

Nuevas perspectivas sobre el régimen de las medidas de seguridad en el ámbito industrial

PEDRO T. NEVADO-BATALLA MORENO
Profesor Titular de Universidad
Universidad de Salamanca

SUMARIO

I. Breve excursio sobre las formas de actividad administrativa de intervención en materia de seguridad industrial. II. La autorización administrativa. III. El sistema de normalización. IV. Homologación de materiales y medios. V. La certificación. VI. Inspecciones periódicas. VII. La declaración y registro. VIII. Otros medios de control administrativo en el ámbito de la seguridad industrial: las sanciones administrativas.

I. BREVE EXCURSO SOBRE LAS FORMAS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE INTERVENCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD INDUSTRIAL

La necesidad de disponer en el sector industrial de un marco normativo unitario que pusiera fin a la notable dispersión normativa existente sobre esta actividad, resultaba una exigencia solicitada por la inmensa mayoría de la doctrina y la adecuada respuesta normativa ante las nuevas exigencias en materia de seguridad. Se trataba de materializar un cuerpo normativo que desde una perspectiva integral abordara la regulación relativa a protección y minimización del riesgo industrial.

Animo que no era ajeno a la potencial peligrosidad de los accidentes de origen industrial, la tendencia hacia la seguridad que de manera inevitable se está produciendo en el ámbito social, y a la situación de relativo incumplimiento de la normativa sobre seguridad industrial.

El desafío para el legislador encontró su respuesta y referencia normativa inmediata en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en la que se definen el objeto, los medios y el régimen de la intervención administrativa. Cuerpo legal sobre el que se ha desarrollado una nueva base normativa de naturaleza fundamentalmente reglamentaria en la que se sistematizan los medios de intervención pública en el sector que, en definitiva, no son sino instrumentos de seguridad, como son entre otros: la reglamentación de actividades y exigencia, en su

de previa autorización para la instalación, normalización de prototipos y dimientos industriales, inspección, control administrativo y acreditación. tematización que ha supuesto un importante avance por cuanto su ausencia determinado históricamente una cierta falta de claridad denunciada en ocasiones por el propio sector industrial.

ro obsérvese, además de esta mejor técnica normativa, que dichos medios puesto, como ya hemos manifestado, importantes alteraciones en la posición e la industria, de las Administraciones Públicas competentes y del ciudadano general por medio, precisamente, de los nuevos mecanismos de control sigo al suponer más un diálogo industria-Administración que la tradiciónervención unilateral de ésta, debido en gran medida a la idea de admitir patibilidad entre actividad industrial y los valores y objetivos económicos les que la intervención administrativa trata de asegurar como deber y fin acción, constituyéndose aquellos como presupuestos de un ejercicio racional libertad de empresa y concretamente informadores de dicha actividad rial. Es decir, consideración de la seguridad industrial como un auténtico o público¹.

nás, prescindiendo de esa conceptualización de la actividad administrativa i de un poder disociado, cabría considerar a la Administración mas bien n mediador entre la industria y la población que opera no con medios rales sino sobre la base del intercambio de información con el industrial y cipación de la comunidad, operando preventivamente con medios aleja la autorización o la sanción y con técnicas distintas de la simple reglación de actividades.

ierta manera podemos decir que estamos ante la idea de una Administra exclusivamente de soberanía que se aparta en determinados momentos o formal de la superioridad que el Poder Público le inviste para acercar a función social de intermediación de intereses en la que se exige un más operativo de ella.

nismo modo, no podemos desconocer que el progresivo aumento de las as reglamentarias en materia de seguridad industrial requiera la pre e nuevos instrumentos de control, y el nacimiento de una nueva organi que la presencia y activa participación de organismos colaboradores de control, verificación medioambiental o acreditación, resulta funda-

so cabría plantear la necesidad de perfilar algunas técnicas administra ntervención como por ejemplo el establecimiento de zonas de servidum-

bres de utilidad pública². Medida sobre la que, por las limitaciones propias de un trabajo de estas características, no vamos a hacer mayor referencia pero que supone a nuestro juicio un importante instrumento de carácter preventivo frente a las instalaciones en las que se desarrollen actividades que supongan riesgos importantes para la salud o la seguridad de la población, sus bienes o el medio ambiente.

Pues bien, conozcamos el conjunto de medidas e instrumentos que desde la nueva perspectiva que acabamos de indicar, se encuentran, con carácter general, dirigidos a controlar los riesgos, prevenir los accidentes y limitar sus consecuencias.

II. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La autorización, como técnica de intervención administrativa, es uno de los instrumentos tradicionalmente conocidos en las actuaciones de policía administrativa del que, por supuesto, no ha escapado la actividad industrial. Es más, entre los medios de intervencionismo administrativo que afectan a la ordenación del sector industrial, la autorización o el acto de licencia destaca por su frecuente aparición como medio a través del cual la Administración comprueba la sujeción de la conducta y actividad de los operadores industriales a las disposiciones establecidas por ordenamiento así como al cumplimiento de las condiciones establecidas por éste. Utilizando las palabras de PARADA, la autorización es «la técnica reina del control preventivo, en cuanto implica condicionar el ejercicio del derecho a una previa actividad administrativa»³.

A mayor abundamiento, siguiendo la noción aportada por BOQUERA OLIVER, podemos entender por autorización o licencia administrativa, «el consentimiento que otorga la Administración Pública a un particular para el ejercicio una nueva actividad determinada —en nuestro caso de carácter industrial— una vez se ha comprobado que reúne todas las condiciones reglamentarias»⁴.

En cualquier caso, el resultado es el mismo: la Administración que se trate asegura que la actividad a desarrollar por un particular o se oponga al interés general.

Pues bien, en el ámbito que nos ocupa, la doctrina ha explicado este tipo de autorizaciones como típicas autorizaciones de funcionamiento⁵, definidas según

² Tal y como por ejemplo prevé la Ley francesa de 22 de julio de 1987.

³ PARADAVÁZQUEZ, J. R.: «Derecho Administrativo». (Tomo I. Parte General). Madrid. Marcial Pons, p. 437.

⁴ BOQUERA OLIVER, J. M.: «El condicionamiento de las licencias». RAP n.º 37, enero-abril, 1962.

⁵ Vid. entre otros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «El medio ambiente urbano y las vecindades industriales». Madrid 1973.

citar a título meramente ejemplificativo la acción emprendida por el Ministerio de Industria y Energía bajo el título de «Iniciativa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Industria», a través de la cual se trata de promocionar globalmente la tecnología, la I+D+i, el diseño, la seguridad y la protección del medio ambiente en el ámbito industrial.

A DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, como las concedidas *el ejercicio de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el*

es preciso insistir en que la técnica autorizatoria, como control previo al o de actos privados de instalación, ampliación y traslado de establecimientos industriales en el sentido indicado de exigir al operador el cumplimiento de determinadas exigencias y requisitos ha jugado históricamente un papel *do*⁷ que aún, en la actualidad, no ha desaparecido; no obstante, sin embargo, la previa autorización universal ha desaparecido dejando que la presencia de la Administración en la industria se materialice en otra serie de técnicas e instrumentos —como son aquellos a los que dedicaremos nuestra atención en los tres epígrafes— de tal suerte que, en la actualidad, debido a la propia in del sector y el reconocimiento de determinados bienes susceptibles de r una mayor protección que la prestada hasta el momento, la autorización se configura como la técnica fundamental en la ordenación de la actividad industrial y, en concreto, de la seguridad de ésta.

Acto, las exigencias de seguridad reclamadas por la propia sociedad y de obligadamente a través del ordenamiento se hace eco la Administración, satisfacen con la mera comprobación del cumplimiento de determinadas nes técnicas a través de la autorización, configurándose nuevos instrumentos cuya finalidad se vincula a la prevención y minimización de las emergencias.

Estas premisas, la autorización, desde el punto de vista de la seguridad, especial medida interventora de la Administración en el sector industrial, de cumplir los siguientes fines:

1. Garantizar la existencia de una base técnica que, *a priori*, asegure el desarrollo de la actividad industrial sin comprometer la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente.

2. Garantizar que se realizaría la luz de las normas técnicas que resulten aplicables a razones de seguridad, sanidad, protección del medio ambiente, ordenación de consumos energéticos etc.⁸.

