendencia de esta función, como fácilmente se comprende, es de todo punto manifiesta. Una inspección que de por resultado la constatación del incumplimiento de la correspondiente reglamentación técnica de seguridad determinará la imposibilidad de poner o mantener en funcionamiento los equipos e instalaciones, o, en el caso de los productos, la imposibilidad de comer-

16. En este mismo sentido, B.F. MACERA, *El deber industrial ...*, op. cit., pág. 304.

cializarlos o su retirada del mercado¹⁷. Queda con ello afectada la propia libertad de comercio y de empresa (de industria en este caso) y, desde la perspectiva contraria, quedan afectados los bienes protegidos por esas medidas de seguridad. La eficaz protección de los bienes que justifica el establecimiento de las prescripciones técnicas por razones de seguridad se encuentra condicionada, en definitiva, por el correcto desarrollo de las funciones inspectoras y de certificación. Por ello resulta necesario articular algunas garantías en el correcto ejercicio de esas funciones, máxime al no ser la regulación legal del todo precisa.

2.— Reglas de funcionamiento

La Ley de Industria prevé que, en el caso de que el informe o certificado del Organismo de Control sea negativo, por no acreditar la instalación, los equipos o los productos industriales el cumplimiento de las exigencias reglamentarias, el titular de las mismas o interesado podrá manifestar su disconformidad ante el Organismo de Control y, si no se llegare a un acuerdo, ante la Administración competente. Lo que no es posible, sin embargo, es que, ante el resultado negativo, el interesado solicite el mismo control a otro Organismo, regla ésta elemental por cuanto previene de posibles actuaciones interesadas de unos y otros desviadas del único y exclusivo objeto de garantizar la seguridad industrial.

De este modo, ante la denegación de la certificación sólo cabe apelar a la Administración, que retiene así la decisión final. La Administración, tras las comprobaciones pertinentes, resolverá si es o no correcto el control realizado por el Organismo de Control. El artículo 46.2 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, establece, al respecto, que "cuando del protocolo, acta, informe o certificación de un Organismo de control no resulte garantizado el cumplimiento de las exigencias reglamentarias, el interesado podrá manifestar su disconformidad ante el Organismo de control y, en caso de desacuerdo, ante la Administración competente que lo autorizó".

Queda con ello salvada, en gran medida, las objeciones que en otro caso cabría formular a esa atribución de funciones inspectoras y de control a quie-

17. En este sentido, el artículo 5.2.g) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ya dispuso que "en todo caso, y como garantía de la salud y la seguridad de las personas, se observará: la obligación de retirar o suspender, mediante procedimientos eficaces, cualquier producto o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas".

nes no son sino simples particulares o entidades privadas¹⁸, ya que, formulada la oportuna reclamación, “la Administración requerirá al Organismo los antecedentes y practicará las comprobaciones que correspondan, dando audiencia al interesado en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resolviendo en el plazo de tres meses si es o no correcto el control realizado por el Organismo de control” (artículo 46.2 del Real Decreto 2200/1995). La Administración, por tanto, puede revocar la certificación negativa del Organismo de Control, si bien esa revocación no parece que pueda venir acompañada de la emisión de un certificado positivo dado por la propia autoridad administrativa, ya que, según el mismo artículo 46.2 in fine, “en tanto no exista una revocación de la certificación negativa por parte de la Administración, el interesado no podrá solicitar el mismo control de otro Organismo autorizado”.

Por lo demás, los Organismos de Control asumen una serie de obligaciones ante la Administración que los coloca en una situación de dependencia especial de la misma. El artículo 47 del mismo Real Decreto 2200/1995 enumera esas obligaciones (entre otras, comunicar a la Administración las deficiencias encontradas en los productos y equipos industriales referentes a los reglamentos de seguridad industrial, así como la necesidad de interrumpir la comercialización o el servicio cuando se aprecie que no ofrecen las debidas garantías de seguridad industrial; notificar las tarifas que se proponen aplicar, con desglose de las partidas de coste que las componen; y, en general, facilitar cuanta información les pueda ser requerida) y el artículo 48 de la misma norma reglamentaria reserva a la Administración el control de la actuación de dichos Organismos, para lo cual estos deben remitir anualmente una memoria detallada relacionando las actuaciones realizadas y copia del informe de seguimiento de la entidad de acreditación que lo acreditó.

3.— Formas de constitución: ¿autorización o concesión administrativa?

