

# NOTA SOBRE LA REGULACIÓ INDUSTRIAL: COMENTARI A LA LLEI D'INDÚSTRIA

Jordi Conde i Castejón  
M. del Mar Pérez i Velasco  
Servei Jurídic del Departament d'Indústria i Energia  
de la Generalitat de Catalunya

## I

En un estudi recent sobre el règim jurídic de la indústria, Fernández Farreres subratlla una presència constant dels poders públics en l'ordenació i la regulació de les activitats industrials.<sup>1</sup> Intervenció constant històricament, però també desigual, en funció de les circumstàncies polítiques i econòmiques que determinen en tot moment l'acció dels poders públics. Així, a vegades, la intervenció ha tingut per finalitat la remoció de les traves i els obstacles que impediien el lliure exercici de les activitats industrials. Contràriament, en altres circumstàncies i en altres supòsits, la intervenció pública s'ha orientat a establir limitacions i condicionaments a causa de consideracions i objectius diversos.

Tot això ha provocat la formació d'un agregat de normes reguladores de la indústria, que es caracteritza per la seva complexitat. Així, juntament amb les regulacions de contingut pròpiament econòmic, la incidència de les activitats industrials en altres drets i interessos jurídicament rellevants ha determinat l'emanació de normes molt diverses relatives a la sanitat, la seguretat, la protecció del medi ambient, etc.

Actualment existeix una pluralitat d'intervencions sectorials que incideixen directament en l'activitat industrial que és legitimada des de la mateixa Constitució. Efectivament, si els articles 38, 40.1, 128, 130.1 i 139.2 estableixen, d'una banda, el marc constitucional de la regulació econòmica, i, de l'altra, els articles 40.2, 43.2, 45.2 i 51.1 assignen als poders públics la tutela i la protecció de la seguretat i la higiene en el treball, la salut pública, la qualitat de la vida i la protecció del medi ambient i la defensa dels consumidors i usuaris.

Des d'una altra perspectiva, l'atribució de competències normatives i executives sobre la indústria a totes les comunitats autònomes, que a partir de la Llei orgànica 9/1992 tenen un nivell competencial equivalent, ha determinat l'existència de 18 instàncies de regulació amb la possibilitat d'incidir sensiblement en el desenvolupament de l'activitat.

No ens ha d'estranyar, doncs, que els diversos agents econòmics i socials, i també la mateixa doctrina jurídica, hagin estat insistint en la necessitat de fixar un marc general per sistematitzar clarament les intervencions heterogènies sobre la indústria i articular d'una manera coherent l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes.

---

1. Vegeu l'apartat sobre indústria a Martín Retortillo, S. (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, II, Madrid, 1991, pàg. 407 i ss.

La Llei 21/1992, de 16 de juliol, d'indústria, publicada en el BOE núm. 176, de 23 de juliol de 1992, intenta donar una resposta parcial a la sectorialització de les intervencions públiques, encara que deixa oberta la solució dels problemes competencials suscitats per les comunitats autònomes. Les línies que segueixen tenen per objectiu analitzar sumàriament el contingut de la Llei i ressenyar les principals zones de conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes.

## II

La Llei d'indústria es justifica en la triple necessitat de:

- Sistematitzar el variat elenc de disposicions de rang divers que actualment regeixen la matèria (unes quatre-centes), i cobrir, al mateix temps, les importants llacunes existents, entre d'altres, les relatives al Registre d'establiments industrials i al règim sancionador en matèria de seguretat industrial;
- Adaptar el marc legal a l'organització territorial de l'Estat autonòmic; i
- Adaptar la regulació industrial a la derivada de la incorporació a les comunitats europees i la constitució del mercat interior, la qual cosa implica, entre d'altres conseqüències, la necessitat de comptabilitzar els instruments de la política industrial amb els de la lliure competència i la lliure circulació de mercaderies.

D'acord amb el que s'estableix en l'art. 1, la Llei té per objectiu establir les bases d'ordenació del sector industrial, com també els criteris de coordinació entre les administracions públiques, d'acord amb el que es disposa en els art. 149.1.1 i 13 de la Constitució. En aquest sentit, la disposició final única concreta de manera expressa els articles que són dictats a l'empara dels preceptes constitucionals esmentats, i assenyalava que la resta de preceptes de la Llei seran aplicables en defecte d'una legislació específica dictada per les comunitats autònomes amb competència normativa en les matèries regulades per aquesta Llei. Com hem indicat anteriorment, a partir de la Llei orgànica 9/1992, totes les comunitats autònomes tenen atribuïda la competència normativa.

El títol I estableix les disposicions generals que informen el contingut de la Llei, en determina l'objecte, els fins, l'àmbit d'aplicació i competències i reconeix la llibertat d'establiment.

Segons l'art. 2, són fins específics de la Llei:

- La garantia i la protecció de l'exercici de la llibertat d'empresa industrial;
- La modernització, la promoció industrial i tecnològica i la innovació i la millora de la competitivitat;
- La seguretat i la qualitat industrials i
- La responsabilitat industrial.

