

# LAS NUEVAS REFERENCIAS EN EL DERECHO INDUSTRIAL: ACREDITACIÓN Y NORMALIZACIÓN\*

Marc Tarrés Vives

Área de Derecho Administrativo del  
Departamento de Derecho Público de la Universitat de Girona

## Sumario

- I. La competencia de industria en el Estado autonómico español: la submateria de seguridad industrial.
  1. La competencia en la submateria de seguridad industrial.
  2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional referente a la seguridad industrial hasta la STC 179/1998.
- II. El carácter básico de la Ley 21/1992, de industria.
- III. La distinción entre calidad y seguridad industrial.
- IV. La infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.
  1. La institucionalización de un sistema nacional de normalización, certificación y acreditación.
  2. La infraestructura común para la calidad y la seguridad industrial.
  3. Infraestructura acreditable para la seguridad industrial.
    - 3.1. Organismos de control.
    - 3.2. Verificadores medioambientales.
  4. Infraestructura acreditable para la calidad industrial.
- V. Régimen jurídico del sistema español de acreditación.
  1. Condiciones y requisitos de organización y funcionamiento.
  2. Obligaciones.
  3. La designación de las entidades de acreditación (referencia al sistema alemán)
  4. El modelo de acreditación previsto en la legislación catalana: el Decreto 179/1999, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control.
- VI. Régimen jurídico de la normalización.
  1. Antecedentes. La normalización como función administrativa.
  2. La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) y el régimen jurídico de la normalización.
    - 2.1. La Asociación Española de Normalización - AENOR.
    - 2.2. Organización y régimen jurídico de la normalización.
  3. Aspectos competenciales a tomar en cuenta respecto al establecimiento del régimen jurídico de los organismos de normalización.

---

\* Abreviaturas utilizadas en este trabajo:

AENOR: Asociación Española de Normalización y Certificación.

Ar.: Repertorio de jurisprudencia Aranzadi.

BJC: *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*.

BOE: *Boletín Oficial del Estado*.

CE: Constitución española.

CEN: Comité Europeo de Normalización.

CENELEC: Comité Europeo de Normalización Electrotécnica.

DO: *Diario Oficial de la Comunidad Europea*.

DOGC: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

## I. La competencia de industria en el Estado autonómico español: la submateria de seguridad industrial<sup>1</sup>

La materia de industria no se encuentra recogida en la Constitución española. No aparece ni en el listado de competencias atribuidas a las comunidades autónomas (art. 148 CE), ni en el que corresponde al Estado (art. 149.1 CE). De este modo, algunas comunidades autónomas incorporaron *ab initio* en el texto de sus estatutos la competencia sobre este sector económico<sup>2</sup> en virtud de la cláusula contenida en el artículo 149.3 CE.<sup>3</sup> Luego, la Ley orgánica 9/1992, que amplía las

EAC: Estatuto de autonomía de Cataluña.

EACL: Estatuto de autonomía de Castilla y León.

EMAS: «Environmental Management and audit Scheme» (Sistema de Gestión y Auditoría Ambiental).

EN: Norma europea.

ENAC: Entidad Nacional de Acreditación.

FJ: Fundamento jurídico.

GSG: «Gerätesicherheitsgesetz» (Ley alemana de seguridad del utillaje técnico).

LI: Ley 21/1992, de industria (BOE de 23 de julio de 1992).

LRJPAC: Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (BOE de 27 de noviembre de 1992). Modificada por la Ley 4/1999 (BOE de 14 de enero de 1999).

MINER: Ministerio de Industria y Energía (suprimido por el RD 557/2000, de reestructuración de los departamentos ministeriales. Las funciones que este departamento ministerial desempeñaba en materia de seguridad y calidad industrial han sido asignadas al nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología).

RAP: *Revista de Administración Pública*.

RAAP: *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

RD: Real decreto.

REALA: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

REDA: *Revista Española de Derecho Administrativo*.

RICSI: Real decreto 2200/1995, por el que se aprueba el Reglamento para la calidad y la seguridad industrial (BOE de 6 de febrero de 1996). Modificado por el Real decreto 411/1997 (BOE de 26 de abril de 1997).

RIDE: *Revue Internationale de Droit Economique*.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

UE: Unión Europea.

UNE: «Una Norma Española» (norma técnica española).

VVDStRL: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*.

1. El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto financiado por la DGICYT (núm. PB 98-0450) «Autorregulación: funciones, modalidades y límites», a cargo del Departamento de Derecho Público de la Universitat de Girona.

2. Inicialmente los siguientes preceptos estatutarios: art. 12.1.2 EAC; art. 30.1.2 Estatuto de Galicia; art. 18.1.5 Estatuto de Andalucía; art. 56.1. *b* de la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra; art. 34.1.2 Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 33. *e* y 34.A.10 Estatuto de Canarias (en el caso de estas dos últimas comunidades autónomas la asunción efectiva de la competencia se realizó mediante las leyes orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias de competencias en materias de titularidad estatal). Con una redacción diferente respecto a los anteriores, el Estatuto del País Vasco establece como exclusiva la competencia de industria en su art. 10.30.

3. «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las

competencias de las comunidades del artículo 143 CE, generalizaría a todas las comunidades autónomas la competencia de industria.<sup>4</sup> Esa asunción autonómica, con carácter exclusivo, de una competencia económica como la de industria se ve, sin embargo, modulada por los propios textos estatutarios al reconocer que su ejercicio será de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general que pueda establecer el Estado. Para la elaboración de esas bases existe además una expresa habilitación constitucional en el artículo 149.1.13 CE.<sup>5</sup>

### 1. *La competencia en la submateria de seguridad industrial*

En lo que se refiere concretamente a la seguridad industrial los estatutos de autonomía han venido a autolimitar expresamente en este ámbito su competencia normativa a favor del Estado.<sup>6</sup> Así resulta cuando los diferentes estatutos refieren que el ejercicio exclusivo de la competencia de industria será «sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad». Ahora bien, nada impide que los mínimos establecidos por la legislación estatal puedan ser complementados por normas autonómicas.<sup>7</sup> Es el caso, por ejemplo, de un régimen más estricto respecto a la instalación de establecimientos industriales que puede encontrar su justificación tanto en una mayor protección de los trabajadores y personas en general, como en una prevención de los riesgos ambientales.

El Estado legisla en materia de seguridad industrial, estableciendo la necesidad de un control administrativo sobre las instalaciones y productos industriales cuya ejecución corresponde a las comunidades autónomas. Más problemático resulta que

---

materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.»

4. El artículo 2, letra g, de la Ley orgánica 9/1992 previó la transferencia a las comunidades autónomas de segundo grado de la competencia exclusiva en materia de «industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear». El artículo 9 precisa el modo en que habrá de ejercerse esta competencia: «[...] se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución». En estos términos pasaron a asumir la competencia de industria las siguientes comunidades autónomas: Asturias (art. 10.25), Cantabria (art. 22.25), La Rioja (art. 8.25), Región de Murcia (art. 10.26), Aragón (art. 35.1.28), Castilla-La Mancha (art. 31.1.25), Extremadura (art. 7.27), Islas Baleares (art. 10.28), Madrid (art. 26.25) y Castilla y León (art. 26.27). Véase el comentario a la Ley orgánica 9/1992 que realizan E. Aja y J. Tornos, «La Ley orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las comunidades del 143 y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en *Informe Comunidades Autónomas 1992* (E. Aja, dir.), Barcelona, 1993, pág. 405 y ss.

5. «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.» En este tema, véase S. Martín-Retortillo, *Derecho administrativo económico*, t. I, Madrid, 1988, pág. 113.

6. Vid. A. Bayona, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Madrid, 1992, pág. 126 y ss.

7. Vid. E. Malaret, «Industria», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, II, Barcelona, 1990, pág. 506. También, G. Fernández Farreres, «Industria», en *Derecho administrativo económico*, t. II (S. Martín-Retortillo, dir.), Madrid, 1991, pág. 425-432.

la legislación estatal pueda regular determinados requisitos de esa función de control que incidirían en la propia potestad organizadora de la comunidad autónoma. La cuestión, como veremos más adelante, adquiere un notable interés cuando se trata de la fijación del régimen jurídico de aquellas entidades privadas que colaboran en el ejercicio de funciones públicas (especialmente en el supuesto de los organismos de control). En este caso, el Tribunal Constitucional (TC) ha considerado que el Estado, en función de sus competencias normativas en materia de seguridad industrial, puede regular los mecanismos que tiendan a asegurar la independencia, la solvencia económica o técnica de esos entes privados.<sup>8</sup> Queda, pues, para las comunidades autónomas la estricta función ejecutiva, la facultad de otorgar y revocar las *autorizaciones* de los sujetos u organismos previstos en la legislación estatal.

## 2. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional referente a la seguridad industrial hasta la STC 179/1998*

El Tribunal Constitucional ha expuesto de manera clara en diferentes sentencias<sup>9</sup> su parecer, en sentido negativo, sobre la competencia ejecutiva del Estado en materia de seguridad industrial. Así, de manera contundente, expresaba en la STC 243/1994 que «el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto de seguridad industrial en todo el territorio nacional» (FJ 3). Consideración que reiterarían posteriormente las STC 16/1996<sup>10</sup> y 179/1998.

Los diferentes pronunciamientos constitucionales relativos al tema de la seguridad industrial traen causa, exceptuando los casos de las dos últimas sentencias señaladas, en diferentes conflictos de competencia. Especialmente destacables son los que se habían planteado contra el Real decreto 1407/1987, por el que se regulaban las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales, y el Real decreto 105/1988, por el que se modificaban y actualizaban determinados preceptos del Reglamento general de actuaciones del Ministerio de Industria en el campo de la normalización y homologación (Real decreto 2584/1981). La resolución de estos conflictos dio lugar, respectivamente, a las STC 243/1994 y 313/1994. En todo caso, cabe señalar que ambas disposiciones fueron expresamente derogadas mediante el Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento para la calidad y la seguridad industrial (RICSI). Disposición también recurrida parcialmente desde la Generalidad de Cataluña y cuya resolución por el TC está pendiente.<sup>11</sup>

8. STC 243/1994, FJ 4. BJC 160-161 (1994), pág. 245.

9. Son las STC siguientes: 203/1992, de 26 de noviembre; 14/1994, de 20 de enero; 243/1994, de 21 de julio; y 313/1994, de 24 de noviembre. Un sucinto comentario a las tres últimas puede verse en C. Gómez Nebrera, «Industria», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994-1995*, Barcelona, 1995, pág. 422 y ss.

10. La misma traía causa en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2280/1990, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 4/1990, de 20 de junio, de presupuestos generales del Estado para 1990.

11. Se trata del conflicto positivo de competencia núm. 2231/1996, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en relación con la disposición adicional tercera y el artículo 51.1 del refe-

Respecto a la STC 179/1998, el origen de la misma se encuentra en el recurso de inconstitucionalidad que el Gobierno central interpuso contra la Ley castellano-leonesa 3/1990, de seguridad industrial. En ese momento el Estatuto de Castilla y León (EACL) no atribuía ninguna competencia en materia de seguridad industrial,<sup>12</sup> por lo que sus Cortes carecían de competencia normativa en esta materia, de acuerdo con el listado del artículo 148 CE. La situación cambia radicalmente a partir de la entrada en vigor de la Ley orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del EACL. A consecuencia de la misma, Castilla y León incorpora entonces a su Estatuto de autonomía (art. 26, aptdo. 27) la competencia exclusiva en materia de «industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, [...]». Esa nueva situación comporta que en 1998, momento en que el TC pasa a conocer del citado recurso, la Comunidad castellano-leonesa ostenta el mismo nivel competencial en materia de industria del que en iguales términos gozaban inicialmente otras comunidades autónomas. Y a ese nuevo canon de constitucionalidad es al que el Tribunal Constitucional, como él mismo señala, debe atenerse en el momento de dictar sentencia, pues «en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccio-

---

rido Real decreto 2200/1995, así como respecto al artículo 2 y a la disposición adicional segunda del Real decreto 85/1996, en el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento 1836/93/CEE, del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Su admisión a trámite aparece publicada en el DOGC de 1 de julio de 1996, núm. 2224, pág. 6468. El conflicto radica en la designación directa que en estas disposiciones el Estado realiza de la asociación ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) como entidad de acreditación. Ciertamente, al tratarse de una competencia de ejecución, la designación de este tipo de entidades correspondería exclusivamente a las comunidades autónomas. De hecho, la normativa estatal, al fijar el régimen jurídico de la acreditación, atribuye efectivamente la designación de este tipo de entidades a las comunidades autónomas, previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (art. 17.4 LI). Sin embargo, careciendo de competencia, el Estado realiza en el RICSÍ y luego en el RD 85/1996, en lo que se refiere a los verificadores medioambientales, sendas designaciones de ENAC como entidad de acreditación. Otra cosa es, en cambio, el establecimiento por el Estado de las condiciones y requisitos pertinentes para ejercer la función acreditadora. No obstante, cabe destacar que el recurso de la Generalidad de Cataluña parece versar singularmente sobre la acreditación de los verificadores medioambientales. Ahora bien, en este sentido y en lo que se refiere a Cataluña, mientras desde la legislación relativa a seguridad industrial no existen cambios significativos desde la aprobación de la LI y el RICSÍ, sí los hay, en cambio, en la impulsada desde el Departamento de Medio Ambiente. Especialmente, a partir de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental, se han publicado un conjunto de significativas disposiciones reglamentarias de desarrollo. En lo que ahora nos concierne, cabe decir que una de esas normas, el Decreto 155/1999, de 1 de junio, de modificación de la estructura del Departamento de Medio Ambiente, atribuye (art. 1) a la Dirección General de Calidad Ambiental la gestión del sistema de acreditación de las entidades ambientales de control, verificación y certificación que encuentran su régimen jurídico en el Decreto 170/1999, de 29 de junio. Ese sistema de acreditación (véase V.4) se contradice con el régimen previsto en la legislación estatal que en este extremo afirma su carácter básico. Concretamente, la legislación estatal destaca el carácter privado de la acreditación y excluye que pueda ser llevada a término por órganos administrativos. Sobre esta cuestión, véase la reciente obra de A. Nogueira López, *Las ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Madrid, 2000, especialmente pág. 107-118, respecto a la discutible aprobación del RD 85/1996, y pág. 216 y ss.