No menor interés presenta, por último, la constitución y habilitación de los Organismos de Control. Sin perjuicio de la posibilidad de establecer otros

18. Así las ha formulado B.F. MACERA, *El deber industrial ...*, op. cit., págs. 306 ss., al estimar que se produce una atribución de funciones inspectoras y de control a entidades privadas que no resulta fácil de compatibilizar con los principios generales del Derecho Administrativo. Su valoración final me parece, sin embargo, en exceso taxativa, pues en la medida en que la decisión final siga reservada a la Administración —como así sucede— y ésta no venga absolutamente condicionada por la actividad previa de los Organismos de Control, no parece que deba plantear mayores dificultades la admisión de esta específica fórmula de colaboración.

mecanismos, la Ley de Industria se ha decantado por someter a las entidades que pretendan operar como Organismos de Control a un régimen de autorización administrativa que se otorgará en la medida en que cumplan una serie de requisitos. Esa autorización presenta la singularidad de que ha de venir precedida de la valoración técnica de los medios materiales y humanos, así como de la solvencia técnica y financiera e imparcialidad de la entidad; valoración que se realizará por otra entidad colaboradora, concretamente por una *Entidad Acreditadora*, sin perjuicio de que la Administración pueda comprobar por sí misma el cumplimiento de dichos requisitos (artículo 15.2 de la Ley de Industria).

El Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, ha concretado en sus artículos 42 y siguientes los requisitos que los Organismos de Control deben reunir para poder ser acreditados y autorizados por la Administración competente para ello. En lo que más interesa, debe destacarse que el procedimiento conducente a la autorización del Organismo de Control requiere de su previa acreditación, de manera que ante la correspondiente Entidad de Acreditación deberá presentarse la solicitud, especificándose los ámbitos en los que el Organismo de Control se propone desarrollar la actividad y acompañando a la misma una serie de documentos que demuestren y aseguren su imparcialidad, independencia e integridad (artículo 42.2 y 3 del Real Decreto 2200/1995). La obtención del certificado de acreditación condiciona, pues, la posibilidad de obtener la autorización administrativa, razón por la cual el artículo 42.6 de la misma norma reglamentaria dispone que “cuando sobre una solicitud recaiga decisión denegatoria de acreditación, el interesado podrá manifestar su disconformidad ante la entidad de acreditación” y que “en caso de desacuerdo (con la entidad de acreditación), podrá manifestarlo ante la Administración pública que la designó, la cual dará audiencia al interesado (...), requerirá los antecedentes de la entidad de acreditación y comprobará la adecuación de los procedimientos empleados a los establecidos en el presente Reglamento, resolviendo en el plazo de tres meses si es o no correcta la actuación de la entidad de acreditación”. Al igual, pues, que en relación con los protocolos, actas, informes o certificados de los Organismos de Control, la denegación de la acreditación es susceptible de fiscalización, no sólo por la Administración sino, teóricamente al menos, por la propia jurisdicción contencioso-administrativa.

Acreditado el Organismo de Control, la obtención de la autorización de actuación pasa por el cumplimiento de otros requisitos y condiciones añadidos a los que se exigen para la acreditación. Concretamente, según establece el artículo 43.2 del Real Decreto 2200/1995, será preciso que, para autorizar la realización de inspecciones de la seguridad de instalaciones industriales, el Organismo de Control disponga de los medios materiales y personales que le permitan “atender, como mínimo, al 5 por 100 de las instalaciones existentes

en el territorio donde solicita la autorización"; asimismo, deberá "disponer de procedimientos específicos para el tratamiento de las reclamaciones que puedan recibirse (...) y mantener un archivo con todas las reclamaciones recibidas y actuaciones adoptadas respecto a las mismas"; y, finalmente, el Organismo de Control deberá "suscribir pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad por una cuantía mínima de 200 millones de pesetas, sin que la cuantía de la póliza limite dicha responsabilidad".

Las entidades que reúnan los requisitos señalados han de ser, por tanto, autorizadas para desarrollar la actividad inspectora y de acreditación, procediéndose, una vez obtenida la autorización, a su inscripción en el Registro de Establecimientos Industriales (artículo 43.7). Lo relevante, en todo caso, es que esa autorización, que puede tener desigual amplitud, en cuanto puede posibilitar la actuación de las entidades en una o varias reglamentaciones de seguridad, tal como queda configurada normativamente debe calificarse como un acto reglado y debido en la medida en que se reúnan las condiciones y requisitos señalados. Por ello, bien puede afirmarse que, aun cuando algunos de esos requisitos permiten un cierto margen de apreciación, la Administración no ostenta a los efectos autorizatorios ninguna potestad que le permita libremente denegar la solicitud de declaración de Organismo de Control y, con ello, la autorización para que los informes y certificados que emitan puedan surtir plenos efectos jurídicos.