Així mateix, la Llei té per finalitat contribuir a comptabilitzar l'activitat industrial amb la protecció del medi ambient, la qual cosa constitueix una novetat digna de subratllar, almenys en el terreny dels principis.

Quant a l'àmbit d'aplicació, l'art. 3 conté una definició tautològica del que s'entén per indústria, però que, en tot cas, resulta més descriptiva que la vella definició inclosa en la Llei d'ordenació i defensa de la indústria, de 24 de novembre de 1939,

i que ara es deroga.<sup>2</sup> Així, es consideren indústries les activitats adreçades a l'obtenció, la reparació, el manteniment, la transformació o la reutilització de productes industrials, l'envasament i l'emalatge, com també l'aprofitament, la recuperació i l'eliminació de residus i subproductes, sigui quina sigui la naturalesa dels recursos i dels processos tècnics utilitzats. També s'inclouen dins l'àmbit d'aplicació de la Llei aquelles activitats de serveis d'enginyeria, disseny, consultoria tecnològica i assistència tècnica.<sup>3</sup>

La Llei d'indústria pretén ser, d'alguna manera, la norma de capçalera i de tancament del conjunt de la regulació industrial. Per això afirma la seva supletorietat respecte de la regulació energètica, nuclear, minera, la relativa a les indústries d'armes i explosius i d'interès per a la defensa nacional, la regulació de les indústries alimentàries, agràries, pecuàries, forestals i pesqueres i de les indústries relacionades amb el transport, les comunicacions, el medicament, la sanitat i el foment de la cultura. Sembla tenir menys fonament la referència a les activitats turístiques, que s'hi han inclòs més per raons de tipus burocràtic, vinculades a la distribució departamental, que no pas per estratègia normativa.

El número 5 de l'art. 3 assigna al Ministeri d'Indústria la competència de proposta i execució de la política del Govern en relació amb les actuacions a què es refereix la Llei, no atribuïdes específicament a d'altres departaments ministerials per la legislació vigent. La sempre conflictiva i, en última instància, convencional delimitació de competències entre els diversos departaments ministerials es reflecteix en aquest precepte, la finalitat del qual no sembla que sigui una altra que garantir un nucli de competències a favor del Ministeri d'Indústria.

Però el precepte també pot complir una altra finalitat, en precisar que correspon al Govern la direcció de la política industrial i al Ministeri la seva execució. Així, es barra el pas a la possibilitat, apuntada per algun sector de la doctrina, de separar de l'àmbit de la direcció governamental determinats sectors d'activitat, a fi de neutralitzar-los i substreure'ls a la influència de les majories polítiques i assignar-ne la direcció i la gestió a organismes reguladors independents.<sup>4</sup>

Amb l'objectiu de coordinar l'actuació dels diversos òrgans de l'Administració de l'Estat, la Llei estableix la consulta preceptiva al Ministeri d'Indústria en relació a:

- Plans i programes de promoció, qualitat i seguretat industrials;
- Plans i programes que impliquin la contractació de productes o serveis industrials que incideixin significativament sobre el volum total de la demanda o

2. La Llei d'ordenació i defensa de la indústria, de 24 de novembre de 1939, definia la indústria de la manera següent: «S'entén per indústria tota activitat econòmica desenvolupada amb alguna de les finalitats següents:

a) Generació, transport, transformació, distribució i aplicació de l'energia mecànica, química, elèctrica o tèrmica.

b) Obtenció de productes mitjançant operacions manufactureres o fabrils que tinguin com a base procediments mecànics, químics, elèctrics o mixtos.

c) Prestació de serveis d'utilització pública basats en algunes de les indústries compreses en els apartats anteriors.»

3. Sobre el concepte d'indústria, vegeu Fernández Farreres, G. *op. cit.*, pàg. 414 i ss., on relaciona les diverses definicions normatives i al·ludeix a la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre això.

4. La possibilitat de deixar la regulació de sectors industrials o de serveis a l'empara de les lluites polítiques ha estat insinuada per Ariño, G., *Economía y Estado. Crisis i reforma del sector público*, Madrid, 1993, pàg. 376 i ss., especialment pàg. 378.

sobre el desenvolupament industrial o tecnològic en els termes que s'estableixi reglamentàriament<sup>5</sup> i

- Valoració, per l'autoritat laboral, de la concurrència de raons tecnològiques, econòmiques i organitzatives o productives en expedients de regulació d'ocupació o de modificació de les condicions de treball.