3. Garantizar el cumplimiento de otras prescripciones de carácter organizativo exigibles al titular que desea realizar determinadas actividades industriales.

4. Garantizar, por razones de interés general o cuando se establezca legalmente, el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de actividades industriales.

5. Garantizar la existencia de una base técnica que, *a priori*, asegure el desarrollo de la actividad industrial sin comprometer la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente.

6. Garantizar que se realizaría la luz de las normas técnicas que resulten aplicables a razones de seguridad, sanidad, protección del medio ambiente, ordenación de consumos energéticos etc.⁸.

7. Garantizar el cumplimiento de otras prescripciones de carácter organizativo exigibles al titular que desea realizar determinadas actividades industriales.

de Tratados y Convenios Internacionales, el principio de libertad de establecimiento⁹.

Teniendo presente estos fines y en la medida que las bases técnicas exigibles a los operadores industriales, las prescripciones organizativas o los motivos de interés general que pueden limitar el principio de libertad de establecimiento, se encuentran citados positivamente en el correspondiente cuerpo normativo sobre seguridad, las autorizaciones, en cuanto a su otorgamiento participan de la caracterización de actos reglados. Como indica BOQUERA OLIVER, «la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia. Su competencia es reglada en este punto. Las Leyes y Reglamentos le indican, le ordenan, cuando debe otorgarla y cuando negarla»¹⁰. Y es así ya que entendemos que preexiste un derecho a operar en el sector industrial, derecho cuya titularidad corresponde a cualquier persona, cuya efectiva materialización viene condicionada por las exigencias y cumplimiento de los requisitos previstos en el Ordenamiento verificados a través de la oportuna autorización.

Avanzando en nuestro estudio y por lo que se refiere a la titularidad activa en materia autorizatoria, cabe indicar que en términos generales, al haber atribuido a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de industria aquellas de orden ejecutivo, la tramitación de los expedientes de autorización para el desarrollo de aquellas actividades industriales sujetas a ella corresponde a las Comunidades Autónomas¹¹, de igual forma que las demás potestades inspectoras y sancionadoras previstas en el régimen jurídico de control del riesgo industrial.

Siguiendo esta argumentación y en la medida en que se ha asegurado el principio de unidad de mercado como criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, éstas en ningún caso, ni tan siquiera en el supuesto de aquellas que hayan podido asumir competencias de orden normativo, podrán adoptar medidas tendientes a ampliar o reducir el catálogo de industrias sujetas a autorización administrativa previa. Tal posibilidad se reclama con carácter exclusivo para el Estado.

⁹ Vid. Artículo 4 de la Ley de Industria.

El artículo 1 del Real Decreto 2123/1980, prevé como industrias sometidas a régimen especial que requieren para el inicio de sus actividades autorización administrativa previa:

— Las que se refieren o afecten a la minería, hidrocarburos, así como las de producción, distribución o transporte de energía y productos energéticos.

— Armas y explosivos e industria de interés militar.

— Las industrias que produzcan o emplean estupefacientes o psicotrópicos.

El anexo del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, sujeta autorización administrativa las actividades industriales que produzcan o se dediquen a trabajar con residuos tóxicos y peligrosos; actividades encuadradas en el sector de los hidrocarburos; empresas nucleares radioactiva etc.

¹⁰ BOQUERA OLIVER, J. M.: «El condicionamiento de las licencias», RAP n.º 37, enero-abril, 1952, p. 178.

¹¹ Transferencia que, como se ha apuntado, ya se conocía desde el periodo preautonómico.

abstente todo lo anterior, pese al especial énfasis con el que se aborda el inicio de la actividad industrial, hemos de indicar que la técnica atoria de funcionamiento no reduce su finalidad a la observancia preventiva de la actividad que se trate, por el contrario, y a diferencia de la autorización determinada, aquella prolonga su vigencia en tanto se manifiesta actividad en cuestión de tal suerte que «hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso».¹³

Debemos entender por tanto que, pese a la importancia otorgada por el Ordenamiento al inicio de la actividad, ésta ha de desarrollarse durante el periodo de vigencia, con plena sujeción a las normas reguladoras de la actividad o, en su caso, la permanente compatibilidad de la actividad industrial con los intereses públicos a lo largo del tiempo. Planteamiento que exige a la Administración la corrección y modificación del contenido de la autorización concedida de acuerdo a las circunstancias y al propio devenir normativo, revocando, en su caso, aquellas autorizaciones de ejercicio de actividades que no se ajusten a dichos cambios.

La noción que esta necesaria y continua adaptación de las autorizaciones tiene especial importancia en el conjunto de la actividad industrial debido a su evolución tecnológica y creciente impacto socio-económico, mostrando un amplio juego de otros instrumentos de control, como es el caso de la inspección y habrán de coadyuvar al aseguramiento de esta adaptación y siempre en la complementariedad entre los bienes y valores que integran el interés de la actividad industrial.

En definitiva, se constata la quebra del principio de la intangibilidad de los derechos de derechos vinculados a la autorización, ya que no puede por ceder frente al paso del tiempo, la coyuntura tecnológica, económica, y lo que es más importante, las nuevas necesidades públicas.

III. EL SISTEMA DE NORMALIZACIÓN

La noción de la conceptualización llevada a cabo por el Ministerio de Industria y a través de su comité especializado para el estudio y redacción de definiciones se entiende por normalización la actividad que aporta soluciones para problemas repetitivos que se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de la

ciencia, la tecnología y la economía, con el fin de conseguir una ordenación óptima en un determinado contexto».¹³

Noción marcadamente técnica que de forma mucho más alejada al discurso jurídico que nos es propio, podemos indicar que por normalización se entiende el sistema de producción y aplicación de normas de naturaleza eminentemente técnica, cuya naturaleza preceptiva o no dependerá de su origen, de tal forma que aquellas dimanantes de autoridades públicas competentes podrán ser exigidas coactivamente mientras que, por el contrario, aquellas otras cuya elaboración se deba al consenso de los agentes interesados tendrán un carácter potestativo. Sin embargo, en relación a estas normas potestativas, la propia dinámica del mercado podría marcar su necesaria observancia pero sin naturaleza jurídica obligatoria, salvo que adquieran dicha fuerza al integrarse en los contratos suscritos entre las empresas, si bien la eficacia vinculante de las mismas se ajustaría a las reglas del Derecho Privado.¹⁴

No obstante, con independencia de su naturaleza vinculante o potestativa, la idea que preside el sistema de normalización es el establecimiento de normas comunes que redunden en la homogeneización un determinado proceso, de lo cual la Administración se beneficia notablemente al homogeneizar en varios conjuntos unitarios muchas de las normas que habrán de sostener su actividad técnica, máxime en un ámbito tan complejo como es la ordenación del sector industrial.

En otras palabras, para la Administración la normalización representa un muy útil instrumento de ordenación de la industria, evitando además la excesiva proliferación de reglamentos. En algunos casos los acuerdos voluntarios normativizados pueden llegar a tener una mayor eficacia que aquellos y la Administración, como veremos, sólo tendrá que oficializar estas normas. En otros casos en los que sea inevitable la labor reglamentaria, la Administración puede disponer de un conjunto igualmente válido de normas en las que apoyarse.

La Ley de Industria sucintamente define la normalización como:

«La actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto».¹⁵

¹³ La guía de definiciones puede consultarse en el anexo 2 de la revista Economía Industrial: «Conceptos de uso en normalización, control de calidad, homologación, calibración y verificación», enero-febrero, 1986, p. 153 a 159.

¹⁴ Resulta especialmente interesante el estudio realizado por ÁLVAREZ GARCÍA sobre la persecución de la normalización sobre el sistema de fuentes del derecho.

ÁLVAREZ GARCÍA, V.: «Introducción a sus problemas jurídicos de la normalización industrial: Normalización industrial y sistema de fuentes», R.A.P. N° 147 septiembre-diciembre 1998, pág. 307 a 336.

¹⁵ Ley de Industria. Párrafo quinto del artículo 8.

endemos al origen de la normalización, éste se encuentra según resalta RET GARCÍA¹⁶, al desarrollo de los intercambios comerciales, la fabricación y la segmentación de los procesos productivos, en definitiva, a agencios de calidad y los intercambios comerciales dotando a los productos de unas características de calidad y certeza que de otra forma sería más complejo de asegurar en este ámbito en el que se despliega el carácter consensual de un elevado número de normas.