Esta configuración de los Organismos de Control como entidades sometidas a un régimen de autorización administrativa, no puede decirse, sin embargo, que sea la única posible. Conviene dar cuenta, en efecto, de otras alternativas que, no obstante, han suscitado algunas dudas acerca de su viabilidad y corrección constitucional. Me refiero a la fórmula por la que se ha decantado alguna Comunidad Autónoma al regular este tipo de entidades con anterioridad a la nueva regulación establecida por la Ley de Industria y normas reglamentarias de desarrollo. Tomemos, en concreto, el ejemplo de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1987, de 9 de julio, de Seguridad Industrial¹⁹.

La Ley catalana, tras establecer que corresponde al Departamento de Industria y Energía la inspección y el control del cumplimiento de las condicio-

19. Puede verse también la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León. Otras Comunidades Autónomas han regulado diversos aspectos de la seguridad industrial a nivel meramente reglamentario: así, Decreto del Gobierno Vasco 275/1986, de 25 de noviembre, de normas sobre calidad y seguridad industrial; Decreto 71/1991, de 4 de abril, de creación del servicio aragonés de la calidad y la seguridad industrial (modificado parcialmente por Decreto 132/1991, de 1 de agosto); Decreto de la Xunta de Galicia 204/1994, de 16 de junio, de seguridad industrial; Decreto de la Comunidad de Madrid 111/1994, de 3 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control industrial y se les asignan funciones (modificado por Decreto 114/1997, de 18 de septiembre); etc.

nes y normas de seguridad que procedan en cada caso, en su artículo 7.2 dispuso que "la inspección y el control de la instalación podrán ser ejercidos directamente por el Departamento de Industria y Energía o por medio de entidades concesionarias que asuman su ejecución, cuyos certificados tendrán la misma validez que los emitidos por la Administración". De esta forma, la colaboración técnica de las entidades privadas en el control e inspección de la seguridad de las instalaciones, equipos y productos industriales pasa a articularse mediante la técnica concesional, lo que supone un cambio cualitativo verdaderamente importante, por cuanto queda de esa manera descartado que haya derecho alguno a obtener, en virtud del cumplimiento de los requisitos legalmente previstos, la declaración de Organismo de Control y el derecho, en consecuencia, a poder desarrollar las funciones inspectoras y de acreditación con eficacia administrativa. Todo esto determina, en fin, que el número de entidades pueda quedar drásticamente reducido, concretamente en función de los criterios que anticipadamente decida la Administración y no del resultado de la libre iniciativa privada y de la potencialidad misma del mercado.

Como ya señalara E. Malaret, en estos casos se opta por la técnica concesional por dos razones básicas. Primero porque se parte de la idea de que, dada la naturaleza de las actividades ejercidas por dichos entes, se trata del ejercicio de funciones públicas delegadas con un claro carácter servicial. Y en segundo lugar, porque a través de ese mecanismo concesional se logra limitar el número de entidades al que previamente se haya decidido, lo que responde a dos criterios rectores de la política desarrollada en este campo, consistentes en compaginar la maximización de la concentración, de la potencia, de las entidades con el mantenimiento de cierta competencia²⁰.

Sin embargo, esa opción a favor de la técnica concesional no ha dejado de suscitar algunas críticas, precisamente por ese efecto restrictivo de la libertad de empresa y de la competencia derivado de configurar en términos monopolísticos lo que ha venido siendo una actividad privada sometida a la previa autorización y policía de la Administración. Las críticas, fácilmente se comprende, han procedido básicamente de las propias entidades autorizadas por el Estado. En el conflicto positivo de competencia núm. 472/88 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad frente al Gobierno de la Nación en relación con el Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regularon las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales, y que finalmente fue resuelto por la STC 243/1994, de 21 de julio, diversas entidades y la propia Asociación Nacional de Entidades de Inspección y Control Reglamen-

20. Vid. *Una aproximación jurídica ...*, cit., págs. 327 ss.

tario se personaron solicitando se les tuviese como parte en el referido conflicto en concepto de coadyuvantes de la Administración estatal. La solicitud fue rechazada (ATC 280/1990) y no hubo oportunidad de que el Tribunal Constitucional se adentrara en el examen de los argumentos centrales expuestos por las entidades en cuestión. Argumentos que por referirse directamente a la cuestión que ahora nos ocupa, conviene recordar en este momento, si quiera sea sucintamente.