L'art. 4 reconeix la llibertat d'establiment per a la instal·lació, ampliació i trasllat de les activitats industrials, i es requereix l'autorització administrativa prèvia de l'Administració competent, quan la Llei ho estableixi així per raons d'interès públic o quan s'estableixi reglamentàriament per al compliment d'obligacions de l'Estat derivades de tractats i convenis internacionals.<sup>6</sup> Aquest precepte, sens dubte el més important de la Llei, seria creditor d'una anàlisi més àmplia que aquí no podem escometre. N'hi ha prou amb assenyalar que representa la plena plasmació i garantia del principi de llibertat industrial, prefigurada en el Reial decret 2135/1980, de 26 de setembre, sobre liberalització industrial.<sup>7</sup> En conseqüència, doncs, reconeixement de la llibertat industrial, la qual cosa comporta, en termes generals, la garantia d'un àmbit exempt d'intervenció pública, en el qual els agents econòmics prenen les seves decisions a partir de les indicacions i les informacions subministrades pel mateix mercat. La llibertat industrial no es pot entendre com l'exclusió de qualsevol tipus d'injerència per part dels poders públics. Tal com ha assenyalat el Tribunal Constitucional en la Sentència 83/1984, de 24 de juliol, «... el principi general de llibertat que la Constitució consagra autoritza els ciutadans a dur a terme totes aquelles activitats que la llei no prohibeixi o l'exercici de les quals no subordini a condicions i requisits determinats», la qual cosa no suposa, en cap cas, «el dret a escometre qualsevol empresa, sinó només el d'iniciar i sostenir en llibertat l'activitat empresarial l'exercici de la qual està disciplinat...».<sup>8</sup>

El títol II concreta els objectius dels programes de promoció, modernització i competitivitat industrials de l'Administració de l'Estat, les mesures aplicables i el procediment per a la seva adopció i la creació de la Comissió per a la Competitivitat Industrial, òrgan de naturalesa consultiva adscrit al Ministeri d'Indústria, al qual s'assigna la tasca d'avaluar la competitivitat de la indústria i de contribuir al disseny de mesures i actuacions orientades a la millora d'aquestes. La Comissió, la composició i les normes de funcionament de la qual s'hauran d'establir reglamentàriament, estarà

5. Sobre la instrumentació de les compres públiques i la política industrial, Espina, A., «Compres públiques i política industrial», *El País*, d'1 de febrer de 1993.

6. D'acord amb el que s'estableix en l'apartat c) de l'apartat 1 de l'article 1 del Reial Decret 2135/1980, requereixen autorització administrativa prèvia les indústries que produeixin o utilitzin estupefaents o psicotròpics. En relació a aquestes indústries, la Convenció de les Nacions Unides, de 20 de desembre de 1988, sobre tràfic il·lícit d'estupefaents i psicotròpics, ratificada per l'Instrument de 30 de juliol de 1990 (BOE núm. 270, de 10 de novembre de 1990, estableix que els estats prendran les mesures que creguin oportunes per vigilar la fabricació i la distribució d'aquestes substàncies, i es poden sotmetre a llicència l'establiment i els locals on es realitzin aquestes operacions, com també exigir que els llicenciataris obtinguin autorització per realitzar-les (art. 12.8).

7. Vegeu Fernández Farreres, G., *op. cit.*, pàg. 433 i ss., sobre l'evolució històrica de la llibertat d'indústria, i, del mateix autor, en col·laboració amb Bermejo Vera, J., «El nuevo régimen de instalación, ampliación i traslado de industrias (Comentario sucinto al Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre)», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 1980-1981.

8. Vegeu Malaret i Garcia, E., *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Madrid, 1991, pàg. 107 i ss., en el qual s'analiza en profunditat l'estructura i el contingut de la garantia constitucional de la llibertat d'empresa.

presidida pel ministre, o per la persona en qui delegui, i composta per membres de prestigi reconegut procedents del sector industrial, la ciència i les administracions públiques, i caldrà destacar, per la seva novetat, la dada que el 25% dels seus membres seran designats d'entre els proposats per les comunitats autònomes, a les quals, d'aquesta manera, se'ls reconeix una certa capacitat de proposta.

En relació amb els programes de promoció industrial, els objectius dels quals s'especifiquen en l'art. 5 de la Llei, cal assenyalar que només són la concreció normativa de la política industrial del moment. Política industrial que té per objectiu general la millora de la competitivitat empresarial i que, partint del paper central que correspon als agents econòmics en un marc d'economia de mercat, preveu la creació d'una sèrie d'estímul i incentius al desenvolupament d'estratègies empresarials específiques en el camp logístic, productiu, comercial, tecnològic, financer, gestió de recursos humans, etc. Així, es preveu l'adopció de diversos programes horitzontals de promoció industrial, és a dir, programes adreçats a tots els sectors industrials sense discriminació entre ells, la qual cosa no implica necessàriament que la seva aplicació efectiva sigui homogènia des d'una perspectiva sectorial. Juntament amb els programes horitzontals, es preveu l'adopció de programes sectorials amb l'objectiu d'estimular l'adaptació estructural de les empreses i els sectors industrials a les exigències del mercat i la projecció internacional d'aquestes.