Junto a esta perspectiva voluntarista de la normalización, no cabe desconfiar de las posibilidades para dar respuesta a la protección de determinados bienes, como la salud, la seguridad o el medio ambiente, o el interés de limitar la vía convencional reclamando la intervención de la Administración para la elaboración de normas y asegurar su observancia, a través de la coacción pública. Por lo tanto, este tipo de preceptivos van a recibir la garantía de su cumplimiento y por tanto su eficacia en la intervención administrativa por motivos de seguridad industrial y de la verificación que se realiza mediante la homologación y la certificación.

Además de este planteamiento general, debemos constatar que en la actualidad el sistema de normalización español se encuentra ajustado a lo dispuesto en el Real Decreto 1614/1985, de 28 de diciembre, por el que se publica el Reglamento de la estructura para la Calidad y la Seguridad Industrial haciendo pivotar el sistema sobre los denominados «organismos de normalización» que en la línea de los definidos por el artículo 8 de dicho Reglamento como:

«Entidades privadas sin ánimo de lucro, cuya finalidad es desarrollar en el ámbito estatal actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifican y se armonizan determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos».

La consecuencia principal es la de difundir la perspectiva pública de normalización, esto es, la elaboración pública de normas técnicas que unifican y armonizan materias por cuanto parece, a la vista de la normativa, que todo el sistema de normalización pivota sobre estas entidades privadas que a tenor de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1614/1985, de 28 de diciembre, van a estar representadas por un único organismo: la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)¹⁷.

RET GARCÍA, E.: «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales (Algunas consideraciones en torno a la regulación de productos)», RAP mayo-agosto, 1988, p. 287 a 339.

La entidad que se asienta sobre la antigua entidad pública IRANOR (Instituto Español de Normalización).

El artículo 1.º del Real Decreto 1614/1985, de 28 de diciembre, establece que la normalización puede encontrarse en el artículo de PAVON, R.: «La normalización en España y su evolución», Economía Industrial, enero-febrero, 1986, n.º 53 a 61.

Debemos pensar, por tanto, que la intervención pública se residencia en la asunción de las normas dimanantes de este organismo como propias al objeto de integrarlas en el Ordenamiento y así dotarlas de fuerza jurídica vinculante. De otro modo, pese a redundar en la seguridad, la protección de las personas, el medio ambiente etc., estaríamos frente a normas de naturaleza potestativa vinculadas a la calidad industrial. Especificaciones técnicas aprobadas por una institución reconocida para su aplicación repetida y continua cuya observancia no es obligatoria¹⁸.

Lógicamente, de acuerdo a nuestro objeto de estudio, las normas que recaban nuestro interés son aquellas cuya observancia es obligatoria, incorporadas al ordenamiento como «normas oficiales», aplicables por las Administraciones en sus actuaciones técnicas de intervención, prevaleciendo sobre otras normas técnicas existentes en el mismo campo. El párrafo primero del artículo 9 del Real Decreto 1614/1985, establece los criterios que han de seguirse a la hora de adoptar una norma producto de la normalización como oficial, entre los que se apuntan varios que entroncan directamente con la ordenación del sector industrial en materia de industria¹⁹:

- Necesidad de oficializar procedimientos de ensayo o medida con el fin de ordenar sectores y facilitar la inspección administrativa.
- Exigencias de tipo sanitario o medio-ambiental, en cuanto a los procedimientos para determinar composiciones o porcentajes de elementos, sustancias o productos.

Coadyuvando con las normas, sean o no oficiales, se encuentran las especificaciones técnicas en las que se establece las características de un producto o actividad, tales como calidad, funcionalidad, seguridad o medidas. Una norma podrá contener una o varias especificaciones técnicas.

Es este caso, una especificación técnica, exigirá para integrarse en el ordenamiento vincularse a algunos supuestos similares a los anteriores²⁰ entre los que destacamos aquellos con una relación más intensa con la seguridad industrial:

Igualmente puede encontrarse algún dato de interés en el Anexo I contenido en el mismo número de la precitada revista dedicado monográficamente a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

¹⁸ NAZ PAJARES atribuye a estas normas las siguientes particularidades:

- Su contenido son especificaciones técnicas para aplicaciones repetitivas o continuadas.
- Su elaboración se realiza por medio de grupos de expertos que representan a los distintos agentes sociales afectados por el campo de aplicación de la norma.
- Su observancia es voluntaria, convirtiéndose, sólo en obligatoria al ser incluida en disposiciones legales.

- Su aprobación requiere una institución, en nuestro País exclusivamente AENOR, que se responsabiliza de esta tarea.

NAZ PAJARES, R.: «AENOR y la calidad. Reflexiones en torno a la normalización y la certificación en España», Economía Industrial, julio-agosto, 1990, p. 90.

¹⁹ El tercero se vincula a la racionalización y ordenación de las compras públicas.

²⁰ MALARET GARCÍA, E.: «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales (Algunas consideraciones en torno a la regulación de productos)», Op.

guridad, salubridad e higiene de los usuarios o consumidores, o de tercera sus pertenencias, incluida la protección del medio ambiente. guridad nacional y defensa de consumo de recursos escasos. ndamentales.

problemas tecnológicos fundamentales. igencia de un acuerdo internacional. mbos casos, lo que parece subyacer en cada uno de los listados es la existencia de alguna de las circunstancias que los integran para habilitar a la Administración a decidir su integración en el Ordenamiento, decisión que es, en puridad, de discrecional ya que la valoración de la concurrencia de los precitados no se sujeta a ningún tipo de regla o criterio previamente definido. cualquier caso, a la vista de los supuestos enumerados, la habilitación causa en la protección del interés general y en concreto, la salvaguarda y valores reconocidos constitucionalmente.

ilización que, justificada suficientemente, desde un punto de vista fore llevarse a cabo mediante su inclusión en anexos de otras normas más o bien, utilizando la técnica de la remisión a una concreta norma, vía se la ventaja que ante la evolución tecnológica sólo ha de modificarse mientras que la disposición administrativa que le sirve de soporte no la necesidad inmediata de una puesta al día con la única objeción res a certeza jurídica de los ciudadanos interesados.

abría hacer una última referencia a los posibles problemas planteados apertura de legalidad de este tipo de normas ya que al imponer cargas y nes a los operadores industriales, estarían bajo las exigencias garantistas ipio de legalidad.

ayores violencias jurídicas, cabría reclamar el necesario respaldo nor- través de la genérica habilitación que ofrece la Ley de Industria para la in pública del sector industrial.

IV. HOMOLOGACIÓN DE MATERIALES Y MEDIOS

omo hemos podido apreciar al hablar de la autorización, la interven- ica en el sector industrial ha experimentado una notable evolución rincipalmente por la tendencia a disminuir la importancia de los ins- s de policía previos al ejercicio de la actividad en cuestión —entre los la esencialmente la autorización— por otra serie de técnicas que supo- ctividad constante de intervención que incluso puede llegar a incidir ante en la dirección de la propia instalación industrial. Así, avanzando o, puede pensarse en aquella actividad industrial que fabrica produc- i a previa homologación, la Administración está en condiciones de con- anto permanezca tal actividad su sistema de producción.

Pues bien, aún cuando la homologación no es una técnica nueva dentro de la intervención de los poderes públicos en las actividades económicas ya que puede descubrirse una prolongada tradición en nuestro Derecho Público, sí podemos afirmar que se trata de una figura a la que se le ha otorgado una nueva dimensión y un papel destacado en el ámbito de la seguridad y la calidad industrial.

Atendiendo nuevamente a la noción facilitada por el Comité especializado del Ministerio de Industria y Energía para el estudio y redacción de definiciones, por homologación debe entenderse:

«La aprobación oficial de un producto, proceso o servicio, realizado por un organismo que tiene esta facultad por disposición reglamentaria».

Según terminología CEE, homologación es *«el acto por el cual las autoridades competentes de un Estado miembro constatan que un tipo de producto se conforma a las prescripciones técnicas de las Directivas comunitarias en la materia, utilizando en la comprobación los métodos establecidos en las mismas Directivas».*

En ambos casos se destaca el papel de la homologación como un instrumento de control y prevención en manos de la Administración por el que impone a los operadores y agentes industriales que sus productos o actividad observen un catálogo de mandatos técnicos previamente establecido, elaborado en base al interés general. En el ámbito que nos ocupa ese interés general se precisa en razones de seguridad o protección de las personas, la fauna, flora, los bienes y el medio ambiente, debido a la alta incidencia de determinadas actividades y productos sobre ellos.