En realidad, la defensa de la norma estatal pasaba por oponerse a la normativa catalana (en aquel momento, el Decreto 348/1985, de 13 de diciembre, que ya previó el régimen concesional posteriormente reiterado en la referida Ley de Seguridad Industrial) y ello porque, con arreglo a esa normativa, una actividad privada, realizada por empresas privadas en todo el territorio nacional, quedaba sustraída del principio de las reglas de economía de mercado para ser monopolizada por empresas, públicas o privadas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

La tesis central era que la normativa catalana venía a configurar un monopolio de la actividad de control e inspección en materia de seguridad industrial en favor de la Administración de la Generalidad, la cual puede decidir la fórmula de gestión que tenga por conveniente, sin ninguna limitación (es decir, mediante gestión directa, o a través de sociedades participadas, o indirectamente, mediante concesión administrativa). Esa reserva monopolística de la actividad sería inconstitucional porque ninguna norma jurídica califica esa actividad como servicio público y aunque tal calificación fuese posible, ello no podría suponer en modo alguno la automática asunción de la misma como actividad pública monopolizada. Y es que, con arreglo al artículo 128.2 de la Constitución, el concepto tradicional de servicio público en régimen de monopolio queda reservado para aquellos servicios esenciales que la Ley reserve al sector público, quedando así excluida una posible clasificación entre servicios públicos esenciales (los nacionalizables) y no esenciales, pero concedidos en monopolio²¹.

21. Entre otros muchos más trabajos, sobre el significado y alcance del artículo 128.2 de la Constitución puede verse F. GARRIDO FALLA, *El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público*, en REDA núm. 29 (1981), págs. 225 ss.; G. ARIÑO ORTIZ, *Servicio público y libertades públicas*, en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Edt. Complutense, 1992, págs. 1315 ss.; R. GÓMEZ-FERRER, *La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales*, en el tomo V de los *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 3826 ss.; J.M.^o GIMENO FELIU, *Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas*, en RAP núm. 135 (1994), págs. 149 ss.; F.J. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención del Municipio en la actividad económica: los títulos que la legitiman*, Madrid, Cívitas, 1995; y muy recientemente, la interpretación que propone S. MUÑOZ MACHADO, *Servicio Público y Mercado. I. Los Fundamentos*, Madrid, Cívitas, 1998.

Planteado el debate en estos términos, si dejamos al margen el problema añadido del régimen de distribución de competencias (que, no obstante, a lo luz de lo dispuesto en la Ley de Industria y en la propia jurisprudencia constitucional puede darse en gran medida por resuelto²²), la posibilidad abierta de gestionar los servicios de inspección y de control a través de entidades concesionarias parece, desde luego, una alternativa al sistema de entidades privadas colaboradoras en régimen de autorización.

Más allá de los términos jurídicos utilizados y de la viabilidad misma de esa gestión a través de una u otra fórmula –autorización o concesión– lo que está en juego es, como ya se ha dicho, la posibilidad de restringir el número de entidades que puedan certificar, con efectos administrativos, el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad previstos en las correspondientes reglamentaciones técnicas. Posibilidad a la que no cabe oponer reparo alguno apelando al principio de libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución) o discutiendo la constitucionalidad misma de esa monopolización de iure de la actividad, y ello porque se trata de ejecutar actividades que son responsabilidad última de la Administración y que, además, puede asumir las y desarrollarlas directamente. De ahí, en fin, que, aun en el caso de las entidades autorizadas, éstas ejerciten auténticas funciones públicas delegadas.

Por lo demás, las facultades que en relación al ejercicio de las funciones públicas delegadas se reserva la Administración no presentan sustanciales variaciones por el hecho de que sean entidades autorizadas o entidades concesionarias.

22. Con anterioridad a la Ley de Industria, buena parte de las soluciones a las que se ha llegado ya fueron anticipadas por A. CAMACHO GARCÍA, *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la libre circulación de productos en el mercado único. El problema de la homologación*, en REALA núm. 250 (1991), págs. 243 y ss.