La Llei estableix expressament que l'execució d'aquests programes serà realitzada per l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves competències i estableix les mesures aplicables.<sup>9</sup> Aquestes mesures poden consistir en la concessió d'ajudes i incentius públics i en l'adopció de les mesures laborals i de Seguretat Social específiques que es determinin reglamentàriament.<sup>10</sup>

Els programes, que han de ser aprovats pel Consell de Ministres, o, si escau, per la Comissió Delegada d'Assumptes Econòmics, estan subjectes a les normes nacionals i comunitàries sobre defensa de la competència.<sup>11</sup>

A la vista de la regulació dels programes de promoció industrial i de les mesures aplicables, caldria plantejar-se la necessitat d'incloure-la en la Llei. Dit d'una altra manera, se suscita la qüestió de si la reserva de llei opera en l'àmbit de l'activitat subvencional de l'Administració i si les lleis pressupostàries, que també són una manifestació de la reserva de llei, són una base suficient. Cal considerar que, a través de la tècnica subvencional, efectivament es pot produir una afectació de les posicions jurídiques fonamentals dels agents econòmics. Un exemple d'això és el número 6 de l'article 6 de la Llei, que preveu la possibilitat que els programes d'actuació industrial estableixin, en el cas que es concedeixin ajudes, el compromís del beneficiari de no traslladar o limitar l'activitat, llevat d'una autorització administrativa prèvia.<sup>12</sup>

9. En el BOE núm. 150, de 24 de juny de 1993, es publiquen diversos convenis de col·laboració signats pel Ministeri d'Indústria i les comunitats autònomes de Balears, Castella-La Manxa i Galícia, per a la gestió de diferents programes de promoció industrial. La característica comuna a tots els convenis és que els poders de decisió rellevants segons l'atorgament de les ajudes previstes es residencien en el Ministeri d'Indústria.

10. Aquestes mesures han estat establertes pel Reial Decret 825/1993, de 28 de maig (BOE núm. 146, de 19 de juny de 1993).

11. La normativa nacional reguladora de la competència està continguda en la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de defensa de la competència. Vegeu especialment l'art. 19. Quant a la normativa comunitària, vegeu els art. 92 a 96 del TCEE.

12. Vegeu Malaret i Garcia, E., *op. cit.*, pàg. 181 i ss. i la bibliografia que s'hi cita.

El títol III, relatiu a la seguretat i a la qualitat industrials, constitueix, sens dubte, el nucli essencial de la llei. El capítol I, que fa referència a la seguretat industrial, dissenya un sistema de seguretat de productes i instal·lacions que respon al doble objectiu d'adequar la matèria al marc comunitari i articular les actuacions de les diverses administracions, amb l'objectiu de garantir l'actuació del conjunt del sistema.<sup>13</sup> El punt de partida de la Llei és l'existència d'una àmplia legislació dictada d'acord amb la Llei d'ordenació i defensa de la indústria, a partir de la qual s'han anat produint nombroses disposicions sobre productes i instal·lacions industrials en funció de criteris molt diversos. Per això la Llei d'indústria intenta reconduir a un esquema comú la reglamentació de seguretat.<sup>14</sup>

L'article 9 defineix l'objecte de la seguretat, i limita la possibilitat d'establir reglaments a fi de prevenir i limitar els riscos, com també la protecció contra accidents i sinistres capaços de produir danys o perjudicis a les persones, la flora, la fauna, els béns o el medi ambient. També s'assenyala la doble finalitat, preventiva i reparadora, de les activitats de prevenció i protecció.

L'article 12 prescriu el contingut dels reglaments de seguretat que hauran d'establir les instal·lacions, activitats, equips o productes subjectes a aquests reglaments, les condicions tècniques o els requisits de seguretat que s'exigeixin, com també els procediments tècnics d'avaluació de conformitat que s'han d'utilitzar. Així mateix, han de contenir les mesures que els titulars hagin d'adoptar per a la prevenció, la limitació i la cobertura dels riscos derivats de l'activitat o dels productes i les condicions i autoritzacions exigibles a les persones i les empreses que intervinguin en el projecte, direcció d'obra, execució, muntatge, conservació i manteniment d'instal·lacions i productes industrials, definint així el règim de responsabilitats aplicable.<sup>15</sup> De la mateixa manera, es preveu la possibilitat que els reglaments de seguretat condicionin el funcionament de determinades instal·lacions i la utilització de determinats productes a la prèvia acreditació de compliment de les normes reglamentàries, com també que aquestes disposin, com a requisit de la fabricació d'un producte o de la seva comercialització, l'homologació prèvia del seu prototipus.