12. El Estatuto sólo atribuía a la comunidad autónoma una mera función ejecutiva en materia de industria, «a efectos de impulsar el desarrollo de la región» (art. 28.1).

nal, a tales límites y condiciones» (FJ 2, STC 179/1998, reproduciendo lo dicho en la STC 154/1988, FJ 3). En este sentido, el Tribunal reconoce que atribuida con posterioridad a la Comunidad de Castilla y León la competencia legislativa en materia de seguridad industrial, el recurso no puede prosperar en ese sentido. Tampoco toma en cuenta el TC lo alegado por la representación del Estado al argüir en ese mismo recurso que la materia de seguridad pública —competencia estatal según el art. 149.1.29 CE— incluye la seguridad industrial y restringe, por tanto, la competencia autonómica en materia de industria. Ese planteamiento es rechazado también de plano en la Sentencia 179/1998 pues «la seguridad industrial tiene una conexión específica y más estrecha con la materia de industria, en la que se incluye como submateria las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas» (FJ 3).

## II. El carácter básico de la Ley 21/1992, de industria

Con la promulgación de la Ley 21/1992<sup>13</sup> se logra clarificar el panorama normativo de la actividad industrial en España. La necesidad de un nuevo texto legal no sólo se debía a la obsolescencia y carácter autárquico de la anterior Ley de ordenación y defensa de la industria, de 24 de noviembre de 1939; concurrían también consideraciones socioeconómicas y de carácter político. En este último sentido destaca, por un lado, la adecuación al marco constitucional y al modelo de descentralización política iniciado en favor de las comunidades autónomas; por otro, la adaptación legislativa a las directrices provenientes de la Europa comunitaria de la que, desde el año 1986, España forma parte integrante.

La Ley de industria sanciona en su artículo primero que «tiene por objeto establecer las bases de ordenación del sector industrial, así como los criterios de coordinación entre las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la Constitución Española». De esta guisa, la disposición final única de la Ley nos establece los artículos que son dictados al amparo de esas previsiones constitucionales, siendo el resto de aplicación supletoria en defecto de legislación específica por parte de las comunidades autónomas.

De entre los artículos considerados como básicos nos interesan destacar los comprendidos en el capítulo I de la Ley, del 9 al 18, referentes a la seguridad industrial, y los artículos 21 a 27, relativos al régimen jurídico del Registro de establecimientos industriales. Quedan así sujetas a las previsiones normativas del Estado dos nuevas figuras: los organismos de control<sup>14</sup> y las entidades de acreditación.<sup>15</sup> Se

13. Un comentario general de la Ley de industria puede verse en J. Conde y M. del Mar Pérez, «Nota sobre la regulación industrial: comentario a la Ley de industria», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 16, 1993, pág. 197-208. Durante el período de galeras de este trabajo ha aparecido publicada la obra de J. A. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Madrid, 2000. Se trata, sin duda, del estudio más amplio y exhaustivo que hasta el momento se ha realizado sobre la Ley de industria. En la medida de lo posible hemos intentado incorporar en este trabajo algunas de las interesantes aportaciones que el citado autor realiza.

14. Art. 15 y 16 LI.

15. Art. 17 LI.

prevé también la creación y adscripción al Ministerio de Industria (MINER)<sup>16</sup> de dos nuevos órganos administrativos: el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial<sup>17</sup> y el referido Registro de establecimientos industriales.<sup>18</sup> El primero, integrado paritariamente por representantes de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, tiene como fin impulsar y coordinar los criterios y actuaciones de las administraciones públicas en materia de seguridad industrial,<sup>19</sup> así como propiciar la coordinación de las actuaciones entre las materias de seguridad y calidad industriales.<sup>20</sup> Por su parte, el Registro de establecimientos industriales tiene un carácter estrictamente centralizador de toda la información relativa a los diferentes agentes autorizados para colaborar con las administraciones públicas en materia de seguridad y calidad industriales.<sup>21</sup> Pese a que la inscripción registral es un acto de naturaleza ejecutiva,<sup>22</sup> la constitucionalidad del citado Registro viene reconocida en las STC 203/1992 (FJ 4) y 243/1994 (FJ 6) en los siguientes términos: «[...] el Estado puede establecer un registro único de alcance general y, en consecuencia, puede fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, pero en todas estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas.»

Cabe destacar que el carácter de legislación básica se predica de la regulación de los organismos de control y las entidades de acreditación y no, en cambio, de los organismos de normalización. Ello se debe a la inclusión de la normalización dentro del ámbito de la calidad industrial, en el que las comunidades autónomas tendrían competencia plena, y no en el de la seguridad.

### III. La distinción entre seguridad y calidad industrial

Efectivamente, uno de los puntos más relevantes de la Ley de industria viene constituido por la división que se establece entre el ámbito de la seguridad y el de la

---

16. El Ministerio de Industria y Energía ha sido suprimido por la disposición final primera del RD 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los departamentos ministeriales. La mayor parte de las competencias del desaparecido departamento ministerial han resultado asumidas por el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología. El RD 696/2000, de 13 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología, dispone en su artículo 1, letra c, la creación de una Dirección General de Política Tecnológica, «a la que corresponde las competencias en materia de integración de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en el ámbito empresarial, así como las relacionadas con las empresas industriales, *en especial en materia de seguridad, calidad y normalización*» —cursiva nuestra.

17. Su regulación se encuentra en el RD 251/1997, de 21 de febrero (BOE de 18 de marzo).

18. El régimen jurídico de este Registro aparece establecido en el RD 697/1995, de 28 de abril (BOE de 30 de mayo). Modificado mediante el RD 2526/1998, de 27 de noviembre (BOE de 21 de diciembre).

19. Art. 18.1 LI.

20. Art. 18.4.f LI.

21. Art. 21.1 LI.

22. STC 236/1991, FJ 6.



calidad. El primero regula el ejercicio de la tradicional actividad administrativa de policía industrial; el segundo, en cambio, no supone más que un reconocimiento legal de actividades privadas que encuentran en esta Ley, y luego en el RD 2200/1995 (RICSI), el marco jurídico para su reconocimiento. La institucionalización jurídico-pública de los agentes que intervienen en el sector de la calidad industrial permite garantizar bajo una indirecta supervisión administrativa la correcta prestación de unas tareas de indudable interés público<sup>23</sup> como son, según el artículo 19 de la LI, las de certificación, ensayo, auditoría e inspección, y calibración industrial.<sup>24</sup> Se trata de tareas que resultan hoy día indisociables de cualquier actividad industrial y que encuentran su origen y marco natural de desarrollo en niveles económico-industriales. No obstante, pese a tratarse de actividades estrictamente privadas y no incluidas dentro de la noción de servicio público, ofrecen una relevancia para el interés público que justifica, como veremos, su sometimiento parcial al derecho administrativo mediante especiales medidas de control.

Ahora bien, ese planteamiento dual entre seguridad y calidad industrial no ofrece unos contornos tan precisos como desde un principio pudiera pensarse. Ambos ámbitos confluyen y presentan, según el preámbulo del RICSI, una «inseparable e íntima ligazón establecida por las Directivas comunitarias del nuevo enfoque». Resulta de este modo justificada la necesidad de realizar un estudio más pormenorizado sobre el espacio de la seguridad industrial y prestar singular atención a tres actividades cuyo ejercicio discurre por una estrecha senda que bordea indistintamente los linderos de la calidad y la seguridad industrial: normalización, acreditación y certificación. En este último caso nos referimos a las funciones que desarrollan los organismos de control.

#### *El objeto de la seguridad industrial y el recurso a la colaboración privada*

En su Sentencia 203/1992, de 26 de noviembre, el TC señala, en su fundamento jurídico 2, que «en el núcleo fundamental de la materia de industria se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas». Se trata de actividades públicas de ordenación y de policía (STC 243/1994, FJ 2) cuyo ejercicio viene justificado en «la prevención y limitación de riesgos [...] a las perso-

23. La noción de interés público constituye un concepto metajurídico cuyo contenido es variable y contingente en función de las relaciones entre el Estado y la sociedad. *Vid.* M. Bassols Coma, «Consideración sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público», RAP, núm. 82, 1977, pág. 68-73.

24. No incluimos aquí los casos de las entidades de acreditación y los organismos de normalización en donde existe un control administrativo directo consecuente con la actuación que las primeras desarrollan también en el ámbito de la seguridad industrial, y en la trascendencia de las tareas que los segundos llevan a cabo. En los demás sujetos (entidades de certificación, laboratorios de ensayo, entidades auditoras y de inspección, y laboratorios de calibración) la supervisión es indirecta por cuanto la inclusión de todas estas organizaciones en el ámbito institucional de la calidad depende del reconocimiento formal de su competencia técnica por parte de la correspondiente entidad de acreditación designada por los poderes públicos (art. 8.11 LI y art. 14 y 16, letra e, del RICSI).



nas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales» (art. 9.1 LI). La seguridad industrial constituye, pues, el título que justifica una intervención administrativa cuya finalidad es garantizar la tutela de bienes amparados constitucionalmente.<sup>25</sup> Intervención que, sin embargo, no se presenta de un modo uniforme y en donde la colaboración voluntaria prestada por sujetos privados constituye hoy por hoy una nota común.<sup>26</sup> Esa colaboración privada se presenta bajo formas y objetivos diferentes ya que no sólo se limita al ejercicio de funciones de inspección,<sup>27</sup> sino que se extiende de forma magmática a parcelas tan afectas a la misma noción de estatalidad como resulta ser la misma potestad normativa.<sup>28</sup>

La seguridad industrial exige ciertamente una necesaria actividad de vigilancia sobre las actividades industriales y su resultado. Ese control reviste actualmente, desde la perspectiva de su destinatario, un doble carácter. Por un lado, la inspección sobre las instalaciones industriales en funcionamiento es ejercida —directa o indirectamente— desde la Administración competente y encuentra en disposiciones reglamentarias de naturaleza técnica su marco de exigibilidad.<sup>29</sup> En este caso nos en-

---

25. Como destaca Esteve Pardo, la legislación industrial es la normativa «que siempre ha tenido como finalidad prácticamente exclusiva, la salvaguarda de la salud y la integridad física de las personas», ampliando actualmente sus objetivos «para extenderlos a la protección del medio ambiente, acogiendo la expresa preocupación constitucional por él». Vid. J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Barcelona, 1999, pág. 50.

26. La colaboración organizada de empresas o asociaciones privadas con la Administración para el desempeño de funciones a las que es inherente el ejercicio de potestades públicas es un tema que recientemente cobra especial interés. Desde consideraciones relativas a la seguridad ciudadana pero que pueden ser extrapoladas al ámbito de la seguridad industrial, apunta González-Varas cómo «a diferencia de las formas tradicionales de colaboración de los ciudadanos con la Administración, la presente idea de colaboración privada y empresarial presenta un carácter organizado, institucionalizado y estable, y se realiza no como un deber sino de forma voluntaria [...]. Teóricamente, este fenómeno de colaboración entre Estado y empresas privadas en la satisfacción de los intereses generales puede verse en correspondencia con la idea de la ruptura de los planos de Estado y sociedad. Otro rasgo típico de la colaboración es el control administrativo sobre las empresas colaboradoras». Vid. S. González-Varas Ibáñez, «El desarrollo de una *idea de colaboración* en el derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», REDA, núm. 94, 1997, pág. 214. Véase también el trabajo de C. Padrós, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras (Especial referencia a su actuación en el Estado autonómico y a las implicaciones económicas de su régimen jurídico)*, Madrid 2001, pág. 26 y ss.

27. Véase B.-F. Macera, «La problemática de la asunción de la inspección administrativa por entidades privadas (Especial referencia al sistema de vigilancia ambiental de las actividades industriales)», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. Ramón Martín Mateo* (F. Sosa Wagner, coord.), t. II, Valencia, 2000, pág. 1605-1623.

28. Vid. S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, I, Madrid, 1998, pág. 290 y ss.

29. El artículo 12.1 de la LI dispone que los reglamentos de seguridad establecerán: «a) las instalaciones, actividades, equipos o productos sujetos a los mismos; b) las condiciones técnicas o requisitos de seguridad que según su objeto deben reunir las instalaciones, los equipos, los procesos, los productos industriales y su utilización, así como los procedimientos técnicos de evaluación de su conformidad con las referidas condiciones o requisitos; c) las medidas que los titulares deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad de las instalaciones o de la utilización de los productos [...]». Según el mismo artículo en su apartado cuarto, «los Reglamentos de Seguridad Indus-

contramos ante lo que Villar Palasí define como un tipo de potestad pública (*potestas inspiciendi suprema*) que es consustancial a la propia idea medular de policía administrativa.<sup>30</sup> La otra vertiente de control, más novedosa, es la ofrecida por los procedimientos de certificación que, sustituyendo a la tradicional homologación administrativa, se establecen sobre los productos industriales con carácter previo a su instalación o puesta a la venta en el mercado.<sup>31</sup> Aquí existen también unas exigencias de seguridad que en la actualidad, sin embargo, no encuentran únicamente su concreción en normas jurídicas,<sup>32</sup> sino mayormente en normas técnicas elaboradas por organismos privados. Por tanto, a la noción de seguridad industrial estaría también indisolublemente asociada el fenómeno de la normalización técnica y no sólo la actividad de control sobre las instalaciones, o la de homologación-certificación de los productos industriales. El propio Tribunal Constitucional lo reconoce en los términos siguientes: «en la materia de seguridad industrial se encuadran no sólo las actividades públicas relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos de fabricación, sino también con la seguridad de los productos industriales. Y la actividad pública típica en relación a la garantía de la seguridad de los productos industriales es doble y suele resumirse en los dos conceptos que presiden el título del Real decreto —se está refiriendo al RD 105/1988, por el que se complementaban, modificaban y actualizaban determinados preceptos del Reglamento General de las actuaciones del MINER en el campo de la normalización y homologación—: la normalización y la homologación» (STC 313/1994, FJ 2).

---

trial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio». La comprobación en el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad corresponde a las administraciones públicas quienes pueden atribuirlos a los organismos de control acreditados previstos en el artículo 15 LI.