Por lo demás, el problema planteado desde la referida perspectiva queda en gran medida superado si a las entidades concesionarias no se les reserva en exclusiva un determinado ámbito territorial de actuación, lo que así sucede una vez que, con el carácter de norma básica, el artículo 43.5 del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, ha dispuesto que "las autorizaciones otorgadas a los Organismos de control tendrán validez para todo el ámbito del Estado, si bien los Organismos 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, pudiendo a partir de dicha notificación iniciar su actividad. Para ello, y en el caso de notificación de actuaciones de inspección de la seguridad de instalaciones industriales, deberán disponer en dicho territorio de las instalaciones, medios materiales, así como del personal con la adecuada formación profesional, técnica y reglamentaria necesarias para atender, como mínimo, al 5 por 100 de las instalaciones correspondientes existentes en el territorio. Se entenderá que no hay oposición a la actuación del Organismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma si no se hubiera manifestado dicha oposición, mediante resolución motivada, en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha de notificación".

V.— CONSIDERACIÓN FINAL

Se ha podido comprobar que estamos en presencia de un fenómeno, el del ejercicio por particulares de funciones públicas, que, no siendo desconocido, presenta la singularidad del creciente desarrollo que está experimentando según aumentan las exigencias de preservar determinados bienes hasta hace bien poco ajenos a la acción pública. Los derechos medioambientales, los derechos de los consumidores y usuarios, la integridad de personas y bienes, la garantía de la calidad y seguridad de los equipos y productos industriales, son, en definitiva, exigencias actualmente ya indeclinables a las que con los modos tradicionales de actuación de las Administraciones Públicas difícilmente pueden atenderse.

La presencia de los particulares en la gestión y desarrollo de las funciones inspectoras y de control al servicio de esos fines resulta, en consecuencia, irrenunciable si de verdad se trata de garantizar su eficaz cumplimiento. El fenómeno de la privatización en éste ámbito, por todo lo dicho, no sólo no es manifestación de una pérdida de presencia pública a fin de garantizar los derechos y bienes de los ciudadanos, sino que es justamente fruto de la creciente complejidad y responsabilidad del poder público en la asunción de nuevos cometidos y exigencias que, sin embargo, por sí solo difícilmente podrá hacer efectivas.

A partir de esta constatación, es claro que se inicia un cambio en la tradicional configuración y ordenación de las funciones públicas que, sin duda, en el futuro exigirá de la mayor atención y estudio.

DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ENFERMEDAD AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. EL CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA PÚBLICA DURANTE EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX*

JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. EL PROCESO HISTÓRICO DE SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE ASISTENCIA SANITARIA PÚBLICA EN ESPAÑA: 1. La creación e implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad. 2. La configuración de la asistencia sanitaria como prestación de la Seguridad Social en las Leyes de Seguridad Social de 1966 y 1974. 3. El tránsito progresivo hacia un Servicio de salud universalizado. 4. Las propuestas sobre prestaciones sanitarias del Acuerdo de la "Subcomisión de consolidación y modernización del Sistema Nacional de Salud" — III. LA CONCEPCIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN EL MARCO DE LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEYES DE 1966 Y DE 1974). — IV. LA CONFIGURACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN EL MARCO DE UN SERVICIO DE SALUD UNIVERSALIZADO. — V. FINAL. LA PERVIVENCIA EN EL DERECHO POSITIVO VIGENTE DE REGULACIONES VINCULADAS A LA ANTIGUA CONCEPCIÓN Y LAS PERSPECTIVAS PARA UN FUTURO INMEDIATO.

I.— INTRODUCCIÓN

La configuración de nuestro sistema de asistencia sanitaria pública ha experimentado una profunda transformación en los últimos años, al evolucionar

* Trabajo elaborado como contribución al Libro Homenaje que la comunidad académica ofrece al Prof. Ramón Martín Mateo con motivo de su jubilación.

Las abreviaturas que utilizo en el texto son las siguientes: CE (Constitución española), IN-SALUD (Instituto Nacional de la Salud), LBSS (Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de bases de la Seguridad Social), LGSS 1974 (texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo), LGSS 1994 (texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio), LSS 1966 (texto articulado primero de la Ley de bases de la Seguridad Social aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril), RAS (Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia sanitaria y ordenación de los servicios médicos en el régimen general de la Seguridad Social), RD (Real Decreto), SNS (Sistema Nacional de Salud), y SOE (Seguro Obligatorio de Enfermedad). El trabajo se cierra en septiembre de 1998.