Els reglaments de seguretat han de ser aprovats pel Govern, sens perjudici que les

13. El marc comunitari és determinat per la supressió de les barreres tècniques al comerç, amb l'objectiu de construir el mercat interior. Els principals instruments en aquest procés són: la Directriu del Consell 83/189/CEE, de 28 de març de 1983, que preveu un procediment d'informació en el camp de les normes i reglamentacions tècniques; la Resolució del Consell de 7 de maig de 1985, relativa a un nou enfocament en matèria d'harmonització tècnica i normalització i la Resolució del Consell de 21 de desembre de 1989, relativa a un plantejament global en matèria d'avaluació de la conformitat. Vegeu Mattera, A., *El mercado único europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, Madrid, 1991, pàg. 175 i ss.

14. La reglamentació sobre instal·lacions industrials es projecta sobre les àrees següents: alta i baixa tensió; xarxes i escameses de combustibles gasosos; instal·lacions d'emmagatzematge de gasos líquats del petroli; instal·lacions de calefacció, climatització i aigua calenta sanitària; emmagatzematge de productes químics; refineries de petroli i parcs d'emmagatzematge de productes petrolers i plantes i instal·lacions frigorífiques. La reglamentació sobre productes industrials es refereix a: aparells de pressió; aparells d'elevació i manteniment; vehicles, les seves parts i les seves peces; aparells que utilitzen productes gasosos; transport de mercaderies perilloses i de mercaderies peribles; contenidors; aparells de baixa tensió; materials de la construcció; aparells d'electromedicina; components d'alta tensió; equips de seguretat minera i explosius.

15. Sobre el règim de responsabilitat, vegeu Fernández Farreres, G., *op. cit.*, pàg. 450 i ss. i 524 i ss., on s'al·ludeix específicament a la Llei catalana 13/1987, de 9 de juliol, de seguretat de les instal·lacions industrials, que en el seu art. 6 especifica la responsabilitat dels diversos agents.

comunitats autònomes puguin introduir requisits addicionals sobre les mateixes matèries quan es tracti d'instal·lacions radicades en el seu territori. La possibilitat que les comunitats autònomes puguin completar els reglaments de seguretat relatius a instal·lacions però no a productes sembla tenir en compte el fet que una regulació diferenciada sobre aquests productes podria constituir una mesura obstaculitzadora de la lliure circulació de béns en tot el territori espanyol (art. 139. 2 CE).

Pel que fa al control sobre l'aplicació de la reglamentació en matèria de seguretat industrial, la llei privatitza l'exercici d'una bona part de les funcions que anteriorment realitzava directament l'Administració.

Així, en l'article 15 es regulen els organismes de control, que són entitats que realitzen dins l'àmbit reglamentari i en matèria de seguretat industrial, activitats de certificació, assaig, inspecció o auditoria i en l'art. 16 s'assenten les bases del seu funcionament. L'autorització d'aquests organismes correspon a les comunitats autònomes on iniciïn la seva activitat o radiquin les seves instal·lacions, i tenen validesa per a tot l'àmbit de l'Estat. El sistema es completa mitjançant les anomenades entitats d'acreditació que operen en l'àmbit de la seguretat previstes en l'art. 17. Aquestes entitats són institucions sense ànim de lucre, que s'han de constituir amb l'objectiu de verificar el compliment de les condicions i els requisits tècnics exigits per al funcionament dels organismes de control. Les condicions i els requisits d'aquestes entitats s'han de fixar reglamentàriament i requereixen l'informe positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial previst en l'art. 18.<sup>16</sup>

El Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial es configura com un òrgan d'impuls i coordinació dels criteris i les actuacions de les administracions públiques. La Llei preveu que estarà presidit pel ministre i integrat per igual nombre de representants de l'Estat i de les comunitats autònomes. Caldrà determinar-ne reglamentàriament la composició i el funcionament, com també l'existència d'una comissió permanent i dels dos comitès que es considerin convenients i que haurien de respectar el principi de paritat establert d'alguna manera en la Llei.

El capítol II, relatiu a la qualitat industrial, estableix i defineix els agents a través dels quals es podrà instrumentar la qualitat industrial mitjançant un sistema de normes voluntàries i assigna a les administracions públiques la tasca de promoure la qualitat.<sup>17</sup>

16. Sobre les entitats d'inspecció i control, vegeu Ojeda Marín, A., «Entidades privadas colaboradoras de la Administración en el ámbito técnico», a *Estudio homenaje a S. A. García-Trevijano*, Madrid, 1986, pàg. 607 i ss., i Fernández Farreres, G., *op. cit.*, pàg. 516 i ss.