30. J. L. Villar Palasí, *La intervención administrativa en la industria*, I, Madrid, 1964, pág. 82.

31. Diversos son los motivos que permiten, antes de su entrada en el mercado, una ausencia de controles administrativos sobre los productos industriales. Por un lado, las características técnicas de los productos ya no se hallan fijadas exclusivamente en regulaciones jurídicas, sino en normas técnicas privadas que van adquiriendo mayor importancia; aquellas se limitan a establecer unos requisitos mínimos de seguridad que los organismos de normalización deben tener en cuenta al elaborar sus normas. Existe en segundo lugar otro motivo, la extensión de una responsabilidad de naturaleza objetiva sobre el fabricante supone que la ausencia de la seguridad legítimamente esperada se convierta en el criterio decisivo de la existencia del defecto y la consiguiente responsabilidad. Ese es el sistema establecido por la Ley 22/1994, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, de 6 de julio de 1994, que tiene su origen en la Directiva 85/374/CEE. En este contexto la existencia de sistemas de certificación deja de ser una opción para convertirse en una necesidad que permite al fabricante poder, dado el caso, desviar posibles responsabilidades a la entidad de certificación. Además, como indica E. Malaret, «la técnica de la responsabilidad civil aparece así como un mecanismo garantizador y permite atemperar la correlativa disminución del rol de la Administración», en «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», RAP, núm. 116, 1988, pág. 330. Sobre la posible responsabilidad del certificador o empresario encargado por el fabricante del control de calidad de los productos, véase M. A. Domínguez García, «Responsabilidad civil por productos defectuosos en el marco de la legislación especial en materia de consumo. Perspectivas de adaptación y reforma», en *Estudios de derecho mercantil en homenaje al profesor Manuel Broseta Pont*, I, Valencia, 1995, pág. 904 y ss.

32. Respecto al establecimiento y justificación de las exigencias de seguridad sobre los productos industriales mediante normas jurídico-administrativas, *vid.* J. Solé Feliu, *El concepto de defecto del producto en la responsabilidad civil del fabricante*, Valencia, 1997, pág. 430 y ss.

#### IV. La infraestructura para la calidad y la seguridad industrial

##### 1. *La institucionalización de un sistema nacional de normalización, certificación y acreditación*

El Real decreto 2200/1995 (RICSI) desarrolla normativamente la estructura prevista en la LI respecto a la intervención de los sujetos privados en el ámbito de la ordenación industrial. En esta regulación, como hemos advertido, ha prendido con fuerza un fenómeno en auge, el de la colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas.<sup>33</sup> Es el caso de la función de inspección realizada por los organismos de control, tal como observaremos más adelante (3.1.a). Otra de las notas destacadas del RICSI consiste en la privatización material que realiza de determinadas funciones que tradicionalmente venían siendo ejercidas en España por órganos administrativos. Es el caso de la normalización y la homologación de los productos industriales. En ambos casos se trata ahora de recabar la colaboración de entidades privadas para la realización de tareas que presentan una indudable complejidad técnica, a la vez que se busca una mayor eficacia en su gestión.<sup>34</sup>

La razón de este cambio radica en muy buena medida en la adopción de los sistemas de normalización y certificación impulsados desde la Comunidad Europea. Al igual que en otros Estados miembros, en España las previsiones comunitarias contenidas en el «nuevo enfoque»<sup>35</sup> y el «enfoque global»<sup>36</sup> han supuesto un indudable trastorno respecto a los anteriores esquemas de control industrial.<sup>37</sup> Concretamente, la cuestión esencial radica en tratar de compatibilizar el mantenimiento de una necesaria supervisión administrativa con la introducción de los sistemas privados de certificación que tienen como objetivo asegurar la consecución de un medio ambiente técnico a escala europea y mundial.

---

33. *Vid.* nota 26. Al respecto véase también la reciente reseña elaborada por S. González-Varas en «Derecho público y derecho privado (Reseña de publicaciones y doctrinas recientes sobre el tema de la Administración y el derecho privado y la colaboración de particulares en el ejercicio de funciones administrativas)», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, 1999, especialmente pág. 203-211. Sobre este tema y, más concretamente, la colaboración privada en los ámbitos de la seguridad y la calidad industrial, véase el capítulo VI (pág. 509-611) de la citada obra de J. A. Carrillo Donaire.

34. *Vid.* G. Fernández Farreres, «La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control», *RAAP*, núm. 13, 1998, pág. 47.

35. El «nuevo enfoque» armonizador europeo va referido a la aprobación de directivas sobre productos industriales que se limitan a establecer los criterios esenciales de seguridad sobre los mismos. La concreción de esos criterios se remite a normas técnicas de seguimiento voluntario que elaboran los organismos europeos de normalización. Sobre la política del «nuevo enfoque», véase la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 (DO núm. C 136, de 4 de junio de 1985, pág. 1).

36. El «nuevo enfoque» se complementa con una política europea en materia de «evaluación de la conformidad» conocida como «enfoque global»; véase la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989 (DO núm. C 10, de 16 de enero de 1990). El objetivo de este último planteamiento es que las certificaciones sobre productos realizadas en un Estado puedan desplegar sus efectos en la totalidad del territorio comunitario.

37. *Vid.* U. di Fabio, *Produktharmonisierung durch Normung und Selbstüberwachung*, Colonia, 1996, especialmente pág. 45-81.

El modelo organizativo diseñado por la Ley de industria y sus normas reglamentarias de desarrollo presenta una novedosa tipología de sujetos privados que, de un modo u otro, guardan algún tipo de relación con los poderes públicos. Así, en palabras de Esteve Pardo, la legislación española establece una estructura en «cascada» que se engarza a través de una línea de sucesivas habilitaciones.<sup>38</sup> En el vértice de esa estructura se encuentra el punto de conexión con la Administración: el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial. Este órgano administrativo habilita para actuar en el ámbito de la seguridad industrial a las entidades privadas de acreditación. Ellas son el elemento medular del sistema, ya que son las competentes para verificar la solvencia técnica de los sujetos que actúan en los ámbitos de la seguridad y calidad industrial.<sup>39</sup>

Cabe, pues, hablar de una infraestructura común de la calidad y la seguridad industrial que, como veremos, se halla integrada por las entidades de acreditación y los organismos de normalización.

## 2. *La infraestructura común para la calidad y la seguridad industrial*<sup>40</sup>

La fijación en el RICSÍ de una infraestructura común obedece a la necesidad de ordenar de forma inseparable y coordinada a los sujetos que integran los espacios de la seguridad y calidad industrial. La infraestructura común constituye una novedad del RICSÍ respecto a la regulación contenida en la LI. En ésta sólo las entidades de acreditación aparecen tanto en el ámbito de la seguridad como en el de la calidad; mientras, los organismos de normalización se ubican únicamente en el de la calidad. Los motivos de la nueva sistematización que realiza el RICSÍ respecto a los organismos de normalización se debe principalmente a la necesidad de reconocerles el destacado papel que tienen en lo que atañe a la seguridad industrial y a garantizar un adecuado régimen de supervisión administrativa sobre los mismos.

## 3. *Infraestructura acreditable para la seguridad industrial*

### 3.1. Organismos de control<sup>41</sup>

#### a) Organismos de control y función inspectora de la Administración

En relación con la seguridad industrial, el control administrativo del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias sobre productos e instalaciones industriales descansa en los llamados organismos de control. Los mismos se configuran como entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica.<sup>42</sup>

Para el ejercicio de sus actividades, los organismos de control deben ser autorizados por la Administración competente. Sin embargo, la obtención de esa autorización administrativa requiere la previa valoración técnica por parte de una entidad

38. Vid. J. Esteve Pardo *Técnica, riesgo y derecho*, op. cit., pág. 132.

39. Art. 17.1, 19.1.b y 8.11 LI; art. 14.1 RICSÍ.

40. Art. 8 a 19 RICSÍ.

41. Vid. G. Fernández Farreres «La infraestructura...», cit., pág. 51 y ss.

42. Art. 15.1 LI; art. 41 RICSÍ.

de acreditación de los requisitos necesarios para su concesión.<sup>43</sup> Cabe destacar que no es infrecuente observar cómo desde la legislación sectorial el requisito de la acreditación se extiende también a otras entidades colaboradoras de la Administración no previstas expresamente en el RICSI. Así, por ejemplo, y dentro del ámbito competencial del Estado, el artículo 6.2 del RD 1434/1999<sup>44</sup> establece que las entidades colaboradoras de inspección de las embarcaciones de recreo deberán «acreditar su idoneidad y los medios para cumplir con los requisitos anteriores ante una de las entidades de acreditación constituidas de acuerdo con lo regulado en el Real Decreto 2200/1995 (RICSI)».

Según el artículo 16.2 de la Ley de industria, las actas o certificados emitidos por un organismo de control pueden ser, a partir de una reclamación, objeto de supervisión por parte de la Administración competente. Se trata de una alzada impropia que tiene la virtualidad de reconducir al ámbito administrativo la actividad llevada hasta ese momento por el organismo de control.<sup>45</sup> En este sentido se incoa el oportuno procedimiento administrativo que sigue los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo (LRJPAC). En tal caso, la Administración debe en un plazo de tres meses dictar la resolución sobre si es o no correcto el control realizado por el organismo de control.<sup>46</sup> En el supuesto de que se trate de revisar una certificación negativa, el interesado no puede en ningún caso recurrir a otro organismo autorizado. Sin embargo, una vez revocada el acta negativa por la Administración, el interesado sí puede recabar los servicios de otra entidad autorizada. Finalmente, a efectos de facilitar la supervisión sobre la actuación de los organismos de control, éstos deberán remitir anualmente a la Administración autonómica competente: 1) una memoria detallada de las actuaciones realizadas en su territorio;<sup>47</sup> 2) copia del informe de seguimiento de la entidad de acreditación que confirme el mantenimiento de las condiciones de acreditación.<sup>48</sup> En el caso de que el organismo de control haya realizado sus actividades en todo el territorio del Estado español, deberá remitir la documentación citada al Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial.<sup>49</sup>

Las actividades que desarrollan los organismos de control pueden dividirse en dos: 1) la que ahora nos ocupa, es decir, la estricta función de inspección sobre las instalaciones industriales en donde sólo se tienen en cuenta las reglamentaciones

43. Art. 42.1 RICSI.

44. RD 1434/1999, de 10 de septiembre, por el que se establecen los reconocimientos e inspecciones de las embarcaciones de recreo para garantizar la seguridad de la vida humana en la mar y se determinan las condiciones que deben reunir las entidades colaboradoras de inspección. Otro ejemplo es el de las entidades de evacuación de prestadores de servicios de certificación y de productos de firma electrónica, previstos en la Orden del Ministerio de Fomento de 21 de febrero de 2000 (BOE de 22 de enero). Además del requisito de su acreditación por ENAC (art. 6 y 7), el artículo 8 de la Orden prescribe que las entidades de evaluación «deberán cumplir las obligaciones que les sean exigibles entre las establecidas en el capítulo III del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial...».

45. Vid. J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y derecho*, op. cit., pág. 150-151.

46. Art. 46.2 RICSI.

47. Art. 48.2.a RICSI.

48. Art. 48.2.b RICSI.

49. Art. 48.3 RICSI.

jurídicas de seguridad provenientes de la Administración; 2) la función certificante que realizan sobre los productos industriales previstos en las directivas comunitarias en base a normas técnicas, aspecto que detallaremos en el siguiente apartado. Para ambas actuaciones son competentes los organismos de control. En el primer caso, existen, sin embargo, dudas respecto a si el régimen de autorización previsto en la legislación estatal constituye título suficiente para las actuaciones inspectoras que realizan los organismos de control. La razón es que se trata de una actividad que incide en el ejercicio de una función pública cuya responsabilidad última compete a los poderes públicos.

Ahora bien, este tema no se limita sólo a los organismos de control, sino que se extiende a todo el amplio abanico de entidades colaboradoras de la Administración en el ejercicio de la función inspectora. Así, se plantea actualmente un interesante debate alrededor de tres cuestiones: 1) si nos encontramos ante un ejercicio privado de funciones públicas; 2) cuál debe ser el régimen jurídico de estas entidades cuando ejercen funciones de inspección —por razones de seguridad industrial en el caso de los organismos de control—; 3) qué margen tienen las comunidades autónomas para definir el régimen jurídico de estas entidades en el marco de la legislación estatal.

Respecto a la primera cuestión parece claro que la actuación de los organismos de control no se limita a una mera actividad técnica, alcanza también a una actividad jurídica de contenido declarativo que permite pensar en un ejercicio privado de funciones públicas. No obstante, tal consideración no puede ser afirmada de forma apriorística ya que existen elementos en su contra de suficiente relevancia como para ser tomados en cuenta. Así, si consideramos la existencia de un auténtico ejercicio privado de funciones públicas, debemos aceptar su desempeño desde una *posición externa* a la organización administrativa,<sup>50</sup> hecho que, en el caso que nos ocupa, como ha recordado recientemente Macera, podría constituir un «ilegítimo sacrificio de auténticas potestades públicas».<sup>51</sup> Para Carrillo Donaire no nos encontramos, en cambio, ante un ejercicio privado de funciones públicas en sentido estricto,<sup>52</sup> pues la actuación de los organismos de control es reconducible, en última instancia, a la Administración, y, en consecuencia, «no puede hablarse de ejercicio *in proprio* de una esfera de competencias jurídico-administrativa por el particular, ni tampoco cabe sostener que éste goce en el ejercicio de dichas funciones de un ámbito de autonomía funcional garantizado por el ordenamiento».<sup>53</sup> Efectivamen-

50. Sobre la realización de funciones públicas por privados, véase J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, 1991, pág. 949 y ss.; así como el estudio de F. Sainz Moreno, «Ejercicio privado de funciones públicas», RAP, 100-102, 1983, pág. 1699 y ss.

51. Vid. B.-F. Macera, «La problemática de la asunción de la inspección administrativa...», *cit.*, pág. 1619. Para este autor la atribución a este tipo de entidades colaboradoras de facultades que constituyen potestades públicas supone el abandono por la Administración de sus poderes de *imperium*, lo cual «puede vulnerar algunos principios del Estado de Derecho y, con ello, desde luego, puede causar graves daños a la libertad de empresa y a la seguridad jurídica de los particulares» (pág. 1620-1621).

52. Advierte este autor que la nota de la «inimputabilidad» a la Administración de la actividad «administrativa» desarrollada por el ejerciente privado de una función pública constituye «el dato fundamental que sirve para diferenciar los supuestos de ejercicio privado de funciones públicas de otros fenómenos de colaboración funcional que pudieran guardar ciertas conexiones con esta categoría», en *El derecho de la seguridad...*, *op. cit.*, pág. 562.

53. *Ibidem*, pág. 607.



te, como hemos expuesto anteriormente, la previsión de una alzada impropia sobre la actuación de los organismos de control permite reconducir la última decisión al ámbito subjetivo de la Administración. Ahora bien, también es cierto que al margen de ese posible control administrativo posterior, los organismos de control certifican, con efectos administrativos, el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad previstos en las correspondientes reglamentaciones técnicas. Y es precisamente el ejercicio de esa función certificante<sup>54</sup> la que, en el caso de los organismos de control, permitiría considerar el ejercicio de auténticas funciones públicas delegadas.<sup>55</sup> Además, facultades como las que atribuye el artículo 47.1.j del RICSÍ hacen difícil no ver en el caso de los organismos de control la existencia de una cierta dejación de funciones públicas en sujetos privados. Tal precepto establece la posibilidad de tomar «medidas preventivas especiales» en aquellos casos «de grave riesgo de accidente o emergencia». En este caso la actuación del sujeto privado excede «en algo más» a una mera actividad material e instrumental.