En estos supuestos y entre otras razones, se reclama la intervención pública ya que operativamente, la población no alcanzaría a verificar la creciente complejidad de la actividad industrial por lo que se encontraría en una posición de indefensión e inferioridad frente a los agentes industriales. Filosofía a la que en buena medida responden igualmente la normalización y la certificación.

Pero la homologación también va a suponer para el agente industrial una ventaja, por cuanto su actividad o productos sólo alcanzarán a la sociedad si se encuentran homologados por cuanto la homologación supone una garantía de adecuación y observancia a las exigencias determinadas mediante normas legales y reglamentarias. Esto es, en principio no incurriría en ninguna infracción del ordenamiento debido al reconocimiento oficial que se le ha otorgado, suerte de fe pública, estableciendo una presunción de validez y adecuación a las normas reguladoras correspondientes a través de un acto administrativo declarativo.

En otras palabras, a través de la homologación se asegura que un determinado producto o actividad cumple las disposiciones obligatorias y normas técnicas exigidas, y por lo tanto queda definida su seguridad, fiabilidad, durabilidad, mantenimiento e intercambiabilidad, proporcionando una importante respuesta de origen público a la creciente preocupación por el bienestar de consumidores

ios, máxime si tenemos presente que sólo en la Unión Europea se produjeron más de 45 millones de accidentes como consecuencia de producción en la que nuevamente se pone de manifiesto la importancia de

de un parámetro normativo de naturaleza técnica adecuado y preciso; indispensable que nos hace entroncar con la normalización, sistema de la industria encauza todos los objetivos citados hasta el momento al en sus previsiones la gestión de la calidad total de la actividad industrial, los bienes o el medio ambiente.

homologación, como verificación de la conformidad o no de un producto o de un conjunto de normas fundamentalmente técnicas supone un acto no sujeto, en principio, a valoración administrativa. La Administración podrá realizar cuantas pruebas, ensayos, calibraciones o comprobaciones pertinentes pero sin contar con un margen de libre apreciación técnica resulta por tanto fundamental, diferenciando en parte la autorización en sentido estricto de la homologación que, en gran medida, podría ser confundida con aquella.

ando a la perspectiva de la seguridad, la presencia en las actividades industriales potencialmente peligrosas de productos adecuados a lo que previene ha reglamentado, supone una garantía añadida al resto de medidas de control del riesgo. En concreto, bastaría proponer el ejemplo de las tóxicas necesarias para el normal desarrollo de una actividad industrial como productos, han pasado el tamiz de unos niveles mínimos de calidad a concretas normas de elaboración, seguridad etc., frente a otros que no ofrezcan la certeza de las referidas precauciones.

tesis se constata que la homologación tiene unos efectos perfectamente evidentes en el conjunto de la actividad industrial²². Por lo tanto, nos encontramos frente a un conjunto de limitaciones reglamentarias que inciden sobre el principio de libertad económica, pero que se establecen a legitimación por el conjunto de finalidades que tratan de alcanzar y a bienes jurídicos que tratan de preservar.

²² Por abundamiento *vid.* el trabajo de AGUILAR-CANOSA I CASTELLÀ, S.: «La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos en España y en la Unión Europea», La Ley, N.º 4392, 10 de octubre de 1997.

²³ Los procedimientos y criterios de homologación en distintos sectores industriales, puede verse, entre otros: PEREA, A.; OTERO, J. M. y GÓMEZ DE MERCADO, F.: «La homologación en algunos sectores industriales», Economía Industrial, enero-febrero, 1986, p. 1.

²⁴ Un punto de vista comparado resulta interesante el estudio de ARIZA DOLLA, G.: «La homologación en Francia, Alemania, Estados Unidos y Reino Unido», Economía Industrial, febrero, 1986, p. 99 a 109.

Lógicamente, no ya desde el punto de vista de la seguridad, sino del mero funcionamiento del mercado, los sistemas de homologación de los distintos países tienden, impulsados en gran medida por la iniciativa institucional comunitaria, hacia su unificación o, al menos, a aplicar las homologaciones y demás métodos de prueba en igualdad de condiciones para todos los operadores comunitarios, extremo que resulta lógico desde el punto de vista de la protección a las normas de libre competencia y libre circulación de bienes, pilares fundamentales sobre los que se asienta el buen funcionamiento del mercado comunitario²³.

Por último, en relación a la competencia de homologación, debemos distinguir las facultades de ejecución de las de establecimiento de su régimen jurídico, de tal forma que corresponden las primeras a las Comunidades Autónomas y la segunda al Estado. Únicamente, para aquellas Comunidades Autónomas con potestades normativas sobre la materia cabría reclamar una función meramente complementaria y coadyuvante de la tarea del Estado.

Distribución que resulta clara a partir del análisis del Texto constitucional, confirmada por su intérprete máximo en la Sentencia 14/94, de 20 de enero²⁴ al hilo de la homologación de vehículos, y de forma realmente meridiana en su pronunciamiento 313/94, de 28 de noviembre de 1994²⁵, del que transcribimos un significativo párrafo:

«...el Estado se reserva la función normativa en materia de seguridad de los productos industriales, en tanto que a la Comunidad Autónoma... le corresponde la potestad de complementar esta normativa y la ejecución tanto de la emanada del Estado, cuanto de la autonómica o comunitaria europea. Esta premisa, trasladada al supuesto que aquí nos ocupa, equivale a afirmar que corresponde al Estado establecer el régimen jurídico de la homologación, es decir, los supuestos en los que deben homologarse los productos industriales, las fórmulas de homologación a aplicar en cada caso y los requisitos y procedimientos de homologación, en tanto que a la Comunidad Autónoma le compete dictar normas complementarias y, muy especialmente, la actividad ejecutiva de homologación de los productos fabricados en el territorio de la Comunidad Autónoma o que pretendan importarse o comercializarse, por primera vez, a partir de ese territorio». (Fundamento Jurídico Séptimo).

²³ Desde el punto de vista de la libre circulación de bienes y mercancías, aún cuando una de las primeras normas comunitarias sobre eliminación de obstáculos derivados de normativas técnicas puede fecharse en 1983 (Directiva 83/189/CEE, de 28 de marzo, modificada por la 88/182/CEE *vid.*) sobre cuyo espíritu se abunda en las Resoluciones del Consejo de Ministros de la CEE, de 7 de mayo de 1985 relativa a un «nuevo enfoque» (New Approach en materia de armonización técnica y normalización (DOEC 136, de 4 de junio de 1986), ya existían acuerdos anteriores no comunitarios a los que España ya se había adherido como el «Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio» (GATT).

²⁴ J. Chacón. BOE vol. XXXVIII, p. 152.

²⁵ J. Chacón. BOE vol. XXXVIII, p. 152.

V. LA CERTIFICACIÓN

gual que la homologación, el sistema de certificación trata de garantizar la seguridad de una actividad o producto respecto al campo normativo que lo

ujeción a dichas normas supone la expedición de un certificado de conformidad, el cual es el documento por el que se atestigua que un producto o un servicio se ajusta a normas técnicas determinadas. Acto declarativo con relevancia jurídica *ad extra* por cuanto el titular del producto o actividad será a la vez responsable de los derechos de uso de una marca concreta en la que se expresa la actividad. Marca cuya virtualidad práctica y en definitiva, beneficio para el consumidor industrial, radica en la garantía de seguridad, fiabilidad, durabilidad y calidad del producto o actividad que la población, que desconoce la técnica a la que se ha sometido pero que identifica perfectamente la actividad a través de la marca. En definitiva, importante valor de mercado, y el interés general, se reclama automáticamente la tutela pública.

Lista de las consideraciones expuestas, se conoce que la certificación puede darse formalmente como la actividad consistente en la emisión de documentos que se atestigüe que un producto o servicio se ajusta a un conjunto de requisitos fundamentalmente, técnicas que regulan su fabricación o desarrollo. Esta perspectiva se aprecia como la certificación precisa y se apoya de un sistema de normalización, requiere de una red de laboratorios de ensayo y calibración²⁶ y, finalmente, cerrando el círculo del sistema de seguridad, se necesitan unas actuaciones de control e inspección suficientemente desarrolladas.