17. En relació amb la qualitat industrial existeixen diverses disposicions: el Reial Decret 1614/1985, d'1 d'agost, relatiu a les activitats de normalització i certificació, que són desenvolupades per l'Associació Espanyola de Normalització i Certificació, equivalent a entitats similars existents en d'altres països comunitaris com AFNOR (França), BSI (Gran Bretanya) o DIN (República Federal d'Alemanya); el Reial Decret 2584/1981, de 18 de setembre, que regula les activitats d'homologació i l'Ordre de 21 de juny de 1982, per la qual es regula l'anomenat sistema de calibratge industrial; el Reial Decret 1407/1987, de 13 de novembre, que regula les activitats d'inspecció i control i les auditories dels sistemes de la qualitat de les empreses. En virtut de la Resolució de 10 de març de 1993 de la Direcció General de Política Tecnològica, es reconeix a la Xarxa Espanyola de Laboratoris d'Assaig (RELE) la capacitat per exercir funcions d'acreditació en l'àmbit voluntari (BOE núm. 91, de 16 d'abril de 1993). En la literatura, vegeu Malaret i García, E., «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», *RAP*, núm. 116, maig-agost de 1988, pàg. 287 i ss.; Camacho García, A., «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la libre circulación de productos en el mercado único: El problema de la homologación», *REALA*, núm. 250, abril-juny de

El títol IV regula el Registre d'establiments industrials i la informació estadística industrial. La finalitat del registre és constituir l'instrument per al coneixement i la publicitat de l'activitat industrial, utilitzable tant per les administracions com pels ciutadans i les empreses.

Fins a l'entrada en vigor de la Llei, la regulació del Registre industrial es trobava en el Decret 1775/1967, de 22 de juliol, parcialment derogat, el Real Decret 2135/1980, de 26 de setembre i l'Ordre de 19 de desembre de 1980, que desplegava l'anterior. La insuficiència de rang d'aquestes normes, especialment pel que fa a l'exigència als agents econòmics de facilitar dades amb caràcter obligatori, fa necessària una regulació legal.

La Llei configura el Registre d'establiments industrials (REI) com un òrgan administratiu d'àmbit estatal adscrit al Ministeri d'Indústria (art. 21). En el REI s'hauran d'inscriure les dades bàsiques, i especificades per la llei, que tindran caràcter públic, i les complementàries que s'estableixin reglamentàriament. Les empreses hauran de comunicar les dades a través de les comunitats autònomes, i les hauran de traslladar al Ministeri per tal de centralitzar-les al REI. A més, la Llei conté un mandat de coordinació de la informació existent en els diferents departaments ministerials i en els registres industrials estatal i autonòmics. Es crea la Comissió de Registre i Informació Industrial, integrada per representants de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, la composició i el funcionament de la qual es remet al desplegament reglamentari i a la regulació de l'organització, els procediments, les dades complementàries de caràcter obligatori, el sistema d'accés a la informació i les normes de confidencialitat aplicables.

El títol V, sobre infraccions i sancions, regula la responsabilitat dels agents que intervenen en les activitats industrials, tipifica les infraccions i estableix el règim sancionador corresponent, els subjectes responsables i les competències sancionadores en l'àmbit de l'Administració de l'Estat. La Llei cobreix una mancança important en la legislació industrial, ja que no existia un règim sancionador amb rang legal. Les infraccions es refereixen principalment a la seguretat industrial, la inadequada aplicació dels ajuts públics i la manca de col·laboració amb les administracions públiques, entre altres matèries, pel que fa a l'obligació de facilitar informació. Específicament es preveu un intercanvi recíproc d'informació respecte de les actuacions sancionadores dutes a terme per les comunitats autònomes i l'Administració de l'Estat (art. 38.2).

Finalment, la Llei conté tres disposicions addicionals, relatives al canvi de denominació del Registre de la propietat industrial per l'Oficina Espanyola de Patents i Marques, i dóna una nova redacció a diversos articles de la Llei que va crear l'organisme i de la Llei de patents (disposició addicional 1a.); a la modificació de la Llei 21/1974, sobre investigació i explotació d'hidrocarburs (disposició addicional 2a.) i a la coordinació entre els ministeris d'Indústria i d'Obres Públiques i Transports en matèria de seguretat i qualitat de les telecomunicacions i la construcció de vaixells (disposició addicional 3a.)

Les disposicions transitòries contenen els preceptes necessaris per mantenir la vigència temporal de les entitats d'inspecció i control concessionàries o autoritzades

---

1991, pàg. 243 i ss.; Benzo Sainz, I., «Homologación de productos industriales i de equipos de seguridad en el trabajo», *REALA*, núm. 250, abril-juny de 1991, pàg. 235 i ss., i Fernández Farreres, G., *op. cit.*, pàg. 506 i ss.



(disposició transitòria 1a.) i de les disposicions referents a determinades matèries regulades en la Llei (disposicions 2a. i 3a.) i la disposició derogatòria i la final inclouen la legislació que es deroga i els articles als quals es dóna caràcter de norma bàsica.

### III

Tal com s'ha assenyalat anteriorment, un dels objectius de la Llei és establir les normes bàsiques d'ordenació de les activitats industrials per part de les administracions públiques. En aquest sentit, la disposició final relaciona els articles als quals es dóna caràcter de norma bàsica, que són: els inclosos en el títol I, llevat dels preceptes que al·ludeixen a competències exclusives de l'Estat o que es refereixen a l'Administració de l'Estat; el capítol I del títol III, relatiu a la seguretat industrial; el títol IV, relatiu al Registre d'establiments industrials, llevat dels articles 28 i 29 i el títol V, que regula el règim d'infraccions i sancions, llevat de l'art. 38.1, que regula les competències sancionadores en l'àmbit de l'Administració de l'Estat.