Esto nos lleva, en segundo lugar, a plantear cuál debe ser el título jurídico habilitante para este tipo de entidades en el ejercicio de su actividad. Como se ha dicho anteriormente, desde la legislación estatal se establece un sistema de autorización<sup>56</sup> cuya virtualidad como título habilitante para el ejercicio de funciones de inspección no deja de suscitar algunas dudas. Para un sector de la doctrina cabe la posibilidad de recurrir al régimen concesional,<sup>57</sup> tal como han hecho algunas comunidades autónomas (p. ej. Cataluña). Ello significaría concebir esa tarea como servicio público. Ahora bien, tal consideración parece no ser posible si atendemos a que la razón de la actividad de inspección no se encuentra en la prestación de un servicio público, sino en una función pública. En este sentido se ha expresado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de octubre de 1997 (Ar. 7439).<sup>58</sup> De este modo, como advierte Esteve Pardo,<sup>59</sup> lo que se hace patente es la ausencia en el ordenamiento español de una fórmula que traslade de manera satisfactoria a los particula-

54. Sobre la función certificante como función pública administrativa y su ejercicio por «concesionarios», véase J. E. Martínez Jiménez, *La función certificante del Estado*, IEAL, Madrid, 1977, pág. 38 y ss.

55. En este sentido, véase G. Fernández Farreres, «La infraestructura...», cit., pág. 59.

56. Sobre la autorización reglamentada como modo gestor de actividades privadas de interés público, véase J. A. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad...*, op. cit., pág. 581 y ss.

57. Vid. G. Fernández Farreres, «La infraestructura...», cit., pág. 54 y ss. El motivo de esa opción favorable a la técnica concesional radica fundamentalmente, como señala este autor, en la posibilidad de limitar el número de entidades, ya que «se trata de ejecutar actividades que son responsabilidad última de la Administración y que, además, puede asumirlas y desarrollarlas directamente» (pág. 59).

58. Sobre esta Sentencia pueden verse los comentarios de E. Arana García, «Naturaleza jurídica de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1999, pág. 9-41; y D. Canals Ametller, «La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad», *Revista del Poder Judicial*, 1999 (IV), pág. 459 y ss. La referida STS de 13 de octubre de 1997 considera que la actividad de Inspección Técnica de Vehículos no es un servicio público, sino una función pública a la que no es aplicable el artículo 128.2 CE en tanto que se trata de una actividad propia de la soberanía. En esta misma línea se manifiesta la STS de 7 de mayo de 1999 (Ar. 6515), en la cual, no sin controversia en nuestra opinión, se llega a admitir que la concesión administrativa constituye una técnica jurídica adecuada para trasladar a instancias privadas el ejercicio de una potestad pública.

59. *Técnica, riesgo y derecho*, op. cit., pág. 139.



res el ejercicio de funciones públicas. Se echa en falta las posibilidades que ofrecen un instituto tan frecuente en Alemania como es el de la *Beleihung*.<sup>60</sup>

Finalmente, cabe prestar breve atención al alcance de la normativa autonómica en la configuración del régimen jurídico de las entidades privadas aquí tratadas. Frente al régimen autorizatorio que como hemos visto dispone la legislación estatal, la normativa autonómica, especialmente en el caso de Cataluña<sup>61</sup> y la Comunidad castellano-leonesa,<sup>62</sup> se había decantado ya con anterioridad por el sistema de concesión administrativa. Con independencia de cuál deba ser el título habilitante, cuestión ya planteada, de lo que se trata ahora es atender a si las comunidades autónomas pueden apartarse del régimen estatal previsto para la designación de los organismos de control. En opinión de Carrillo Donaire<sup>63</sup> existe una subordinación de la competencia normativa autonómica a la estatal en la determinación del régimen jurídico básico de las entidades que colaboran con la Administración en el ejercicio de las funciones de inspección y control. Añadiendo que la reglamentación autonómica señalada no limita sus efectos a meras cuestiones de organización, ya que la actividad de las entidades colaboradoras se proyecta externamente sobre determinados derechos e intereses de los administrados. Por estos motivos el citado autor apoya la inconstitucionalidad del régimen concesional por el que algunas comunidades autónomas han optado u optaren en el futuro. Este parecer encuentran su apoyo en la STC 243/1994, en la que se afirma que: «No cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control» (FJ 4). Ahora bien, en nuestra opinión, la regulación estatal atañe a los requisitos que garanticen la independencia y la solvencia económica y técnica de esas entidades, pero no al régimen jurídico de relación entre la Administración competente —la autonómica— y la entidad pri-

60. A diferencia del caso alemán, en el ordenamiento administrativo español, a semejanza del francés, la colaboración privada en el ejercicio de funciones o actividades administrativas ha girado tradicionalmente alrededor de la noción de servicio público. En el ordenamiento germano tal noción es inexistente y en el tema de la colaboración se impone el criterio de la *posición jurídica* (*Rechtsstellungstheorie*), es decir de la disposición de poderes públicos por parte del particular. En otras palabras, desde esta perspectiva es exigible que el colaborador del Estado (el *Beliehene*) ejerza, mediante una habilitación, *la puissance publique*. Véase, B. Knapp, «La collaboration des particuliers et de l'Etat à l'exécution des tâches d'intérêt général», en *Mélanges Henri Zwaahlen*, Lausana, 1977, pág. 372. Sobre el instituto de la *Beleihung*, véase con carácter general, H.-U. Erichsen *et alii*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10a ed., Berlín, 1995, § 1, 15 § 12, 14 § 53, 26; H. Mauer, *Allgemeines Verrecht*, 10a ed., Munich, 1995, pág. 574 y ss.; F. Ossenbühl, «Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private», *VVDStRL*, núm. 29, 1971, pág. 145. En nuestra doctrina puede verse la documentada nota 100 del trabajo de F. Sainz Moreno, «Ejercicio privado de funciones públicas», *cit.*, pág. 1776-1779. De interés resultan las consideraciones que sobre esta figura realiza J. Esteve Pardo (*Técnica, riesgo y derecho*, *op. cit.*, pág. 145 y ss.), señalando que junto a funciones de autoridad de contenido decisorio y ejecutivo (*obrigkeitlichen Kompetenzen*), también pueden ser objeto de *Beleihung* las competencias de contenido declarativo, arbitrales, certificantes o de inspección (*schlicht-hoheitlichen Kompetenzen*) que son las que ejercen las TÜV (asociaciones de inspección técnica) en el ámbito de la seguridad industrial.

61. Ley 13/1987, de 9 de junio, de seguridad industrial.

62. Ley 3/1990, de 16 de marzo, de seguridad industrial.

63. *El derecho de la seguridad...*, *op. cit.*, pág. 159 y ss.

vada que, al fin y al cabo, va a ejercer por delegación funciones cuya titularidad y responsabilidad última corresponden a la Administración designante. Administración que muy bien podría decidir ejercer directamente esas funciones sin recurrir a la colaboración privada, ya que no se trata de actividades que puedan ser calificadas como privadas, sino exclusivamente públicas, y, por tanto, no existe sobre aquéllas ningún derecho preexistente por parte de los particulares. Efectivamente, recordando la STS de 13 de octubre de 1997, el Tribunal Supremo ha manifestado que la colaboración privada no encuentra en estos casos su razón en la prestación de un servicio público, sino en una función pública<sup>64</sup> —en ese supuesto la Inspección Técnica de Vehículos—. Al excluir el Tribunal Supremo la categorización de actividad económica, se significa que no existe un derecho de los particulares a ejercer tal tarea y, por tanto, el ejercicio único por la Administración sobre la misma no supone ningún tipo de expropiación.<sup>65</sup>

b) Los organismos de control como organismos notificados previstos en las directivas del «nuevo enfoque»

Los organismos de control no actúan sólo ejerciendo la función pública de inspección, sino que resultan también reconocidos por la Administración para la realización de una función certificante, previa a la comercialización de los productos industriales, que el fabricante puede contratar voluntariamente con cualquiera de los llamados organismos notificados (*notified bodies*) a nivel europeo.<sup>66</sup> Se trata, en suma, de una tarea que estos organismos realizan siguiendo unos procedimientos de evaluación de la conformidad y que culmina con la obtención, por parte del fabricante, del llamado «marcado CE» sobre el producto industrial en cuestión. Tales procedimientos se desarrollan a partir de los módulos que se contienen en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 1993.<sup>67</sup>

En este supuesto, se plantea la cuestión sobre cuál es el alcance que tiene la acti-

---

64. Literalmente se señala en esta Sentencia que «(T)ampoco puede hablarse de monopolización de una actividad que en esencia y por principio corresponde de modo exclusivo al Estado, ni de derechos preexistentes que hayan de ser respetados, frente al interés general, o de lesión a la libre competencia en una actividad propia de la soberanía».

65. No es ese, en cambio, el caso de Alemania, donde la asunción directa por la administración de algunos Estados federados (Hessen y Hamburgo) de la función de inspección técnica hasta entonces realizada por las TÜV —asociaciones privadas de inspección técnica— fue considerada como una expropiación por la Sala Civil del Tribunal Supremo alemán en su Sentencia de 30 de septiembre de 1957 (*NJW* 1957, pág. 1927). Crítico con esta resolución judicial es el conocido trabajo de H. H. Rupp, *Privateigentum an Staatsfunktionen? Eine kritische Untersuchung am Beispiel der Technischen Überwachungsvereine* (¿Propiedad privada en las funciones estatales? Un estudio crítico en el ejemplo de las asociaciones de inspección técnica), Tubinga, 1963. Una reseña sobre esta obra la realiza L. Martín-Retortillo en *RAP*, núm. 43, 1964, pág. 493-495. Véase también Meyer, en Landmann/Rohmer, *Gewerbeordnung*, vol. II GSG § 14.

66. En el ámbito de la fabricación de vehículos persiste la homologación administrativa y no son de aplicación los sistemas de certificación previstos por la normativa europea para otros productos industriales. Las homologaciones de vehículos, componentes, partes integrantes, piezas y sistemas que afecten al tráfico y circulación, corresponden competencialmente al Estado, quien designa a los laboratorios para la realización de los ensayos previstos por la Comunidad Europea (art. 13.4 LI).

67. DO núm. L 220, de 30 de agosto de 1993, pág. 23 y ss.

vidad desarrollada por estos organismos y cuál la posición de la Administración, ya que aquí también hablamos de seguridad industrial.

Desde las previsiones emanadas en su día por el Ministerio de Industria es claro que los organismos notificados a la Comisión Europea para actuar en los ámbitos armonizados deben tener la condición previa de organismos de control.<sup>68</sup>

Se nos aparece pues, en el caso de los productos industriales que son objeto de armonización técnica por parte de las directivas comunitarias, un nuevo ámbito de actuación. El mismo, aunque escapa al de la calidad, en cuanto a su mayor atención a las exigencias de seguridad, tampoco se inscribe plenamente en el espacio reglamentario por tener un importante componente autorregulativo que implica un alejamiento respecto a los tradicionales controles administrativos de carácter directo e inmediato.<sup>69</sup> Se trata de un ámbito en el que las prescripciones y sistemas administrativos de control establecidos por razones de seguridad encuentran una aplicación limitada y, en cambio, tienen un papel preponderante las normas técnicas elaboradas por los organismos europeos de normalización así como el autocontrol del fa-

---

68. Esa es nota común en todos los actos de transposición de directivas sobre sectores que competen al MINER, por ejemplo: el RD 1435/1992, de 27 de noviembre, sobre máquinas, o el RD 1314/1997, de 1 de agosto, sobre ascensores. En ambos casos se refiere expresamente que los organismos notificados españoles encargados de efectuar los procedimientos de certificación deberán tener la condición de organismos de control a los que se refiere el capítulo I del título III de la Ley 21/1992, de industria. En cambio, en aquellos otros sectores armonizados que en el caso español corresponden a otros ámbitos ministeriales se hace omisión a la existencia de los organismos de control previstos en la LI. Así, por ejemplo, el Real decreto 297/1998, por el que, a propuesta del ministro de Fomento, se regulan los requisitos de seguridad de las embarcaciones de recreo, dispone que los organismos competentes en los procedimientos de evaluación de conformidad serán designados por la Dirección General de la Marina Mercante (artículo 86.5 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante) previa acreditación de los criterios establecidos en anexo (véase nota 44). Nada obsta, además, a que el organismo notificado sea un órgano administrativo. Este es el caso de los productos sanitarios (Directiva 93/42/CEE, objeto de transposición por el RD 414/1996), cuyo organismo notificado es la Dirección General de Farmacia y productos sanitarios, según Resolución de 27 de abril de 1998 (BOE de 23 de junio de 1998).