En definitiva, el sistema español de certificación, fijado por AENOR —entonces conocida como organismo de certificación—, conlleva la realización de las actividades de certificación se enumeran²⁷:

al papel de los laboratorios de ensayo y calibración en el sistema de calidad industrial, pueden consultarse los trabajos de CIENFUEGOS, J. R.: «Los laboratorios de ensayo y calibración en la Unión Europea», Economía Industrial, julio-agosto, 1990, p. 49 a 56.

URKIOIA, J.: «La integración de actividades en los laboratorios de ensayo y calibración», Economía Industrial, julio-agosto, 1990, p. 101 a 106.

NA, I.: «La calibración industrial, clave para obtener calidad y certificación», Economía Industrial, julio-agosto, 1990, p. 107 a 121.

abundamiento, *vid.* NAZ PAJARES, R.: «AENOR y la calidad. Reflexiones en torno a la certificación y la certificación en España», *Op. cit.*

— Realización en los laboratorios debidamente acreditados de los ensayos establecidos en las normas técnicas correspondientes al producto o actividad que se trate.

— Auditoría del sistema de aseguramiento de la calidad de la planta industrial.

— Concesión, por el organismo de certificación competente, de los derechos de uso de la marca o del certificado.

— Inspección y seguimiento para garantizar el mantenimiento de las condiciones y cumplimiento de las exigencias que dieron lugar a la concesión de la marca.

Junto a estas tareas, la certificación tiene encomendadas además, varias relevantes finalidades, entre las que podemos destacar desde el enfoque de la seguridad:

— Cubrir la posible responsabilidad frente a un producto o servicio defectuoso.

— Ser considerada como un medio de prueba del cumplimiento de la legalidad vigente²⁸.

Tareas y finalidades que se orientan en función del tipo de certificación al que nos referimos, bien la certificación de productos por la que se pretende atestiguar que los mismos están fabricados de conformidad con unas normas técnicas determinadas y previamente establecidas; o certificación de empresas a través de la que se confirma que un operador industrial tiene implantado un sistema de calidad y seguridad de acuerdo con documentos y normativas técnicas previamente establecidas.

En cualquier caso, se destaca con claridad la certificación como uno de los instrumentos esenciales del sistema de seguridad industrial.

Por lo que se refiere a las competencias en materia de certificación, el conocido cuadro de distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas no sufre ninguna alteración, por lo que ni las Comunidades pueden pretender asumir las competencias generales de ordenación atribuidas al Estado, ni éste puede socavar las potestades ejecutivas procuradas legalmente a las Comunidades Autónomas, argumento sobre el que incide la Sentencia del Tribunal Constitucional 313/1994:

«Si bien corresponde al Estado determinar la equivalencia en cuanto a la seguridad y la consecución de las normas..., tal actividad no puede llevarla a cabo mediante certificaciones caso a caso..., puesto que suponen una invasión de las competencias ejecutivas que en esta materia tiene encomendada la Comunidad Autónoma... En el caso que nos ocupa el Estado ejerce una competencia propia pero lo hace invadiendo la competencia autonómica de ejecución. Las certificaciones caso a caso, salvo que se opte por la autocertificación del fabricante o del importador, corresponden a la Comunidad Autónoma». (Fundamento Jurídico Tercero)

²⁸ Aunque en realidad ante este supuesto estaríamos en presencia de la homologación

IV. INSPECCIONES PERIÓDICAS

o a la tradicional intervención administrativa en la instalación y funcionamiento de las industrias afectando —según la coyuntura político-económica— con mayor intensidad a la libertad de industria, la potestad insubordinada sobre las mismas ha supuesto un haz de facultades que la Administración conserva a lo largo del tiempo. Facultades en las que viene a materializarse una idea del control administrativo como una actividad de policía administrativa constante por la que, en el campo objeto de estudio, se comprueba y vigila el cumplimiento de las reglamentaciones técnicas y de las normas aplicables ando, como observamos en su momento, a la adecuación y corrección del lo de la autorización más allá del momento inicial de la puesta en marcha actividad industrial, garantizando de esta forma un orden en la actividad se trate, —en nuestro estudio, industrial— y la ausencia de todo daño a los jurídicos que se tratan de proteger. Utilizando las palabras de PARAL la inspección «se trata de asegurar, o en su caso corregir, el cumplimiento disposiciones generales y resoluciones de la Administración por los ciudadanos por abundamiento, el operador permanece en una situación de sujeción a la actividad el ejercicio de la potestad inspectora en tanto se mantenga la actividad industrial que se trate, procurando a la Administración un conocimiento del desarrollo y ejecución de su actividad³⁰, de tal suerte que puedan conocerse datos hasta el momento ignorados los cuales desencadenarán s jurídicos que se encuentren previstos en el Ordenamiento³¹. icativamente así lo confirma la propia Ley de Industria en el párrafo le su artículo 14 refiriéndose claramente a la inspección como actividad ica y comprobación:

Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento ismas contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos, o a través nismos de Control, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad...».

ión que vendría a completar la sucinta referencia del párrafo segundo lo 12 en el que al abordar la regulación de los Reglamentos de Seguridad lece que:

A VÁZQUEZ, J. R.: «Derecho Administrativo». Op. cit.

uniento que viene a coincidir sustancialmente con la definición de actividad inspectora ida por GIANNINI:

«acción es siempre el ejercicio de una potestad que la norma jurídica atribuye a algunos sean estos constitucionales, judiciales o administrativos, frente a los cuales se sitúa un úblico o privado en situación de sujeción».

INI, M. S.: «Derecho Administrativo» II. Milano. 1988, p. 922.

abundamiento sobre la potestad inspectora, puede consultarse, entre otros, el trabajo MEJO VERA, J.: «La administración inspectora» incluido en este libro homenaje al ARTÍN MATEO en R.A.P. n.º 147, septiembre-diciembre 1998, pág. 39 a 58.

«Las instalaciones, equipos y productos industriales deberán estar contruidos o fabricados de acuerdo con lo que prevea la correspondiente Reglamentación que podrá establecer la obligación de comprobar su funcionamiento y estado de conservación o mantenimiento mediante inspecciones periódicas».

Inspección que, iniciada según la misma norma, bien de oficio o a instancia de parte interesada, se encauza en cualquier caso tal y como apuntamos líneas atrás sobre las previsiones legales y reglamentaciones técnicas a las que habrá de sujetarse la actividad industrial correspondiente, cumpliendo diversas finalidades de distinta naturaleza aunque plenamente complementarias por cuanto el efecto de su acción converge en un mismo resultado, garantizar el cumplimiento de la normación correspondiente y evitar la producción de daños:

– Vigilancia del cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria relativa al ámbito que se trate.

– Disuasorias, por cuanto al existir uno servicios de inspección administrativa va los agentes y operadores industriales tienen un importante motivo para cumplir el conjunto de normas y requisitos a los que imperativamente se hayan obligados.

– Preventivas, evitando la lesión de los intereses públicos protegidos en cada caso.

– Asesoramiento para el mejor cumplimiento de las obligaciones.

Aún cuando ni legislación ni jurisprudencia concretan qué ha de entenderse por inspección administrativa, refiriéndolo a cada ámbito concreto y dando por sentado el conocimiento general de lo que el término implica³², en el ámbito de la seguridad industrial podemos nuclear el concepto de inspección administrativa relativa a seguridad industrial en torno a la categoría de inspección administrativa externa por la que la Administración, incidiendo en la esfera jurídica de los administrados y al objeto de satisfacer determinados intereses públicos, trata de poseer un adecuado conocimiento sobre datos relativos a la actividad que vienen desarrollando.

En el caso concreto que nos ocupa, la Administración competente al llevar a cabo directamente inspecciones puntuales de las instalaciones o actividades industriales sujetas a la potestad de inspección, establece con los sujetos titulares de éstas una relación de bilateralidad.

³²

Fenómeno que también se detecta en la doctrina ya que analizando la teoría general del Derecho Administrativo se aprecia que distintos autores se han ocupado del estudio de la inspección refiriéndose a sectores muy concretos: Turismo, Hacienda, Trabajo, Seguridad Social, Consumo etc, pero detectándose la ausencia de un denominador común que uniforme la materia, evidenciando en numerosos casos, como así ha indicado MARTÍN RETORTILLO, S., su gran dificultad y escasa virtualidad. No obstante, sin embargo parece razonable continuar postulando la necesidad de formular una teoría general sobre la inspección tal y como por ejemplo ha apuntado VALENTINI.