L'atribució per part del legislador estatal del caràcter de norma bàsica a bona part de la Llei d'indústria i, concretament, als preceptes relacionats en la disposició final, no deixa de ser problemàtica i difícil d'encaixar en el sistema constitucional de distribució de competències. Com veurem a continuació, des de la perspectiva competencial, el disseny efectuat per la Llei d'indústria contrasta en alguns aspectes amb les previsions constitucionals i estatutàries específiques sobre això i amb la doctrina del Tribunal Constitucional.

Segons el preàmbul de la Llei, com que l'activitat industrial és una part de l'activitat econòmica, l'Estat té competència per determinar les bases i la coordinació referent a tota mena d'indústries, la qual cosa inclou el règim de creació, instal·lació, ampliació, trasllat o cessament d'activitats industrials. A més, com que aquest aspecte es relaciona amb el principi de llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, l'art. 149.1.1 constitueix una habilitació complementària perquè l'Estat reguli les condicions bàsiques de l'exercici de l'activitat industrial. Així, del joc combinat dels preceptes constitucionals esmentats es dedueix una competència estatal per dictar la legislació bàsica en matèria d'indústria.

No obstant això, aquesta manera d'argumentar la competència bàsica topa frontalment amb la distribució de competències, tal com es dedueix de les normes del bloc de la constitucionalitat.

En primer lloc, en la llista de l'art. 149.1 CE que relaciona les matèries de competència exclusiva de l'Estat no s'esmenta la indústria. Una conseqüència d'això va ser que, a través dels estatuts respectius les comunitats autònomes de l'art. 151 CE van assumir la competència exclusiva sobre la matèria. La Comunitat Valenciana i Canàries detenen, igualment, la competència sobre la indústria en virtut de les lleis orgàniques de transferència corresponents, la LOTRAVA i la LOTRACA. Recentment, la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, ha transferit a la resta de comunitats autònomes la competència exclusiva en matèria d'indústria, de manera que es pot afirmar que totes les comunitats autònomes tenen un nivell de competències equivalent.<sup>18</sup>

18. Vegeu el comentari d'Aja, E. i Tornos, J., «La Ley Orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las comunidades del 143 i las tareas pendientes en la distribución de competencias», a Aja, E. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas, 1992*, Barcelona, 1993, pàg. 405 i ss.

Les competències autonòmiques estan limitades pel que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar i les normes relacionades amb les indústries que estiguin a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear. Així mateix, l'exercici de la competència resta condicionat a les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, d'acord amb el que es disposa en els art. 38, 131 i números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució. De tot això es dedueix que en el bloc de la constitucionalitat no existeix cap norma que atribueixi a l'Estat cap competència per dictar legislació bàsica sobre la indústria.

L'operació realitzada pel legislador ha consistit a definir un nou títol de competència estatal, la legislació bàsica en matèria d'indústria, a partir d'una interpretació expansiva de l'art. 149.1.13. Sembla que, en termes constitucionals, és dubtosa la possibilitat que la competència estatal sobre l'ordenació general en l'economia pugui generar noves competències que la Constitució no reserva a l'Estat.<sup>19</sup>

En segon lloc, cal assenyalar que subsisteixen diverses àrees de conflicte relatives a la regulació industrial que la Llei no soluciona.

Només assenyallarem aquí els conflictes positius de competència formulats pel Govern de la Generalitat de Catalunya en relació a diverses disposicions sobre subvencions, o que regulen aspectes concrets de la seguretat industrial.

Quant als primers, es tracta, concretament, dels conflictes plantejats respecte de l'Ordre de 3 de juny de 1992 sobre concessió de subvencions en relació amb el Pla de promoció del disseny industrial i l'Ordre de 16 de juliol de 1992, sobre mesures d'adaptació a la competència internacional i de diversificació de zones amb implantació d'indústria tèxtil-confecció. En aquests conflictes, la Generalitat considera, en síntesi, que les disposicions citades envaeixen les seves competències en matèria d'indústria i planificació de l'activitat econòmica en el seu territori, ja que exclou qualsevol participació de les comunitats autònomes en el desenvolupament de les condicions d'obtenció i tramitació de les ajudes previstes, és a dir, tots els poders de decisió sobre això. L'Estat fonamenta la competència exclusiva en els art. 149.1.13 i 15 CE, i considera que són expressió d'una política industrial de caràcter nacional. Encara que es tracta de dues disposicions cronològicament anteriors a la Llei d'indústria, en aquests conflictes es qüestiona indirectament la regulació del títol II, relatiu als programes de promoció industrial, en la mesura en què l'Administració de l'Estat reserva a la seva empara els poders de decisió en la instrumentació i l'atorgament de les mesures previstes.<sup>20</sup>