69. Se trata de la homologación administrativa. Añadamos que el de los vehículos a motor es uno de los ámbitos donde la normativa comunitaria existente se aparta del «nuevo enfoque» y opta, en cambio, por establecer las prescripciones técnicas en las correspondientes directivas específicas. A título de ejemplo podemos citar las siguientes directivas: Directiva 98/77/CE, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/220/CEE relativa a las medidas que deben tomarse contra la contaminación del aire causada por las emisiones de los vehículos a motor; Directiva 98/90/CE, por la que se adapta al progreso técnico la directiva 70/387/CEE relativa a las puertas de los vehículos a motor y sus remolques. El contenido de estas Directivas se ha incorporado al ordenamiento jurídico español mediante la Orden del Ministerio de Industria de 17 de febrero de 1999 —BOE de 26 de febrero de 1999— que modifica los anexos I y II del Real decreto 2028/1986, por el que se establecen las normas para la aplicación de directivas comunitarias relativas a la homologación de tipos de vehículos, remolques, semirremolques y sus partes y piezas. En este caso se mantiene a nivel europeo la homologación administrativa y no se prevé la certificación por tercera parte —difícil dada la complejidad y elevadas cuantías económicas que se requieren en la industria automovilística— o la autocertificación del fabricante. Este último es el sistema utilizado en Estados Unidos, donde son los propios fabricantes quienes certifican a la Administración que, en efecto, sus vehículos respetan las normativas. En todo caso, la obtención de la homologación precisa de numerosos ensayos que son realizados en laboratorios especializados y, en el caso europeo, oficialmente autorizados.

bricante y la actuación de organismos de certificación acreditados y notificados por cada Estado. Nos encontramos, en definitiva, ante un claro ejemplo de autorregulación<sup>70</sup> que, sin embargo, es objeto de regulación y supervisión administrativa. En propiedad, pues, habría que hablar de un supuesto de regulación que toma en cuenta elementos autorregulativos.<sup>71</sup> Los procedimientos de certificación previstos en las directivas europeas constituyen un buen ejemplo de cómo lograr un control administrativo en cooperación con la autorresponsabilidad privada. El estudio de este modelo debe tener muy presente la implementación existente entre la actividad normalizadora y la de certificación hasta el extremo de que ambas conforman un verdadero sistema institucional con proyección supranacional.<sup>72</sup>

### 3.2. Verificadores medioambientales<sup>73</sup>

La Ley de industria no hace ninguna mención a los verificadores ambientales al ser anterior al Reglamento (CEE) núm. 1836/93, de 29 de junio de 1993,<sup>74</sup> por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. En el caso español el desarrollo de los operadores previstos en esta importante norma europea no ha sido llevado a cabo mediante ley, sino a través de dos disposiciones reglamentarias. Se trata del RICSI<sup>75</sup> y del RD 85/1996, de 26 de enero.<sup>76</sup> El RICSI, de manera discutible, incluye a los verificadores medioambientales dentro de la infraestructura para la seguridad industrial. Sin embargo, ello no significa que su actuación sea considerada como una función pública. La aplicación del Reglamento EMAS<sup>77</sup> en España ofrece la misma virtualidad que tiene en otros Estados de la UE, la de ser un instrumento de adopción voluntaria por parte de su destinatario (el centro industrial) y tener un im-

70. La expresión «autorregulación» es de uso cada vez más frecuente. A nivel doctrinal Tornos lo refiere a partir de la existencia de unas reglas de comportamiento y unos organismos de control creados por los propios sujetos de los sectores implicados. La voluntariedad, en todo caso, constituye la nota común del fenómeno de la autorregulación. Vid. J. Tornos, *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Madrid, 1999, pág. 59-60. El legislador también se ha hecho eco de esa expresión, especialmente en todo lo relacionado con las tecnologías de la información. Es el caso de la Ley 22/1999, por la que se modifica la Ley 25/1994, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. La disposición adicional tercera de la Ley 22/1999 sanciona una promoción de la autorregulación en los términos siguientes: «[...] los poderes públicos promoverán el desarrollo de organizaciones de autorregulación del sector [...]».

71. Véase W. Hoffmann Riem, «Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Systematisierung und Entwicklungsperspektiven», en *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Baden-Baden, 1996, pág. 300.

72. En este tema, véase M. Royon, «L'émergence de systèmes nationaux de normalisation-certification et leur connexion internationale», RIDE, núm. 1, 1999, pág. 107-118.

73. Un estudio más amplio puede verse en la obra de A. Nogueira López, *Ecoauditorías...*, *op. cit.*, pág. 231 y ss.

74. DO núm. L 168, de 10 de julio de 1993, pág. 1 y ss.

75. Art. 49 a 53 RICSI.

76. BOE de 21 de febrero de 1996.

77. *Environmental Management and Audit Scheme* (sistema de gestión y auditoría ambiental).

portante componente privado y de autorregulación. En otras palabras, el sistema EMAS no se concibe, en principio, como una alternativa a los mecanismos administrativos de control, en atención, singularmente, a la concesión de autorizaciones para instalaciones industriales. Hay, no obstante, una señalada excepción que ha introducido la Ley catalana 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental.<sup>78</sup> Este texto legal traspone el contenido de la importante Directiva 96/61/CE.<sup>79</sup> El artículo 44.1 de la mencionada Ley dispone un control periódico de las instalaciones industriales (entre dos y cuatro años, según la actividad) para determinar el cumplimiento de las determinaciones ambientales exigibles. Pues bien, este mismo precepto establece una exención del control periódico para aquellas instalaciones que estén acogidas al sistema de ecogestión y de ecoauditoría de la Unión Europea. Se trata de una previsión ciertamente novedosa y problemática<sup>80</sup> cuya aplicación aún no ha sido llevada a cabo debido al poco tiempo transcurrido y al poco éxito —por el momento— que el sistema EMAS ha tenido en España frente a otros, especialmente el desarrollado exclusivamente por las normas ISO de la serie 14000.<sup>81</sup>

El RICSI dispone que los verificadores medioambientales pueden ser entidades públicas o privadas<sup>82</sup> que, en todo caso, requieren ser acreditados, según normas de

---

78. Véase T. Martí, «El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, sobre la intervención integral de la Administración ambiental», REALA, núm. 280-281, 1999, especialmente pág. 437-447.

79. Directiva 96/61 del Consejo, de 24/9/1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO núm. L 257, de 10/10/1996, pág. 26 y ss. Sobre esta norma europea y las dificultades de su transposición, véase Ph. Mesenburg y M. Tarrés, «La Ley alemana de protección contra las inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 23, 1999, pág. 111-132.

80. *Vid.* M. Tarrés, «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la *Umweltauditingesetz* alemana», RAP, núm. 145, 1998, pág. 519. Actualmente, en Alemania el Ministerio federal de Medio Ambiente está estudiando la posibilidad de privilegiar aquellas instalaciones industriales que adopten el sistema EMAS. Concretamente, el proyecto de texto articulado («Artikelgesetz»), para la transposición de la Directiva 96/61/CE y otras directivas comunitarias sobre protección del medio ambiente, contempla un amplio desarrollo reglamentario en el ámbito de la legislación de inmisiones y residuos. Es en ese futuro despliegue donde se contempla la posibilidad de un reglamento privilegiativo de la auditoría ambiental (*Umweltaudit-PrivilegierungsV*). La justificación radica en que el cumplimiento del EMAS significa la realización parcial mediante autocontrol de determinadas actuaciones propias de la inspección administrativa en atención a garantizar el cumplimiento de las prescripciones medioambientales. Así, según cómo se realiza ese autocontrol, puede operar un aligeramiento de la inspección administrativa. De este modo, podría lograrse un ahorro de costes en, por ejemplo, la ejecución de mediciones o esperar una reducción de gastos administrativos en la elaboración de informes. Véase el informe de seguimiento del *Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit* sobre la «Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz» (25/10/00).

81. A 31/3/1999 existían en España 25 centros registrados en el sistema EMAS frente a un total de 175 certificaciones ISO 14001. *Vid.* J. M. Páez y F. Carrasco, «La normativa sobre sistemas de gestión medioambiental: un estudio de las aproximaciones de la U.E. y la International Organization for Standardization», en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, 1999, núm. 6, pág. 10 y ss. A 16/11/2000 el número de centros registrados en el sistema EMAS ascendía ya a 73.

82. Art. 49 RICSI. El número de verificadores acreditados es ciertamente escaso. A 30/11/00 sólo habían sido acreditadas siete entidades: AENOR, ICICT, Bureau Veritas Quality International España, Centre de Certificació-Laboratori General d'Assaigs i Investigació (LGAI), DNV España, Lloyd's Regis-

la serie EN 45000,<sup>83</sup> por una entidad de acreditación<sup>84</sup> e inscribirse en el Registro de establecimientos industriales.<sup>85</sup> Cabe destacar que la gestión administrativa del sistema EMAS está descentralizada en las comunidades autónomas. Las competencias de las comunidades autónomas son: 1) designación y control de las entidades de acreditación,<sup>86</sup> 2) establecer el órgano de registro de los centros industriales adheridos al sistema.<sup>87</sup> En todo caso, las comunidades autónomas deben notificar al Ministerio de Medio Ambiente (Administración del Estado) los organismos de registro y las entidades de acreditación que, en su caso, hayan designado, para su posterior comunicación a la Comisión Europea.<sup>88</sup> La comunicación al Ministerio de la relación de verificadores medioambientales corresponde a las entidades de acreditación.<sup>89</sup> En el caso de que alguna comunidad autónoma no designase al organismo competente, el RD 85/1996 establece que con carácter subsidiario tal función corresponderá a dicho Ministerio.<sup>90</sup> Igualmente, y sin perjuicio de lo que hagan las comunidades autónomas, el RD 85/1996 designa como entidad de acreditación de verificadores medioambientales a la asociación privada «Entidad Nacional de Acreditación» (ENAC).<sup>91</sup> En la actualidad ENAC es la única entidad de acreditación existente en España. Su régimen jurídico será objeto de estudio más adelante.

#### 4. *Infraestructura acreditable para la calidad*

Como se ha señalado anteriormente, la LI ha institucionalizado el ámbito de la calidad. Esto supone el reconocimiento jurídico-público de un conjunto de agentes que no toman como base de su actuación lo previsto en los reglamentos de seguridad dictados por la Administración, sino lo que se contiene en normas técnicas elaboradas por organismos de normalización. Estas normas técnicas referidas a productos o a procesos de producción resultan para su destinatario, el fabricante, de aplicación voluntaria.<sup>92</sup> Ahora bien, el concepto de calidad no se limita a la normalización, sino que también comprende los llamados procedimientos de certificación,<sup>93</sup> que tienen como objetivo establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.<sup>94</sup>

---

ter Quality Assurance (Operaciones España), Centro de Certificación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid. En el ámbito europeo el número de verificadores ascendía, en diciembre de 2000, a 310, de los que 235 correspondían a Alemania. Véase <http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index.htm>, en lo que se refiera España. Puede consultarse la lista en: [www.enac.es](http://www.enac.es).

83. Art. 53. *b* RICSI.

84. Art. 51.1 RICSI.

85. Art. 51.3 RICSI.

86. Art. 2 RD 85/1996.

87. Art. 4 RD 85/1996.

88. Art. 8.1 RD 85/1996.

89. Art. 8.2 RD 85/1996.

90. Art. 1.2 RD 85/1996.

91. Disposición adicional segunda del RD 85/1996.

92. Art. 8.3 LI.

93. *Vid.* P. T. Nevado-Batalla, «Nuevas perspectivas sobre el régimen de las medidas de seguridad en el ámbito industrial», en *Homenaje a Ramón Martín Mateo*, *op. cit.*, t. II, pág. 2668-2669.

94. Art. 8.6 LI.



El impulso de las certificaciones de calidad ha venido dado por la política europea del «enfoque global»<sup>95</sup> que ha establecido la necesidad de una infraestructura europea de certificación y pruebas, así como el reconocimiento mutuo de las certificaciones.<sup>96</sup>

*Entidades de certificación;*<sup>97</sup> *laboratorios de ensayo y calibración;*<sup>98</sup> *entidades auditoras y de inspección*<sup>99</sup>

Pese al diferente tipo de actividades que desarrollan estos agentes, todos presentan unas notas comunes que permiten realizar su tratamiento conjunto. De forma esquemática esas características son:

1. Pueden ser entidades públicas o privadas.
2. Su actividad es solicitada con carácter voluntario por parte de una empresa.
3. Todas estas entidades siguen los criterios establecidos por las normas técnicas europeas e internacionales, y en concreto las que les sean de aplicación de la serie UNE 66.500 (EN 45000).<sup>100</sup>
4. Para su actuación se requiere la previa acreditación por parte de una entidad de acreditación.<sup>101</sup> La acreditación permite la obligada inscripción en el Registro de establecimientos industriales.
5. Se establece, según los casos, un régimen de incompatibilidad. Así, las entidades de certificación no pueden certificar empresas, productos, procesos o servicios, cuando hayan participado en las actividades previas de asesoría o consultoría relativas a tales certificaciones.<sup>102</sup>
6. Finalmente, se prevé para todas estas entidades un deber genérico de información y asistencia técnica para con las administraciones públicas.

## V. Régimen jurídico del sistema español de acreditación

Según hemos podido observar, la acreditación constituye la *conditio sine qua non* para la inclusión de una entidad en el espacio de la calidad o la seguridad industrial. En el sentido descrito en la legislación industrial española, la acreditación es una actividad que viene impulsada desde la Comunidad Europea.<sup>103</sup> Su ra-

95. Véase, J. McMillan, «Une politique européenne pour la promotion de la qualité», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 411, 1997, pág. 520 y ss.

96. Véase «Planteamiento global en materia de certificación y pruebas. Los instrumentos para garantizar la calidad de los productos industriales», DO núm. C 267, de 19/10/00, pág. 3 y ss.

97. Art. 20 a 25 RICSI.

98. Art. 26 a 30 y 36 a 40 RICSI.

99. Art. 31 a 35 RICSI.

100. Las normas EN de la serie 45000 van a ser objeto de una progresiva sustitución por otra serie de normas; es el caso de la 45001, relativa a la acreditación de los laboratorios de ensayo y calibración que desde julio de 2000 ha sido sustituida por la norma UNE-EN ISO/ICE 17025.

101. A 30 de noviembre de 2000, ENAC, por el momento la única entidad española de acreditación, había acreditado 17 entidades de certificación de sistemas de calidad, 40 entidades de inspección, 241 laboratorios de ensayo y 101 laboratorios de calibración.

102. Art. 25 RICSI.

103. La citada Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, indica que los Estados miembros deberán fomentar «la creación de sistemas de acreditación y la utilización de técnicas de intercomparación».



zón radica en la necesidad de un mecanismo que garantice —a escala europea— la competencia técnica de todas aquellas organizaciones que mediante la elaboración de ensayos y la emisión de certificaciones establecen una presunción de seguridad sobre los productos industriales objeto de armonización técnica mediante directivas.

El sistema español de acreditación viene definido en el RICSI.<sup>104</sup> Aunque de *lege data* cabe la posibilidad de que las comunidades autónomas designen a las entidades de acreditación previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial,<sup>105</sup> lo cierto es que en la actualidad en España existe una sola entidad de acreditación de carácter multisectorial: la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Pese a su denominación, ENAC no es un organismo público, sino una asociación privada sin ánimo de lucro, tal como exige el artículo 14 del RICSI. La designación de ENAC como entidad de acreditación se realiza en el RICSI;<sup>106</sup> es decir, quien la hace es el Ministerio de Industria. La razón de esta designación cabe buscarla en el deseo del MINER de asegurar la existencia en España de una entidad de acreditación y de aprovechar la estructura que ofrecía la ya existente «Red Española de Laboratorios de Ensayo» (RELE). RELE era una estructura creada el año 1986 y que había sido directamente auspiciada desde el MINER.