VALENTINI, S.: voz «Ispezione (Diritto Amministrativo)», recogida en Enciclopedia del Diritto, Tomo XXII Giuffrè Ed. 1972 p. 935

actualidad, la responsabilidad plena y directa de la Administración en sus inspectoras no debe exagerarse o, al menos, debe ser matizada, habida cuenta que esta función de inspección y control, tradicionalmente realizada por la Administración para la verificación de las disposiciones mencionadas en el artículo 21, desde el momento en que el incremento industrial y la evolución de la actividad desbordan la capacidad y los medios de la Administración por lo que todas las actuaciones en este ámbito de la seguridad habrán de ser ejecutadas por las entidades colaboradoras al objeto de alcanzar mayores cotas de eficacia. No obstante, como la tendencia relativa a la inspección se dirige, de similar manera, que en otros campos ya conocidos, a la potenciación de las entidades colaboradoras de Inspección y Control teniendo presente que su actuación en el ámbito de la seguridad industrial sea plenamente equiparable a sus homólogas de Estados miembros de la Unión Europea, de tal forma exista un incremento del reconocimiento mutuo de los organismos intervinientes a través de la creación de su permanente competencias o efectos de la inspección, destaca por su importancia el ser en muchos casos el presupuesto y punto de partida para el ejercicio de la potestad sancionadora. En efecto, hemos de ver que respecto al correspondiente a inspección, si se demuestra el incumplimiento de la actividad correspondiente, aparece, nítidamente, sin duda, una nueva potestad sancionadora distinta a la inspectora aunque bajo el mismo denominador, a saber, como un medio de control más; nos referimos como hemos indicado a la potestad sancionadora que, por tanto, cristaliza en el supuesto de incumplimiento legal o reglamentario detectado tras una inspección en el ámbito de la actividad industrial.

Por tanto, sin perjuicio del ejercicio de potestades sancionadoras, el ejercicio de la potestad inspectora puede provocar la adopción de determinadas medidas en relación con la aplicación de aquellas potestades se dirigen a la imposición de determinados deberes o a evitar la lesión de los intereses en cada caso tal y como pueden ser la inmovilización de productos, el establecimiento de la suspensión de trabajos y tareas, o la remisión de la actividad a la Administración competente para paralizar de forma la actividad en aquellas instalaciones en las que, a través de la inspección, se apreciaran defectos o deficiencias que impliquen un riesgo grave e inminente para la salud pública, flora, fauna, bienes o al medio ambiente³⁴. No obstante, cabría realizar un breve apunte relativo al problema que suscita la responsabilidad de la Administración competente derivada de una incoordinación entre la inspección y la potestad sancionadora.

La inspección y la potestad sancionadora, como se ha visto, son funciones que se ejercen de forma conjunta y complementaria. La inspección es la actividad que permite detectar el incumplimiento de la actividad industrial y la potestad sancionadora es la actividad que permite sancionar el incumplimiento detectado. La inspección es la actividad que permite detectar el incumplimiento de la actividad industrial y la potestad sancionadora es la actividad que permite sancionar el incumplimiento detectado. La inspección es la actividad que permite detectar el incumplimiento de la actividad industrial y la potestad sancionadora es la actividad que permite sancionar el incumplimiento detectado.

³⁴ Segundo y tercero del artículo 10 de la Ley de Industria. Segundo del artículo 10 de la Ley de Industria.

incumplimiento, no detectado, de alguna de las previsiones recogidas en la normativa legal o reglamentaria objeto de confrontación con el funcionamiento de la industria correspondiente.

Pero más aún, podemos observar un segundo supuesto en el que la posición de la Administración sería jurídicamente comprometida: detectado el incumplimiento y por lo tanto en presencia de una situación de riesgo, la Administración, con independencia de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, no adopta ninguna de las medidas que le proporciona la propia Ley de Industria como es la suspensión de la actividad industrial o, en su caso, la retirada y posible destrucción de los productos industriales defectuosos.

Problemática que simplemente se plantea para su reflexión y que en cualquier caso habría que estar al caso concreto.

VII. LA DECLARACIÓN Y REGISTRO

La creación de un Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal era una de las lagunas más importantes existentes del régimen regulador de la actividad industrial; vacío que ha sido colmado por las previsiones contenidas en el Título IV de la Ley de Industria.

Bajo parámetros de simplicidad, eficacia y minimización de costes, la finalidad del Registro de Establecimientos Industriales es constituir el instrumento idóneo para el conocimiento y la publicidad de la actividad industrial, utilizable tanto por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias como por los ciudadanos y empresas en aquellos aspectos en los que puedan estar interesados.

No obstante, en concreto, según dispone el artículo 21 de la Ley de Industria y el 2 del Reglamento de Establecimientos Industriales podemos apuntar:

- 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.
- Disponer de la información relativa a las Entidades de Acreditación Organismos de Control laboratorios y otros agentes autorizados para colaborar con las Administraciones Públicas en materia de seguridad y calidad industriales.
- Constituir el instrumento para la publicidad de la información sobre la actividad industrial como un servicio a los ciudadanos y particularmente al sector empresarial
- Suministrar a los servicios competentes de la Administración del Estado los datos precisos para la elaboración de los directorios de las estadísticas industriales para fines estatales.

Cabría añadir una quinta finalidad más, no prevista en la norma del artículo 21 pero expresada en la Exposición de Motivos de la Ley y en su artículo 25 como

coordinar toda la información administrativa relativa al sector industrial de estos fines, se resuelve fácilmente que los agentes, organismos y sus ubicados dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Industria, con n de aquellos vinculados a actividades turísticas³⁶, se encuentran obligados a facilitar la información necesaria al objeto de facilitar el correcto cumplimiento de los fines detallados en los párrafos anteriores³⁷.

El artículo 25 de la Ley se expresa de la siguiente forma:

ordinará la información relativa a las empresas y establecimientos industriales existente en distintos Departamentos ministeriales, con el fin de alcanzar la mayor eficacia administrativa y el menor coste, tanto para la Administración del Estado como para las empresas.

En su caso, a los fines indicados, se coordinará la información existente en los Registros estatales y autonómicos.

El artículo 22 de la Ley de Industria al artículo 3 de la misma

de, de forma precisa el artículo 4 del Reglamento de Establecimientos Industriales de la Ley de Industria, incluye dentro de su ámbito a las siguientes industrias, entidades y servicios: actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o eliminación de residuos o subproductos, el envasado y embalaje, y el aprovechamiento de recursos o procesos técnicos utilizados y, en su caso, las instalaciones que estas precisen. actividades de generación, distribución y suministro de la energía y productos energéticos. actividades de investigación, aprovechamiento y beneficio de los yacimientos minerales y recursos geológicos, cualquiera que sea su origen y estado físico.

industrias de fabricación de armas y explosivos y aquellas que se declaren de interés para la defensa nacional.

industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras.

actividades industriales relacionadas con el transporte y las telecomunicaciones.

actividades industriales relativas al medicamento y a la sanidad.

servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica de carácter

especial directamente relacionados con las industrias, actividades e instalaciones señaladas anteriormente.

actividades de acreditación, organismos de control, laboratorios y otros agentes autorizados para laborar con las Administraciones Públicas en materia de seguridad y calidad industriales. El carácter preceptivo de la comunicación de datos por parte de las empresas y organismos afectados, el artículo 23 de la Ley de Industria dispone:

Los titulares de las empresas vendrán obligados a comunicar a la Administración competente en materia de industria en el territorio o territorios en que ejerzan su actividad, los datos y los complementarios cuya obligatoriedad se establezca reglamentariamente, así como las variaciones que se produzcan en los mismos y, en su caso, el cese de la actividad. De la forma, los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas en materia de seguridad y calidad industriales estarán obligados a comunicar todas las variaciones de los datos que les afecten incorporados al Registro.

El artículo 9 y 10 del Reglamento de Establecimientos Industriales de ámbito estatal.

El incumplimiento de esta obligación supondrá para el agente o entidad que se trate, renunciar a cuantos incentivos pudiera otorgar la Administración en su actividad de fomento³⁸, ello sin perjuicio de poder tomar sobre el incumplidor las acciones sancionadoras correspondientes.