Pel que fa als conflictes suscitats en matèria de seguretat industrial, cal subratllar la important doctrina fixada per la Sentència del Tribunal Constitucional 203/1992,

19. Sobre l'«ordenació general de l'economia», vegeu: García Torres, J., «La «ordenación general de la economía», título sustantivo de competencia estatal», *REDC*, núm. 17, maig-agost de 1986, pàg. 241 i ss.; Gómez-Ferrer Morant, R., «Bases y ordenación general de la economía», a Pérez Calvo, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, pàg. 121 i ss. i Padrós, X. *et al.*, *Las competencias económicas y financieras de las comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-1990)*, Barcelona, 1991, pàg. 109 i ss.

20. En la Sentència 13/1992, de 6 de febrer, el Tribunal Constitucional ha recopilat la seva doctrina anterior en matèria de subvencions fixant amb claredat els criteris d'interpretació constitucional, especialment en els fonaments jurídics 7, 8 i 9. En relació amb el que s'indica en el text, vegeu en especial el FJ 8, apartat b).

de 26 de novembre, per la qual es resol un conflicte positiu de competència promogut pel Govern de la Generalitat en relació amb diversos preceptes de l'Ordre de 20 de setembre de 1985, sobre normes de construcció, aprovació de tipus, assaigs i inspecció de cisternes per al transport de mercaderies perilloses. Així, en aquesta Sentència s'afirma que «en el nucli fonamental de la matèria d'indústria s'inclouen, entre d'altres, les activitats destinades a l'ordenació dels sectors industrials, a la regulació dels processos industrials o de fabricació, i, més precisament, en la submatèria de seguretat industrial, les activitats relacionades amb la seguretat de les instal·lacions i establiments industrials i la dels processos industrials i els productes elaborats en aquestes» (FJ 2), i més endavant afegeix, en precisar la distribució de competències, que «l'Estat podrà dictar, doncs, normes relatives a la seguretat industrial, entesa no només com a seguretat de les instal·lacions sinó també dels productes industrials, però l'execució d'aquesta normativa —i de la que hipotèticament pugui dictar la Comunitat Autònoma per completar les disposicions estatals— correspon a la Generalitat de Catalunya» (FJ 3). En relació a l'activitat registral, el Tribunal recorda la doctrina assentada en la Sentència 236/1991 i assenyalava que «l'Estat, en virtut de les seves competències normatives, pot establir i regular el règim jurídic del Registre unitari i fixar les directrius tècniques i de coordinació necessàries per garantir la centralització de totes les dades, encara que aquesta regulació no pot desconèixer les competències executives que corresponen a les comunitats autònomes, entre les quals cal considerar inclosa la de rebre, comprovar i concedir o denegar la inscripció en el Registre únic, com també els actes de ratificació, cancel·lació o revocació que calgui adoptar (STC 236/1991). En aquestes qüestions l'Estat ha d'acceptar l'efecte vinculant de les propostes que li adrecin les comunitats autònomes competents (STC 17/1991, FJ 12). En definitiva, per mitjà dels mecanismes de col·laboració corresponents caldrà fer compatibles les competències estatals per harmonitzar i centralitzar la informació i les autonòmiques d'execució» (FJ 4). En allò que ens interessa cal subratllar que el Tribunal realitza una delimitació competencial precisa en la matèria sense al·ludir en cap moment a una pretesa competència bàsica i específica clarament que l'execució de la normativa estatal correspon a les comunitats autònomes. El contrast entre la regulació del capítol I del títol III de la Llei, relatiu a la seguretat industrial, i del títol III de la Llei, relatiu al Registre d'establiments industrials als quals atribueix el caràcter de bàsic, i la referida doctrina del Tribunal Constitucional no deixa de suscitar seriosos dubtes sobre el seu encaix constitucional. Cal indicar que continuen pendents de solució els conflictes de competència plantejats pel Govern de la Generalitat en relació al Reial Decret 2140/1985, de 9 d'octubre, relatiu a l'homologació de vehicles; al Reial Decret 105/1988, de 12 de gener, pel fet que atribueix a l'Estat la competència per emetre certificats d'equivalència dels productes industrials importats i al Reial Decret 1407/1987, de 13 de novembre, pel qual es regulen les entitats d'inspecció i control reglamentari en matèria de seguretat industrial.

#### IV

A tall de conclusió es podria assenyalar que la Llei d'indústria fixa el nou marc institucional de l'activitat industrial però presenta seriosos dubtes sobre el seu correcte encaix constitucional, i constitueix un pas endavant en la configuració d'una compe-

tència estatal bàsica deduïda a partir d'una interpretació extensiva de l'art. 149.1.13. El disseny de l'articulació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes, tant normatives com executives, queda, doncs, parcialment obert i inacabat en espera dels pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre els conflictes de competència encara pendents.