Como se ha dicho, las entidades de acreditación deben ser entidades privadas. La rotundidad con que se expresa el RICSI sólo permite concebir la acreditación como una actividad materialmente privada. No cabe, pues, la posibilidad de que la Administración realice mediante formas de personalización jurídico-privada la función de acreditación.<sup>107</sup>

La única participación de la Administración en el tema de la acreditación queda limitada a la designación de la correspondiente entidad, a supervisar el modo en que ejerce sus funciones,<sup>108</sup> y a la representación en sus órganos de gobierno.<sup>109</sup> Esto último debe estar previsto en los estatutos de la entidad de acreditación. Todos estos elementos permiten considerar que se trata de una actividad privada de interés público sujeta a reglamentación administrativa.

### 1. *Condiciones y requisitos de organización y funcionamiento*

El conjunto de condiciones y requisitos de organización y funcionamiento de las entidades de acreditación se dirige a garantizar su actuación con imparcialidad, independencia e integridad. Con este fin debe asegurarse la solvencia técnica y financiera de la entidad de acreditación. De entre el conjunto de condiciones destacan cuatro: 1) La

104. Art. 14 a 19 RICSI.

105. Art. 15.1 RICSI.

106. Disposición adicional tercera del RICSI. Este precepto, entre otros, ha sido objeto de un conflicto de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y aún no resuelto por el Tribunal Constitucional; véase nota 11.

107. No es esa la opinión de la Generalidad de Cataluña, quien mediante el Decreto 170/1999 ha previsto que un órgano administrativo realice las funciones de acreditación en lo que se refiere a las llamadas entidades ambientales de control y a los verificadores medioambientales.

108. Art. 15.6 y art. 19 RICSI.

109. Art. 16.ª RICSI.

entidad de acreditación debe organizarse de acuerdo con los criterios y normas sobre acreditación que emanen de la Unión Europea con el fin de conseguir su equiparación con otros organismos similares de los Estados miembros;<sup>110</sup> 2) Tener carácter multisectorial e integrarse en las organizaciones europeas de acreditación que tengan como objetivo la consecución del reconocimiento mutuo de las acreditaciones concedidas por sus miembros y de las actividades de las entidades y organismos acreditados y participar en el desarrollo de criterios y normas europeas sobre acreditación;<sup>111</sup> 3) Disponer de procedimientos específicos para el tratamiento de las reclamaciones que puedan recibirse de clientes u otras partes afectadas por sus actividades y mantener un archivo con todas las reclamaciones recibidas y actuaciones adoptadas respecto a las mismas.<sup>112</sup> Cabe destacar que en caso de desacuerdo con la decisión de la entidad de acreditación no está prevista la existencia de recurso ante la Administración pública competente. Ello significa que en ningún momento la acreditación tiene la consideración de acto administrativo; 4) La entidad de acreditación debe suscribir pólizas de seguro que garanticen la cobertura de su responsabilidad por una cuantía mínima de doscientos millones de pesetas (≅ 1.202.024 euros), sin que la misma limite dicha responsabilidad.<sup>113</sup>

## 2. Obligaciones

En el ejercicio de su actividad la entidad de acreditación debe cumplir un conjunto de obligaciones. Las más sobresalientes son las siguientes: 1) Cumplir con lo establecido en el Reglamento y en las normas que le sean de aplicación de la serie UNE 66.500 (EN 45000);<sup>114</sup> 2) Adecuar anualmente sus medios, organización y plan de actuaciones en la forma más conveniente a sus cometidos, de conformidad con la Administración pública que le designó. Esa conformidad se establece formalmente suscribiendo un convenio anual de colaboración;<sup>115</sup> 3) Tramitar y resolver las demandas de acreditación que se soliciten; 4) Establecer planes de vigilancia y seguimiento de los agentes acreditados, a fin de comprobar que siguen cumpliendo los requisitos que sirvieron de base para su acreditación.<sup>116</sup>

## 3. La designación de las entidades de acreditación (referencia al sistema alemán)

El artículo 15.1 del RICSI establece que la Administración pública competente en materia de calidad y seguridad industrial —esto es, la autonómica— podrá «designar las entidades que habrán de desarrollar tareas de acreditación». Esa designación queda, no obstante, condicionada a un «previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial por una mayoría de tres quintos de sus miembros en cuanto —la designación— afecte al ámbito de la seguridad industrial».<sup>117</sup> La exis-

110. Art. 16.b RICSI.

111. Art. 16.j RICSI.

112. Art. 16.k RICSI.

113. Art. 16.m. Esa cuantía será actualizada anualmente en función del índice de precios al consumo.

114. Art. 17.b RICSI.

115. Art. 17.d RICSI.

116. Art. 17.h RICSI.

117. El Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (RD 251/1997, de 21 de febrero) establece entre sus funciones la de «informar los estatutos de las entidades de acreditación, así como el cumplimiento de las condiciones y requisitos de las mismas» —art. 2, letra a—.

tencia de un órgano de coordinación con participación de todas las administraciones implicadas resulta muy conveniente para garantizar la necesaria homogeneidad de las entidades de acreditación españolas. Así, el hecho de que se trate de un órgano administrativo adscrito al MINER no debe suponer, en principio, un menoscabo en la esfera competencial de las comunidades autónomas, pues en el mismo se garantiza su presencia. No obstante, su composición sí nos parece desigual, pues se asigna idéntico número de representantes al Estado que al conjunto de las comunidades autónomas (art. 18.2 LI).<sup>118</sup> Esto último tiene especial relevancia en el momento de designar a los representantes en la entidad de acreditación.<sup>119</sup>

Una vez designada por la Administración competente, la entidad de acreditación debe inscribirse en el Registro de establecimientos industriales.<sup>120</sup> Este es, básicamente, el esquema que permite considerar que el Estado ha realizado un tratamiento normativo adecuado con el reparto competencial y la jurisprudencia constitucional en la materia. De este modo, observamos como de *lege data* nos aparece como perfectamente posible que una comunidad autónoma designe entidades de acreditación. Nada lo impide pero, sin embargo, la posibilidad de designar un número ilimitado de entidades de acreditación no se corresponde con la realidad y nos atrevemos a decir que dicha posibilidad está descartada de antemano por el Estado. Si no, de otro modo no puede entenderse esa declaración que se realiza en el preámbulo del RICSÍ donde, tras trazar la necesaria reordenación de las estructuras españolas a las previsiones comunitarias y afirmar que la misma se hará «en colaboración con las Comunidades Autónomas», acto seguido se concluye con la recomendación —europea— de integrar la acreditación «en un solo sistema o entidad por país».

La recomendación tiene un indudable componente de racionalidad. No es aconsejable la existencia de una infinidad de entidades de acreditación en un Estado. Y ello, por supuesto, aunque en ese Estado existan una pluralidad de administraciones resultantes y conformadoras de un proceso de descentralización política constitucionalmente previsto. Las comunidades autónomas son, efectivamente, competentes para designar, cada una de ellas, entidades de acreditación en los términos previstos en el RICSÍ. Pero esto no sería excesivamente coherente teniendo en cuenta el coste económico y humano que tal actividad requiere. Es más, ni siquiera es seguro que tal posibilidad contara con un resultado exitoso. No debemos dejar de destacar que se trata de una actividad cuyo resultado —la acreditación obtenida—

---

118. Parece interesante aquí señalar la enmienda (núm. 26) que a este artículo proponía el Grupo Popular durante la tramitación parlamentaria de la Ley de industria. En la misma se ofrecía como texto alternativo el siguiente: «[...] estará integrado —el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial— por un representante de cada Comunidad Autónoma y cinco representantes de la Administración del Estado». La justificación ofrecida nos parece muy razonable: «Es necesario dar pluralismo y libertad para la toma de decisiones a un organismo que no es ejecutivo, sino puramente de impulso y coordinación, y que, por tanto, no debe estar mayoritariamente controlado por el órgano o administración a impulsar y coordinar» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*. IV Legislatura. Serie A, núm. 81-6, pág. 56).

119. En el caso de ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) sus estatutos conceden la condición de socios natos a los representantes de las administraciones públicas que designe el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (art. 12).

120. Véase nota 18.

puede tener efectos en toda la Europa comunitaria ya que nada impide que una entidad acreditada en Francia —por ejemplo, como verificador medioambiental— pueda actuar en España, aunque existirá siempre una supervisión sobre la entidad no nacional acreditada. En suma, es la pura lógica del mercado la que hace pensar en un proceso de concentración nacional de la acreditación y en el establecimiento de sistemas de reconocimiento y colaboración entre las diferentes entidades europeas.<sup>121</sup>

Por consiguiente, está justificada la existencia de una sola entidad de acreditación por Estado, pero ello no comporta necesariamente que deba ser el Estado quien de *motu proprio* se atribuya la facultad de designar la(s) entidad(es) de acreditación. Al contrario, esa designación corresponde a las comunidades autónomas, quienes aquí podrían establecer entre ellas un sistema de cooperación junto a los sectores económicos implicados que para nada debiera suponer una exclusión de la Administración del Estado, pero sí un desplazamiento de la función directiva que parece haberse arrogado.

### *Breve referencia al modelo alemán*

En el derecho comparado las consideraciones aquí hechas encuentran su reflejo en el modelo organizativo alemán existente en la actividad de acreditación. En el caso de los organismos notificados previstos en las directivas europeas se establece que su acreditación constituye un acto administrativo, en cuanto aquélla es una función de la autoridad competente que la legislación de cada *land* haya establecido.<sup>122</sup> Al tratarse de una competencia de los *Länder*, son ellos quienes organizan el sistema de acreditación. En este sentido los *Länder* suscribieron el 16/17 de diciembre de 1993 un acuerdo relativo al «Organismo central de los *Länder* para seguridad técnica» y al «Organismo de acreditación de los *Länder* para los organismos de calibración y control en la ejecución de la legislación sobre productos peligrosos» (*Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik —ZLS— und über die Akkreditierungsstelle der Länder für Mess- und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts —AKMP*). La entidad designada es un organismo creado por el Estado libre de Baviera y que se halla adscrito a su Ministerio de Trabajo (art. 1). El artículo 2 de este acuerdo<sup>123</sup> establece que la ZLS ejerce las funciones de los *Länder* en el ám-

121. Es el caso de la «European Cooperation for Accreditation» de la que ENAC forma parte. Desde 1997 existe un acuerdo multilateral con arreglo al cual los firmantes —las entidades de acreditación— reconocen la equivalencia de sus respectivos sistemas.

122. El § 9 IV de la *Gerätesicherheitsgesetz* —GSG (Ley de seguridad del utillaje técnico) establece: «Die Akkreditierung von Prüflaboratorien und Zertifizierungsstellen ist Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Behörde». La GSG fue aprobada mediante Ley de 24 de junio de 1968 y ha sido objeto de sucesivas e importantes modificaciones. La más destacada es la de 26 de agosto de 1992.

123. Sobre el régimen jurídico de estos acuerdos administrativos véase J. M. Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, 1997. Como bien señala este autor, «la celebración de los acuerdos administrativos —en Alemania— descansa sobre el poder de organización y administración. Quien puede dictar reglamentos administrativos puede también, en su ámbito, adoptar acuerdos sobre el contenido de sus reglamentos administrativos con otra Administración que no esté ni supra ni subordinada» (pág. 72). Con carácter general sobre el tema en la RFA véase también la monografía de M. J. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998.

bito de la acreditación de las entidades previstas en el § 9 de la GSG. Así, se encarga de acreditar y examinar a los laboratorios de ensayo y a los organismos de certificación. La ZLS, según el art. 11 del acuerdo, tiene un consejo asesor en el cual está representado cada *land*. La Administración federal tiene también un representante sólo con derecho a voz (*Gast- und Rederecht*). El artículo 12 prevé un tribunal arbitral para los posibles conflictos que puedan suscitarse. A estos efectos, anexo al acuerdo, existe un convenio.

Con carácter general el sistema alemán de acreditación tiene en el *Deutscher Akkreditierungsrat- DAR* (Consejo alemán de acreditación) el organismo de coordinación de las diversas entidades de acreditación existentes. El DAR fue creado en 1991 y en el mismo están representados la Federación, los *Länder* y representantes de la economía alemana. El DAR establece directrices para la acreditación pero en ningún caso ejerce tal función. Los organismos de acreditación representados se distinguen fundamentalmente entre los que actúan en ámbitos regulados legalmente y los que ejercen su actividad en sectores no regulados. En el primer caso, junto a la ya citada ZLS existen también otras entidades como, por ejemplo, el DAU (*Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsstelle für Umweltgutachter*), encargado de acreditar a los verificadores ambientales, o el *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (organismo federal para la seguridad en las tecnologías de la información).<sup>124</sup>

4. *El modelo de acreditación previsto en la legislación catalana: el Decreto 170/1999, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control*

Destacable, en el sentido de lo anteriormente expuesto, resulta el régimen de las entidades ambientales de control (EAC) reguladas en el Decreto catalán 170/1999, de 29 de junio.<sup>125</sup> Se trata de las entidades que han de llevar a cabo las funciones de control previstas en la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental. Su actividad se enmarca, pues, plenamente en lo que constituye el objeto de los organismos de control regulados en la legislación estatal.

Como ya sabemos, el RICSÍ establece que lo que en él se dispone respecto a los organismos de control y al sistema de acreditación tiene carácter de legislación básica. En este sentido conviene subrayar que el objeto de la Ley 3/1998 guarda relación con el de la Ley de industria y, por tanto, el régimen de control en aquella previsto debe tomar en cuenta el marco que la legislación estatal dispone.<sup>126</sup>

124. Una lista del conjunto de entidades alemanas de acreditación puede consultarse en <http://www.dar.bam.de>

125. DOGC núm. 2921, de 1 de julio de 1999, pág. 8924 y ss.

126. Efectivamente, en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente, la Generalidad debe tener en cuenta toda la legislación que tenga incidencia —indudablemente, en este caso industria—. Tal como el TC ha declarado, «[...] cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere y no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia» (STC 64/1982).