Coadyuvando con este sistema de información obligatoria, como vía de fomento de la cooperación interempresarial a través de la difusión de la información, la Ley de Industria prevé la formulación de un sistema de información de base voluntaria fundamentalmente dirigido a las empresas de pequeña y mediana dimensión³⁹.

Junto a este Registro de ámbito estatal, la Ley de Industria posibilita que las Comunidades con competencias sobre la materia puedan establecer Registros Industriales en sus respectivos territorios (párrafo segundo del artículo 21) cuyas inscripciones pueden ser anteriores en el tiempo a las del Registro estatal, aunque, no obstante, deberán dar traslado inmediata de las mismas al Ministerio de Industria y Energía⁴⁰.

El adelanto que supone el establecimiento del Registro de Establecimientos Industriales, se completa con creación de la Comisión de Registro e Información Industrial (artículo 26 de la Ley de Industria), con el carácter de órgano de coordinación permanente en materia de Registro e información, integrado por representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas⁴¹.

Nuevamente, ante la existencia de un amplio abanico de competencias distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se articula una técnica orgánica de coordinación con pretensiones de lograr una unidad de acción de ambas Administraciones para lograr los fines anteriormente enumerados.

Sentados los parámetros fundamentales a través de los que se perfila la figura del Registro, aquellos aspectos referentes a su gobierno ordinario como: la organización administrativa, los procedimientos de inscripción, los datos com-

³⁸ En efecto el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley de Industria establece claramente:

«El cumplimiento de la obligación expresada... —refiriéndose a las comunicaciones de información y datos— será requisito previo imprescindible para acogerse las empresas a los beneficios derivados de los programas de modernización y promoción regulados en esta Ley».

³⁹ Artículo 29 de la Ley de Industria.

⁴⁰ Artículo 23 de la Ley de Industria y 11 del Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal.

⁴¹ El artículo 16 del Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal recoge las funciones de la Comisión de Registro e Información Industrial:

— Establecer los criterios de coordinación entre el Registro de Establecimientos Industriales y los Registros Industriales de las Comunidades Autónomas.

— Asegurar la coordinación registral necesaria para el cumplimiento de las previsiones sobre comunicaciones entre las Administraciones Públicas contenidas en los artículos 24 de la Ley de Industria y 11 del Reglamento.

— Analizar modelos comunes de inscripción registral, así como las modificaciones de los mismos.

— Estudiar las técnicas necesarias para asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones informáticas para la gestión registral, de manera que la recogida y transmisión de datos se realicen con la mayor eficacia administrativa y al menor coste posible.

entarios de carácter obligatorio y el sistema de acceso a la información con-
la en el mismo⁴², así como las normas de confidencialidad aplicables en cada
son sujetas a desarrollo reglamentario, el cual se materializa en el RD 697/
de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Esta-
mientos Industriales de ámbito estatal. Norma a la que, sin perjuicio de las
competencias de las Comunidades Autónomas para establecer Registros Indus-
triales en sus respectivos territorios, se le otorga carácter básico⁴³. Cabalmente,
para pensarse que el establecimiento de Registros Industriales debe conside-
rarse fácilmente una tarea que se integra en el bloque competencial de ejecu-
ción atribuido como sabemos, prácticamente en exclusividad a las Comuni-
dades Autónomas con competencias en materia de industria por lo que la atribu-
ción de la naturaleza básica al precitado Reglamento a través de la Ley de Indus-
tria supone una interpretación bastante forzada del número décimo tercero del
artículo primero del artículo 149 de la Constitución. No obstante el Tribunal
Constitucional, pronunciándose sobre este particular en su Sentencia 243/1994,
de julio⁴⁴, ha afirmado que:

*«Esta ausencia de funciones estatales de ejecución no obsta a que el Estado pueda esta-
blecer 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
quedado las Comunidades Autónomas»*. (Fundamento Jurídico Tercero).

Así bien, por lo que se refiere al acceso a la información, los artículos 14 y 15
del Reglamento establecen un régimen de publicidad fundado básicamente en
las previsiones del artículo 37 de la Ley 30/92, esto es: carácter público del los
datos inscritos en el Registro con excepción de los relativos a las industrias de
energía y explosivos y los que se declaren de interés para la Defensa Nacional
(lución de la letra b) del párrafo quinto del artículo 37 de la Ley 30/92).
Al respecto, el principio general de publicidad del Registro sufre otra limita-
ción en cuanto a los datos de carácter personal, los cuales sólo podrán ser consu-
lidos además de los respectivos titulares, por terceros que acrediten un interés
directo o indirecto. Se entiende que se trata de datos que pese a su carácter personal
no hacen referencia a la intimidad de los afectados ya que en ese caso el principio
de publicidad cedería por la salvaguarda de aquella tal y como así dispone el
segundo del artículo 37 de la Ley 30/92.

Finalizar con el estudio del Registro de Establecimientos Industriales,
para remarcar simplemente que la inscripción, al igual que sucede con la autoriza-
ción de funcionamiento a los agentes industriales interesados de cumplir con la norma-
ción vigente sobre seguridad industrial. La obligación de observar el catálogo

⁴² Artículo 27 de la Ley de Industria.
⁴³ Disposición Final Primera del Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de
ámbito estatal.
⁴⁴ Pronunciamiento que se fundamenta en la Sentencia 203/1992.
al. BOE Vol. 39, p. 1269.

go de normas sobre seguridad u otras relativas a aspectos distintos, permanece
a lo largo de toda la actividad industrial.

VIII. OTROS MEDIOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL: LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Junto a la creación de un registro de establecimientos industriales de ámbito
estatal, el establecimiento del régimen sancionador en materia de seguridad in-
dustrial era otra de las importantes carencias que adolecía el cuerpo normativo
regulador de la actividad industrial, ámbito en el que el papel del Derecho Admini-
strativo se ve plenamente justificado.

Efectivamente, si con carácter general hemos podido conocer la capital im-
portancia del Derecho Administrativo a la hora de habilitar a las Administra-
ciones intervinientes, fijando potestades y competencias, y estableciendo su corres-
pondiente organización de medios humanos y materiales, no es menos cierto su
necesaria participación al objeto de disciplinar las consecuencias jurídicas que
se deriven del incumplimiento de la normativa correspondiente, máxime en el
momento en que se establece un nuevo catálogo de instrumentos de intervención
pública y correlativamente un conjunto de deberes que, como hemos conocido,
han situado a los operadores industriales en una nueva posición jurídica. Baste
citar a título meramente ejemplificativo la existencia de deberes de prestación
positiva como la declaración obligatoria, cuya inobservancia no podría ser res-
pondida con los instrumentos sancionadores que disponía hasta la fecha el Or-
denamiento.

Pero, a mayor abundamiento, pese a la conocida y relevante evolución de los
instrumentos de control del riesgo industrial hacia actuaciones preventivas *ex
ante*, la presencia de un sistema represivo sigue siendo necesario como elemento
disuasorio de futuras actuaciones que pudieran menoscabar el grupo normativo
sobre seguridad industrial, además de procurar coactivamente la restitución,
reparación o indemnización de los daños irrogados como consecuencia del in-
cumplimiento normativo.

En el sector industrial, la potestad sancionadora, según disponen las normas
contenidas en el artículo 38 de la Ley de Industria, debe distinguirse entre la
Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, resultando com-
petente aquella Administración que tenga atribuidas las correspondientes com-
petencias o funciones vinculadas al proceder infractor.