El citado reglamento catalán establece que las EAC son entidades colaboradoras, de carácter público o privado, que deben obtener la oportuna acreditación para el ejercicio de las funciones de control determinadas en la Ley 3/1998 (art. 3.a). Podemos decir que, en sustancia, la regulación catalana prevé idénticos requisitos para las EAC que los dispuestos en el RICSÍ para los organismos de control. Igualmente, del contenido del Decreto 170/1999 se desprende que la acreditación deberá hacerse siguiendo las normas EN de la serie 45 000 cuyo cumplimiento será asimismo requisito para las EAC (art. 20.2).<sup>127</sup> No obstante, existen dos notas singulares. La primera es que el Decreto 170/1999 hace reconocimiento expreso del ejercicio de funciones públicas por parte de las EAC acreditadas (art. 3.a). La otra nota va referida al sistema de acreditación previsto. En este caso sí existe una clara discrepancia con el régimen previsto en la legislación estatal. Concretamente, la legislación catalana dispone que el sistema de acreditación de las EAC corresponde a la «unidad de acreditación» adscrita a la Dirección General de Calidad Ambiental del Departamento de Medio Ambiente (art. 8.1 y 2)<sup>128</sup>. Por el contrario, el modelo de acreditación previsto en el RICSÍ tiene como premisa el carácter privado de este tipo de entidades (art. 14). Además, como ya sabemos, la designación por la Administración competente de las entidades de acreditación requiere un informe previo y positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial por una mayoría de tres quintos. Tales requisitos concurren en el caso de que la acreditación afecte al ámbito de la seguridad industrial, es decir, aquél regulado por los reglamentos de seguridad industrial previstos en el artículo 12 LI y que son dictados por el Estado, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan introducir requisitos adicionales (art. 12.5 LI). Este es precisamente el ámbito de actuación de los organismos de control y resulta ser coincidente con el que tienen asignado las EAC previstas en la legislación catalana.

En nuestra opinión, el modelo de acreditación diseñado desde la Generalidad de Cataluña es perfectamente cabal. El Estado puede, al igual que en el caso de los organismos de control, establecer los requisitos que debe cumplir la entidad u organismo acreditador, incluso fijar el procedimiento acreditador para que el mismo resulte uniforme en todo el territorio nacional y por ende en el ámbito europeo. Sin embargo, no es asumible que impida a una Administración autonómica, en el uso de su competencia ejecutiva y al amparo de su propia potestad organizadora, el desarrollo directo de la acreditación sobre entidades que van a desarrollar el ejercicio de funciones públicas.

---

127. Este precepto señala que: «Las entidades ambientales de control tendrán una estructura organizativa y de funcionamiento que garantice su competencia para llevar a cabo las funciones objeto de su actividad según los criterios y estándares de calidad establecidos en las normas europeas EN 45000 correspondientes.»

128. En idéntico sentido lo manifiesta también el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998. Esta disposición establece en su artículo 23.2 que: «En el ámbito de las competencias atribuidas por este Reglamento a la Administración de la Generalidad corresponde a la Dirección General de Calidad Ambiental el ejercicio de las funciones generales que se le atribuyen en este Reglamento, y las específicas siguientes: a) Gestión del sistema de acreditación de las entidades ambientales de control.»



## VI. Régimen jurídico de la normalización

### 1. *Antecedentes. La normalización como función administrativa*

Los inicios de la normalización en España van ligados al sector de la electricidad.<sup>129</sup> Por Real decreto de 22 de noviembre de 1912 se creó en el seno del entonces Ministerio de Fomento la Comisión Permanente Española de Electricidad. El artículo 4 de este Real decreto encomendaba a dicho organismo la representación española en el seno de la Comisión Electrotécnica Internacional.

Habrà que esperar al año 1935 cuando se creará, a iniciativa de la Federación de Industrias Nacionales, el primer organismo multisectorial de normalización, la «Asociación Española de Normalización». Sin embargo, este primer intento resultó fallido debido al estallido de la Guerra Civil (1936-1939). Sólo una década más tarde y en un escenario claramente autárquico se establece, en 1946, el Instituto de Racionalización del Trabajo (IRATRA). El IRATRA se convierte en 1971 en el IRANOR (Instituto Español de Racionalización y Normalización), organismo adscrito al Consejo Superior de Investigaciones Científicas y, a su vez, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. Hasta 1985, el IRANOR fue el único organismo multisectorial de normalización; el mismo se encargaba de la publicación de las normas UNE y de la representación española en los foros internacionales. Por consiguiente, hasta bien entrada la década de los ochenta la normalización se desarrolla como una función administrativa y con la única aportación de fondos públicos.

La prevista incorporación del Estado español a las comunidades europeas aceleró la introducción de importantes cambios en el panorama normalizador. Así, con la aprobación del RD 1614/1985, por el que se ordenaban las actividades de normalización y certificación, se inicia el progresivo desgaje de la función normalizadora desde estructuras administrativas hacia niveles privados. Ahora bien, esa cesión de la función normalizadora hacia la iniciativa privada no significó un abandono absoluto de la materia por los poderes públicos. En primer lugar, las funciones en materia de normalización pasaron, de manera más coherente, al MINER, a quien según el RD 1614/1985 correspondía designar los organismos privados de normalización. Así, y en segundo lugar, el establecimiento de los organismos privados de normalización quedaba supeditado a un reconocimiento oficial que debía garantizar el cumplimiento de los requisitos fijados reglamentariamente. Efectivamente, esa «privatización» es llevada a cabo mediante normas reglamentarias, lo cual ofrecía una dudosa cobertura de legalidad al tema de la normalización.<sup>130</sup> Era necesario que el legislador estableciera un marco general donde se encontrasen los rasgos característicos del sistema de normalización. Esto, como veremos, sólo será cumplido, de manera parcial, con la promulgación, en 1992, de la Ley de industria.

129. Véase G. Ariza Dolla, *Barreras técnicas al comercio*, Madrid, 1989, pág. 95 y ss.; V. Álvarez García, *La normalización industrial*, Valencia, 1999, pág. 240 y ss.; J. A. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad...*, *op.cit.*, pág. 76 y ss.

130. Véase E. Malaret, «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», *cit.* pág. 334-335.



## 2. *La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) y el régimen jurídico de la normalización*

### 2.1. La Asociación Española de Normalización - AENOR

En ese descrito marco normativo, el MINER designó, por Orden de 26 de febrero de 1986,<sup>131</sup> a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) como entidad reconocida para desarrollar tareas de normalización y certificación. Desde entonces AENOR ha venido realizando, en la práctica de forma exclusiva, las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas.

AENOR es una asociación privada, sin ánimo de lucro, constituida conforme a lo dispuesto en la Ley de asociaciones 191/1964, de 24 de diciembre. Sus estatutos no prevén la existencia de un control público. Sin embargo, existen tres elementos que permiten constatar una influencia de la Administración en el funcionamiento interno de la asociación. En primer lugar, la misma creación de AENOR se debe a una voluntad del MINER, cuyo impulso fue decisivo para la creación del organismo español de normalización.<sup>132</sup> El segundo argumento atiende a la presencia de representantes de las administraciones públicas en los órganos de gobierno de AENOR.<sup>133</sup> Esta representación está fijada actualmente en el RICSI.<sup>134</sup> Finalmente, y de manera ya más rotunda, existe un reconocimiento oficial del cumplimiento por parte de AENOR de las condiciones y requisitos de organización y funcionamiento que, con carácter general, se exigen a los organismos de normalización. De igual forma se dispone un control administrativo sobre su actuación<sup>135</sup> que garantiza el cumplimiento de las obligaciones reglamentariamente exigidas.<sup>136</sup>

Por su parte, los estatutos<sup>137</sup> de AENOR prevén como fines más destacados de la asociación los siguientes:

*a)* Desarrollar la normalización española, coordinándola con la llevada a cabo en ámbitos europeos e internacionales.

*b)* Fomentar y desarrollar las diversas modalidades de certificación de productos, servicios, personas, sistemas, disponiendo de sus propios métodos y marcas de conformidad con normas.

*c)* Colaborar con las administraciones públicas para alcanzar la mayor implantación y utilización de las actividades de normalización y certificación.

*d)* Promover la participación española en las organizaciones internacionales y regionales de normalización y certificación, desempeñando en las mismas la representación.

---

131. BOE de 27 de febrero de 1986.

132. Ese apoyo se mantiene a tenor de lo que dispone la disposición adicional cuarta del RICSI.

133. Art. 12 de los estatutos de AENOR (aprobados por su Asamblea General de 10 de abril de 1996).

134. Art. 10. *d* RICSI.

135. Art. 13.1 RICSI.

136. El listado de obligaciones que, con carácter general, se establece para los organismos de normalización aparece en el artículo 11 del RICSI.

137. Art. 5 de los estatutos de AENOR.

Como puede verse, AENOR desarrolla también funciones de certificación. Es decir, realiza también, junto a otras entidades, la actividad que permite establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas técnicas.<sup>138</sup> Este es, seguramente, uno de los aspectos más relevantes que diferencia a AENOR de sus homólogos europeos<sup>139</sup> y que ha sido objeto de controversia en nuestro país. Así, se ha planteado que el ejercicio de funciones de certificación por parte de dicha entidad podría dar lugar a prácticas restrictivas de la competencia. Efectivamente, según ha señalado Álvarez García en un reciente trabajo,<sup>140</sup> la posición de AENOR como organismo de normalización y, además, entidad de certificación puede llevar a una eventual colisión de intereses. En este mismo sentido se manifiesta la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 4 de septiembre de 2000. En ella el TDC advierte que: «En efecto, las normas, reglas y criterios de homologación y estandarización, tanto las de obligado cumplimiento como las voluntarias que poco a poco se van convirtiendo en necesarias, en la medida que van siendo incorporadas por los diferentes operadores económicos de cada sector y se convierten en costumbre generalmente aceptadas, influyen notablemente sobre la competencia dinámica en dichos mercados al incidir sobre las acciones y estrategias empresariales de cara al futuro, por lo que son cruciales para entender los procesos de interdependencia. *Por ello, las entidades que establecen este tipo de normas, además de tener en cuenta las especificaciones técnicas y de calidad, tienen que tener en cuenta y no vulnerar las leyes que protegen la competencia en los diferentes mercados*» —cursiva nuestra.

## 2.2. Organización y régimen jurídico de la normalización

Las previsiones mínimas que la Ley de industria establece respecto a la normalización son desarrolladas por el RICSI. Esta norma reglamentaria deroga el anterior RD 1614/1985 y fija un nuevo y más amplio régimen jurídico para la normalización.

De la nueva regulación cabe destacar tres notas principales:

1. La competencia para el reconocimiento de una determinada entidad como organismo de normalización ya no se atribuye específicamente al Ministerio de Industria, sino genéricamente a la Administración pública competente en materia de calidad y de seguridad industrial,<sup>141</sup> es decir, a las comunidades autónomas. Ese reconocimiento por parte de la «Administración pública competente» exige además el previo informe positivo del Consejo de Co-

---

138. Art. 8.6 LI.

139. Por ejemplo, en el caso francés las tareas de normalización corresponden a AFNOR (Association Française de Normalisation) y las de certificación a la AFAQ (Association Française d'Assurance Qualité), entidad creada el 30 de junio de 1988. Véase G. Iacono, «La certification d'assurance qualité: de nouvelles questions pour le Droit», *Éd. Techniques, Dr. administratif*, mayo 1994, pág. 1 y ss. Destacamos el caso de Francia por la indudable influencia que su sistema de normalización-certificación tuvo sobre el modelo español diseñado en los años 80.

140. V. Álvarez García, «La aplicación de las reglas del derecho de la competencia en el mundo de la técnica», *RAP*, núm. 152, 2000, pág. 141 y ss.

141. Art. 9.1 RICSI.

ordinación de la Seguridad Industrial.<sup>142</sup> Una vez reconocido, el organismo de normalización deberá inscribirse en el Registro de establecimientos industriales.<sup>143</sup>

2. Sin embargo, el reconocimiento de una pluralidad de administraciones potencialmente competentes para designar organismos de normalización no ha significado por el momento ni la desaparición de AENOR, ni la aparición de otras entidades. Efectivamente, la disposición adicional primera del RICSI ha seguido reconociendo a AENOR como organismo de normalización, con la única obligación de adaptar sus estatutos a los requisitos previstos en el RICSI.
3. Pese al interés público que tiene la normalización, la creación de normas técnicas corresponde exclusivamente a entidades privadas. Esto permite considerar que la normalización es una actividad privada en un sentido material. Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo —Sala de lo Contencioso-Administrativo— en su Sentencia de cinco de abril de 1999 (Ar. 3487). Esta Sentencia anula diferentes apartados de un Real decreto<sup>144</sup> en los que se atribuía a un organismo autónomo de carácter administrativo (la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos del Ministerio de Educación y Ciencia) el establecimiento de las normas técnicas en materia de equipamientos de centros educativos. El Real decreto fue impugnado por AENOR argumentando que se atribuían a dicha Gerencia unas funciones que correspondían sólo a organismos de normalización. En la citada Sentencia el TS establece que la elaboración de normas técnicas sólo corresponde a los organismos de normalización y que los mismos son entidades privadas. Por tanto, la Administración no puede establecer especificaciones técnicas bajo la denominación de «normas técnicas», sino sólo bajo la de «prescripción técnica». Ahora bien, aunque no se trata de normas técnicas, lo cierto es que las prescripciones contenidas en los pliegos de condiciones técnicas de los contratos públicos se definen a partir de aquéllas,<sup>145</sup> tal como exige la normativa comunitaria.<sup>146</sup> La definición de las prescripciones técnicas en base a normas técnicas significa, pues, dotar a éstas de eficacia jurídica.

Una vez designado por la Administración competente, el organismo de normalización deberá actuar con imparcialidad, independencia e integridad y llevar a cabo sus funciones con solvencia técnica y financiera, para lo cual deberá cumplir, entre otras, las siguientes condiciones y requisitos:

---

142. *Ibidem*.

143. Art. 9.5 RICSI.

144. RD 339/1997.

145. Art. 53.1 *in fine* Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas (BOE de 19 de mayo de 1995).

146. Especialmente, art. 10 de la Directiva 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras; art. 8 de la Directiva 93/36/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro; y art. 14 de la Directiva 92/50/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.

a) Organizarse de acuerdo con lo establecido por la normativa europea para conseguir su equiparación con otros organismos similares de los Estados miembros. Esto supone también que el organismo de normalización español deberá comunicar a la Comisión Europea, a los organismos europeos de normalización (CEN y CENELEC) y a los organismos nacionales de normalización de los demás Estados miembros, con la periodicidad y los requisitos exigidos por la Directiva 98/34/CE,<sup>147</sup> los programas de normalización establecidos y los proyectos de normas que pretenda adoptar.

b) Debe enviar anualmente a la Administración pública que lo reconoció su propuesta de Programa anual de normas para su integración en el Plan anual de normalización española. El Plan anual de normalización lo establece el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial a través de su Comité Técnico de Coordinación de la Calidad.<sup>148</sup>

c) Debe remitir a la Administración la relación de proyectos de normas para su sometimiento a información pública en el BOE.<sup>149</sup> Del mismo modo, deben publicarse mensualmente también en el BOE la referencia de normas aprobadas y anuladas por el organismo de normalización.<sup>150</sup> La edición y venta de las normas corresponde al organismo de normalización. El precio de las normas se fija en el convenio que el organismo de normalización suscribe con la Administración.<sup>151</sup> Cabe destacar que las normas están protegidas por el derecho de la propiedad intelectual.

### 3. Aspectos competenciales a tomar en cuenta respecto al establecimiento del régimen jurídico de los organismos de normalización

A tenor de lo dispuesto en la LI todo lo que atañe al ámbito de la calidad se encuentra sujeto a las previsiones normativas autonómicas y sólo subsidiariamente resultarían de aplicación las del Estado.<sup>152</sup> En otras palabras, en materia de calidad la competencia autonómica es plena. De igual modo, en la jurisprudencia constitu-

---

147. Esta Directiva, que codifica la Directiva 83/189/CEE y sus posteriores modificaciones, está traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante el reciente RD 1337/1999, de 31 de julio (BOE, de 4 de agosto de 1999). Este Real decreto incorpora además la Directiva 98/48/CE, que modifica la Directiva 98/34/CE y amplía su campo de aplicación a los reglamentos relativos a la sociedad de la información.

148. Art. 11.*d* y disposición adicional segunda RICSÍ.

149. Art. 11.*e* RICSÍ.

150. Art. 11.*f* RICSÍ.

151. Art. 11.*i* RICSÍ.

152. La citada disposición final de la Ley de industria señala *in fine* que: «Los restantes preceptos de esta Ley serán de aplicación en defecto de legislación específica dictada por las comunidades autónomas con competencia normativa en materia reguladas por la misma.» De este modo los artículos 19 y 20 de la LI encuentran sólo aplicación en caso de ausencia de normativa autonómica en materia de calidad industrial. En sentido idéntico la disposición final primera del Real decreto 2200/1995, aunque esta disposición incluye dentro del ámbito de la seguridad a los verificadores medioambientales previstos en el Reglamento CEE 1836/1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.

cional sólo queda establecida la competencia normativa del Estado en la submateria de seguridad industrial, tal y como de hecho lo prevén los diferentes estatutos de autonomía. Por tanto, pese a que las referencias estatutarias en lo que atañe a la calidad industrial son nulas, se desprende que la competencia en este tema les es exclusiva, incluyendo la normalización.<sup>153</sup> De este modo, en el espacio de la calidad industrial la regulación autonómica siempre deberá prevalecer sobre la estatal. Sin embargo, la duda está en si es posible admitir que el Estado pueda legislar sobre una materia bajo titularidad exclusiva de las comunidades autónomas. Esta cuestión nos lleva al controvertido tema sobre la posible fijación estatal de legislación suplementaria. O, en otras palabras, si la competencia autonómica debe entenderse para el Estado sólo en un sentido positivo o también en el negativo.<sup>154</sup> Ahora bien, prescindiendo de esta última nota, en el caso de la normalización cabría otra posibilidad para aceptar una regulación del Estado en esta materia: la de incluir a los organismos de normalización también dentro del ámbito de la seguridad industrial, siendo entonces posible tomar con carácter de normación básica lo que la legislación estatal estableciese en este tema.

*¿Un criterio para la fijación estatal del régimen jurídico de la normalización? Normalización es calidad pero también seguridad industrial. El marco actual y sus deficiencias.*

Pese a la ya señalada «inseparable e íntima ligazón» que entre la seguridad y la calidad industrial viene a reconocerse en el preámbulo del RICSÍ, lo cierto es que las competencias normativas en ambos espacios difieren en cuanto a su actor principal. En lo que atañe a la seguridad industrial, como sabemos el Estado ostenta competencias normativas porque así lo disponen los propios estatutos de autonomía. En el caso de la calidad esa competencia correspondería en exclusiva a las comunidades autónomas, sin perjuicio, si tal fuere el caso, de las bases que el legislador estatal pudiese fijar por razones de coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Sin embargo, y en lo que se refiere concretamente al régimen de la normalización, esta última posibilidad no se contempla.<sup>155</sup>

---

153. Recordemos que, según la disposición final única de la LI, los artículos 19 y 20 de esta Ley, relativos a la calidad industrial, no tendrían carácter básico conforme a lo previsto en el artículo 149.1.1 y 13 CE.

154. Un tratamiento sobre la cuestión de si el Estado puede regular supletoriamente la materia de calidad industrial puede verse en V. Álvarez García, *op. cit.*, pág. 286 y ss. El tema de la supletoriedad trae a colación la controvertida jurisprudencia constitucional (STC 118/1996 y, especialmente, STC 61/1997) y los diferentes pronunciamientos doctrinales que ha encontrado. Así: J. Barnes, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996», REDA, núm. 93, 1997, pág. 83 y ss.; E. García de Enterría, «Una reflexión sobre la supletoriedad del derecho del Estado respecto de las comunidades autónomas (sentencias constitucionales 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo)», REDA, núm. 95, 1997, pág. 407 y ss.; M. Gómez Puente, «Supletoriedad del derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», REDA, núm. 98, 1998, pág. 211 y ss. J. L. Requejo, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del derecho estatal en la STC 61/1997», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997, pág. 157 y ss.

155. Disposición final única de la Ley 21/1992, de industria.

Resulta así, de modo un tanto sorprendente, que el régimen jurídico de la normalización podría, llegado el caso, ser fijado por todas y cada una de las instancias normativas que resultan de nuestro Estado autonómico. Como destaca Álvarez García, «las distintas comunidades autónomas podrían introducir un modelo de infraestructura para la calidad industrial muy variable de unas comunidades autónomas a otras».<sup>156</sup> Sin embargo, aunque *de iure* esta posibilidad es perfectamente posible conforme a la distribución competencial, *de facto* su materialización resultaría un auténtico contrasentido especialmente en lo referente a la normalización. La existencia de, por ejemplo, diecisiete organismos autonómicos de normalización con diferente régimen jurídico puede plantearse como un ejercicio de prospectiva, pero atendiendo a la racionalidad del fenómeno normalizador tal conjetura no parece conveniente ni eficaz<sup>157</sup> —aunque ciertamente una voluntad política puede plasmarla en ley, su efectividad dependerá más del dinamismo y desarrollo industrial que tenga la comunidad autónoma en cuestión que no de aquella voluntad—. Al fin y al cabo la elaboración de las normas técnicas es el resultado de un consenso fruto de las negociaciones que entablan los organismos nacionales de normalización sea a nivel europeo o internacional.

Son estas, claro está, unas consideraciones que creemos serían argumentadas con toda lógica, y en una primera impresión, desde sectores económico-industriales. Nosotros, sin embargo, debemos intentar saber si esas consideraciones encuentran su encaje jurídico. Y aquí, como en tantas otras ocasiones, nos encontramos con una realidad material dada, en este caso la designación estatal mediante reglamento de un organismo de normalización, que contradice la misma realidad legal que ampara aquella disposición. Esta realidad legal es la que nos ofrece la LI cuando, como hemos visto, incluye la normalización dentro del ámbito calidad —art. 19 y 20— y establece que los preceptos referidos a ella tienen un carácter suplementario a la posible legislación autonómica. Esa ubicación, desde nuestro punto de vista, es errónea. La normalización constituye un componente importante de la seguridad en los productos industriales. Es más, supone una de las actividades configuradoras de la «actividad pública típica en relación a la garantía de la seguridad de los productos industriales» (STC 313/1994, FJ 2); la otra es la homologación, aunque bien es cierto que la misma tiende, en el caso de los productos previstos en las directivas armonizadas, hacia un sistema basado en certificaciones emitidas con arreglo a las correspondientes normas europeas.

Esa faceta hace ver que la sistematización efectuada por la LI es cuando menos parcial, y ello a partir de lo que se prevé en la política comunitaria de armonización técnica, donde como ya sabemos la normalización desarrolla un papel preponderante en la definición de las condiciones de seguridad de los productos industriales. Ese detalle no pasa desapercibido en el RICSÍ donde, de forma razonable aunque «escapatoria», se reubica a la normalización dentro de un nuevo ámbito el de la «in-

156. Vid. V. Álvarez García, *La normalización industrial, op. cit.*, pág. 285.

157. En este sentido, para E. Malaret es justamente la necesidad de evitar la proliferación de organismos normalizadores la que aconseja la existencia de un único organismo pero dotado de una estructuración territorial y sectorial muy flexible. Vid. el trabajo de esta autora publicado en *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, op. cit.* pág. 520.

infraestructura común para la calidad y seguridad industrial» (capítulo II del RICSI). Esa recolocación efectuada por el Real decreto 2200/1995 de la actividad normalizadora, pese a su coherencia, no deja de ser una alteración de lo previsto en la LI. Al incluir la normalización también en el ámbito de la seguridad se haría posible que la normativa del Estado adquiriese un carácter básico —abandonando la discutible nota de la supletoriedad— que permitiría dotar de un régimen jurídico uniforme a los posibles organismos de normalización cuya designación, siendo una competencia de naturaleza ejecutiva, correspondería a las comunidades autónomas. No obstante, el propio RICSI hace inviable esta posible solución en su disposición final primera al establecer que lo allí previsto para los organismos de normalización será de aplicación «en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas». Consideración que, por otra parte, se excluye para las entidades de acreditación cuya regulación en el mismo capítulo II del Reglamento sí goza, en cambio, de carácter básico conforme a lo ya establecido en la LI. El RICSI es así respetuoso con lo previsto en la LI en cuanto a la distribución competencial, pero la Ley no es coherente en la ubicación sistemática de la normalización, lo cual podría impedir esa necesaria homogeneidad normativa que requiere el régimen jurídico de los organismos de normalización.<sup>158</sup> La situación resulta aún más confusa cuando la disposición adicional primera del RICSI reconoce a AENOR como organismo de normalización. Reconocimiento que según lo expuesto es absolutamente discutible y, en todo caso, debería entenderse supletorio respecto a otras posibles designaciones que, insistimos, podrían —¿deberían?— realizar las comunidades autónomas.

¿Puede ser reconducida esa contradictoria situación? La legislación presente prevé que la Administración pública competente —las comunidades autónomas— en materia de calidad y seguridad industrial pueda reconocer a las entidades que habrán de desarrollar tareas de normalización (art. 9.1 RICSI). Tal designación exige, según el artículo 9.3 del RICSI, un informe previo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (CCSI), organismo adscrito al MINER y en el que están representados de forma paritaria la Administración general del Estado y las comunidades autónomas. No obstante, la participación del CCSI en la designación del organismo de normalización no tiene carácter constitutivo.<sup>159</sup>

---

158. Vid. V. Álvarez García, *La normalización industrial, op. cit.*, pág. 294-295. Con toda lógica este autor considera que «existe una falta de coherencia manifiesta en la legislación española que debe ser solucionada: si los organismos de normalización actúan también en el ámbito de la seguridad industrial, esto implica que su regulación debe ser fijada de forma básica por el Estado».

159. El Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de que por ley se atribuya al Estado la competencia para realizar autorizaciones con la finalidad de asegurar el mantenimiento de un régimen jurídico unitario y operativo en todo el territorio nacional. Este es el caso de las entidades de gestión de derechos de propiedad industrial cuya designación, según el artículo 132 de la Ley de propiedad intelectual, corresponde al Ministerio de Cultura. El alto Tribunal manifiesta en su STC 196/1997, de 13 de noviembre, la constitucionalidad de este precepto en base a que «[...] la autorización que contempla el artículo 132, no puede encuadrarse *sic et simpliciter* en el ámbito de los puros actos de ejecución que hayan de atribuirse necesariamente a las competencias de las Comunidades Autónomas [...]. Por tanto, aun prescindiendo ahora de si se trata o no de una autorización constitutiva que pudiera encuadrarse dentro del concepto de legislación, es lo cierto que el artículo 132 de la LPI está contemplando una autorización atributiva de una personificación jurídica a los efectos de esta Ley, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*, y que tiene la finalidad de conferir a las entidades



Tal consideración sólo la tiene la designación por parte de la Administración competente que es la autonómica. Por esta razón resulta problemática la designación estatal realizada a favor de AENOR (disposición adicional primera del RICSI). Sin embargo, existiría una vía que permitiría un reconocimiento autonómico del citado organismo de normalización ya existente: la firma de convenios de colaboración de cada comunidad autónoma con AENOR. Además, esta posibilidad ampararía la concesión de subvenciones que el artículo 12 del RICSI prevé que pueden concederse a tales organismos.<sup>160</sup>

---

gestoras de los derechos de explotación de la propiedad intelectual una capacidad de actuar en el tráfico jurídico "para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales" (art. 135 LPI) lo que constituye un reconocimiento por el Estado, que ostenta la competencia de legislación en la materia, de un status y de un régimen jurídico singular a determinadas entidades legalmente constituidas al servicio de un interés general que es la gestión y eficaz protección de los derechos de autor en todo el territorio nacional (art. 133 LPI)» (FJ 9). La naturaleza legislativa y no ejecutiva de estas autorizaciones es discutida en la misma Sentencia mediante dos votos particulares. Sobre esa Sentencia véase J. Torno Mas, «Las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre», REDA, núm. 98, 1998, pág. 253 y ss. Esa misma consideración que recoge la STC 196/1997 podría ser aplicable a los actos estatales de reconocimiento o de designación de un organismo de normalización o de una entidad de acreditación. Ciertamente, es una posibilidad abierta pero que, desde nuestro punto de vista, exigiría una necesaria previsión legal en sentido formal. En el caso del RICSI, no obstante, la designación efectuada adolece no sólo de la falta de ese amparo mediante ley, sino que, además, es realizada reconociendo a la vez que la competencia corresponde a las comunidades autónomas. Esta consideración hace que sean inaplicables las consideraciones contenidas en la citada sentencia del TC.

160. Concretamente este precepto dispone que «el Organismo de normalización podrá percibir subvenciones con cargo a los presupuestos de la Administración pública que lo reconozca, destinadas a garantizar el equilibrio de sus resultados de gestión en el ámbito de la normalización». La concesión, por parte de administraciones autonómicas, de subvenciones a AENOR no es nada extraña. Así, por ejemplo, la Orden del consejero de Industria de la Generalidad de Cataluña de 18 de diciembre de 1990 (DOGC de 25 de enero de 1991) dispone una subvención para AENOR justificada en la existencia de una delegación de AENOR en Cataluña que «ofrece un interés especial en relación con las tareas que desarrolla el Departamento de Industria y Energía» y visto que AENOR «es una institución sin ánimo de lucro y que *no es posible promover un concurso público por la naturaleza específica de la actividad y por las características especiales de esta entidad*» —cursiva nuestra—.