Así por ejemplo, en el ámbito de las competencias del Estado la infracciones
muy graves serán sancionadas por el Consejo de Ministros, las graves por el
Ministro competente y las leves por el órgano que reglamentariamente se dis-
ponga.

lo que se refiere a las Comunidades Autónomas que en uso de sus competencias ejerzan funciones sancionadoras, deberán facilitar a la Administración estado información sobre dichas actuaciones. Asimismo la Administración estado remitirá a las correspondientes Comunidades Autónomas información referente a sus actuaciones en esta materia que afecten al territorio de las as.

es bien, la normación en materia de infracciones y sanciones prevista en la e Industria se encauza a través de los parámetros de índole material y limental que han informado la actividad sancionadora de la Administración desde la mutación que produjo en nuestro Ordenamiento la entrada en v-la Constitución, de tal suerte que el diseño realizado trata de responder a ncipios que ascienden de ella:

egalidad, respetado por el propio rango de la Ley de Industria, en la que se n tanto las faltas como las correspondientes sanciones⁴⁵.

picidad, como mera concreción del anterior.

proporcionalidad en las sanciones, dentro del más general de prohibición eso, como expresión de la justa relación que debe mediar entre el castigo avedad del hecho cometido.

speto de las garantías del encartado, concretado a través de la preceptiva ón del correspondiente expediente como instrumento básico para com-la infracción, su imputación y la imposición, en su caso, de la oportuna i (párrafo segundo del artículo 30 de la Ley de Industria).

roducción del principio de *non bis in idem*, coordinando el orden penal y nistrativo-sancionador, por cuanto la sanción penal, si los hechos comet- ran constitutivos de delito o falta y así se demostrase, excluye la imposi- sación administrativa (párrafo tercero del artículo 30 de la Ley de In-)⁴⁶ aunque sin perjuicio, tanto en el supuesto de sanción administrativa : condena penal de la correspondiente responsabilidad civil⁴⁷.

onocimiento de la prescripción como vía de extinción de la responsabili- :iplinaria como respuesta al principio de seguridad jurídica (artículo 32 y de Industria).

ndo presente estas consideraciones generales, la Ley de Industria defi- :fracciones administrativas en materia de industria como las acciones u es de los distintos sujetos responsables tipificadas y sancionadas a lo

mos decir que se da cobertura a toda la actividad sancionadora de las Administraciones sector industrial, como por ejemplo la prevista específicamente en el artículo 15 del Real :to 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas trias.

ipio que en cierta medida se relativiza un poco ya que a tenor del párrafo cuarto *in fine* ismo artículo 30, «las medidas administrativas que hubieran sido adoptadas para :uardar la salud y seguridad de las personas se mantendrán hasta tanto la autoridad al se pronuncie sobre las mismas en el procedimiento correspondiente».

lo 37 de la Ley de Industria.

largo de su articulado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir. Precizando que, cuando estas conductas consti- tuyan incumplimiento de la normativa de seguridad, higiene y salud laborales será esta infracción la que va a ser objeto de sanción conforme a lo previsto en dicha normativa⁴⁸.

A la hora de clasificar las infracciones, la Ley de Industria, en su artículo 31, sigue la tradicional pauta de enumerarlas distinguiendo entre muy graves, gra- ves y leves. A saber:

Se consideren infracciones muy graves las tipificadas como infracciones gra- ves, cuando de las mismas resulte un daño muy grave o se derive un peligro muy grave e inminente para las personas, la flora, la fauna, las cosas o el medio ambiente.

Como faltas graves se tipifican las siguientes:

– La fabricación, importación, venta, transporte, instalación o utilización de productos, aparatos o elementos sujetos a seguridad industrial sin cumplir las normas reglamentarias, cuando comporte peligro o daño grave para personas, flora, fauna, cosas o el medio ambiente.

– La puesta en funcionamiento de instalaciones careciendo de la preceptiva autorización, cuando ésta sea preceptiva de acuerdo con la correspondiente dis- posición legal o reglamentaria.

– La ocultación o alteración dolosa de los datos que deben ser comunicados preceptivamente al Registro de Establecimientos Industriales, así como la resis- tencia o reiterada demora en proporcionarlos siempre que estos comportamien- tos no se justifiquen debidamente.

– La resistencia de los titulares de actividades e instalaciones industriales en permitir el acceso o facilitar la información requerida por las Administraciones Públicas cuando hubiese obligación legal o reglamentaria de atender tal petición de acceso o información.

– La expedición de certificados o informes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos.

– Las inspecciones, ensayos o pruebas efectuadas por los Organismos de Con- trol de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente consta- tación de los hechos o por la deficiente aplicación de normas técnicas.

– La acreditación de Organismos de Control por parte de las Entidades de Acreditación cuando se efectúe sin verificar totalmente las condiciones y requisi- tos técnicos exigidos para el funcionamiento de aquéllos o mediante valoración técnicamente inadecuada.

– El incumplimiento de las prescripciones dictadas por la Autonomía compe- tente en cuestiones de seguridad relacionadas con esta Ley y con las normas que la desarrollen.

⁴⁸ Párrafo primero del artículo 27 de la Ley de Industria.

a inadecuada conservación y mantenimiento de instalaciones si de ello resultar un peligro para las personas, la flora, la fauna, los bienes o el ambiente.

a aplicación de las ayudas y subvenciones públicas a fines distintos de los asignados en su concesión así como no efectuar su reintegro cuando así se ha establecido.

almente, son infracciones leves las siguientes:

l incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no consista en falta muy grave o grave.

a no comunicación, a la Administración competente, de los datos que deberlo preceptivamente dentro de los plazos reglamentarios.

a falta de colaboración con las Administraciones Públicas en el ejercicio de las funciones reglamentarias derivadas de la Ley de Industria.

aprecia que se trata de un conjunto de comportamientos y conductas que afectan tanto a los agentes y operadores industriales como a los organismos colaboradoras de la Administración⁴⁹.

lo que se refiere a las sanciones, a la vista del artículo 34 de la Ley de Industria, pueden distinguirse en función de la naturaleza muy grave, grave o las infracciones, las sanciones que seguidamente se enumeran⁵⁰.

as infracciones leves con multas de hasta 500.000 pesetas.

as infracciones graves con multas desde 500.001 hasta 15.000 000 de pesetas.

as infracciones muy graves con multas desde 15.000.001 hasta 100.000.000 pesetas.

res que, en una deslegalización parcial perfectamente justificada, podrán realizados por el Gobierno de acuerdo con los índices de precios de consumibles por el Instituto Nacional de Estadística⁵¹.

efecto, el artículo 30 de la Ley de Industria, señala que serán particularmente sujetos responsables de las infracciones previstas en la misma:

propietario, directorio gerente de la industria en que se compruebe la infracción.

uración, mantenimiento, utilización o inspección de las industrias, equipos y aparatos, dando la infracción sea consecuencia directa de su intervención.

is fabricantes, vendedores o importadores de los productos, aparatos, equipos o elementos no se ajusten a las exigencias reglamentarias.

is organismos, las entidades y los laboratorios especificados en esta Ley, respecto de las acciones cometidas en el ejercicio de su actividad.

ciones pecuniarias que deben distinguirse de aquellas multas que la Administración puede imponer como medio de ejecución forzosa para el cumplimiento, una vez transcurridos los señalados, del requerimiento correspondiente relativo a la adecuación de instalaciones dispuesto en las normas o a la obtención de autorización para la ejecución de actividades, en el que la cuantía de cada una de dichas multas no superara el 20 por 100 de la multa a para la infracción cometida. (Artículo 35 de la Ley de Industria).

año primero del artículo 34 de la Ley de Industria *in fine*.

Junto a este tipo de sanciones pecuniarias, en los supuestos infracciones muy graves, podrá también acordarse la suspensión de la actividad o el cierre del establecimiento por un plazo máximo de cinco años. En este caso, el acuerdo referido, de suspensión de la actividad o el cierre del establecimiento, tendrá los efectos previstos en el artículo 39 de la Ley 8/1988, de 7 de abril sobre infracciones y sanciones en el orden social.

La Ley igualmente establece los criterios de ponderación de las sanciones:

- La importancia del daño o deterioro causado.
- El grado de participación y beneficio obtenido.
- La capacidad económica del infractor.
- La intencionalidad en la comisión de la infracción.
- La reincidencia.

Finalmente, cerrando el régimen del ejercicio de la potestad sancionadora en el sector industrial, tratándose la prescripción de una cuestión de legalidad ordinaria, la Ley de Industria regula esta institución como forma de extinción de la responsabilidad administrativa y, en su caso, de las correspondientes sanciones.

Los plazos marcados por el artículo 32 son los siguientes:

- El plazo de prescripción de las infracciones previstas en la Ley será de cinco años para las muy graves, tres para las graves y uno para las leves, a contar desde su total consumación.

El cómputo del plazo de prescripción se iniciará en la fecha en que se hubiera cometido la infracción o, si se trata de una actividad continuada, en la fecha de su cese.

- El plazo de prescripción de las sanciones establecidas en la Ley será de cinco años para las referidas a infracciones muy graves, tres para las graves y uno para las leves.