

NOTA SOBRE LA REGULACIÓN INDUSTRIAL: COMENTARIO A LA LEY DE INDUSTRIA

Jordi Conde i Castejón
M. del Mar Pérez i Velasco

Servicio Jurídico del Departamento de Industria y Energía
de la Generalidad de Cataluña

I

En un reciente estudio sobre el régimen jurídico de la industria, Fernández Farres subraya la constante presencia de los poderes públicos en la ordenación y regulación de las actividades industriales.¹ Intervención constante históricamente pero también desigual, en función de las circunstancias políticas y económicas determinantes de la acción de los poderes públicos en cada momento. Así, en unos casos, la intervención ha tenido como finalidad la remoción de las trabas y obstáculos que impedirían el libre ejercicio de las actividades industriales. Contrariamente, en otras circunstancias y bajo otros supuestos, la intervención pública se ha orientado al establecimiento de limitaciones y condicionamientos debidos a consideraciones y objetivos diversos.

Todo ello ha dado lugar a la formación de un agregado de normas reguladoras de la industria caracterizado por su complejidad. Así, junto a las regulaciones de contenido propiamente económico, la incidencia de las actividades industriales en otros derechos e intereses jurídicamente relevantes ha determinado la emanación de muy diversas normas relativas a la sanidad, la seguridad, la protección del medio ambiente, etc.

Existe hoy una pluralidad de intervenciones sectoriales con incidencia directa sobre la actividad industrial que se legitima desde la propia Constitución. Efectivamente, si los art. 38, 40.1, 128, 130.1 y 139.2 establecen, por un lado, el marco constitucional de la regulación económica, y por otro, los art. 40.2, 43.2, 45.2 y 51.1 asignan a los poderes públicos la tutela y protección de la seguridad e higiene en el trabajo, la salud pública, la calidad de la vida y la protección del medio ambiente y la defensa de los consumidores y usuarios.

Desde otra perspectiva, la atribución de competencias normativas y ejecutivas sobre la industria a todas las comunidades autónomas, que a partir de la Ley orgánica 9/1992 tienen un nivel competencial equivalente, ha determinado la existencia de dieciocho instancias de regulación con posibilidad de incidir de manera sensible en el desarrollo de la actividad.

No es de extrañar, por tanto, que los distintos agentes económicos y sociales y también la misma doctrina jurídica hayan venido insistiendo en la necesidad de fijar un marco general con objeto de sistematizar de manera clara las heterogéneas inter-

1. Ver el apartado sobre industria, en Martín-Retortillo, S. (dir), *Derecho Administrativo Económico II*, Madrid, 1991, pág. 407 y ss.

venciones sobre la industria y de articular de modo coherente el ejercicio de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas.

La Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, publicada en el *BOE* núm. 176, de 23 de julio de 1992, intenta dar una respuesta parcial a la sectorialización de las intervenciones públicas, si bien deja abierta la solución de los problemas competenciales suscitados por las comunidades autónomas. Las líneas que siguen tienen por objeto analizar sumariamente el contenido de la Ley y reseñar las principales zonas de conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas.

II

La Ley de industria se justifica en la triple necesidad de:

- Sistematizar el variado elenco de disposiciones de diverso rango que hoy rigen la materia (alrededor de cuatrocientas), cubriendo a la vez las importantes lagunas existentes, entre otras las relativas al Registro de establecimientos industriales y al régimen sancionador en materia de seguridad industrial;
- Adaptar el marco legal a la organización territorial del Estado autonómico; y
- Adaptar la regulación industrial a la derivada de la incorporación a las comunidades europeas y la constitución del mercado interior, lo que implica, entre otras consecuencias, la necesidad de compatibilizar los instrumentos de la política industrial con los de la libre competencia y la libre circulación de mercancías.

De acuerdo con lo establecido en su art. 1, la Ley 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 los artículos 149.1.1 y 13 de la Constitución. En este sentido, la disposición final única concreta de manera expresa los artículos que se dictan al amparo de los citados preceptos constitucionales, señalando que los restantes preceptos de la Ley serán de aplicación en defecto de legislación específica dictada por las comunidades autónomas con competencia normativa en las materias reguladas por la misma. Como hemos señalado anteriormente, a partir de la Ley orgánica 9/1992, todas las comunidades autónomas tienen atribuida la competencia normativa.

El título I establece las disposiciones generales que informan el contenido de la Ley, determina su objeto, fines, ámbito de aplicación y competencias y reconoce la libertad de establecimiento.

Son fines específicos de la Ley, según el artículo 2:

- La garantía y protección del ejercicio de la libertad de empresa industrial;
- La modernización, promoción industrial y tecnológica, innovación y mejora de la competitividad;
- La seguridad y la calidad industriales y
- La responsabilidad industrial.

Asimismo, es finalidad de la Ley contribuir a compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente, lo que constituye una novedad digna de subrayar, al menos en el terreno de los principios.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 3 contiene una definición algo tautológica de lo que se entiende por industria pero que, en cualquier caso, resulta más descriptiva que la vieja definición contenida en la Ley de ordenación y defensa de la industria, de 24 de noviembre de 1939 y que ahora se deroga.² Así, se consideran industrias las actividades dirigidas a la obtención, reparación, mantenimiento, transformación o reutilización de productos industriales, el envasado y embalaje, así como el aprovechamiento, recuperación y eliminación de residuos o subproductos, cualquiera que sea la naturaleza de los recursos y procesos técnicos utilizados. Se incluyen también dentro del ámbito de aplicación de la Ley aquellas actividades de servicios de ingeniería, diseño, consultoría tecnológica y asistencia técnica.³

La Ley de industria pretende ser, de alguna manera, la norma de cabecera y de cierre del conjunto de la regulación industrial. De ahí que afirme su supletoriedad respecto de la regulación energética, nuclear, minera, la relativa a las industrias de armas y explosivos y de interés para la defensa nacional, la regulación de las industrias alimentarias, agrarias, pecuarias, forestales y pesqueras y de las industrias relacionadas con el transporte, las comunicaciones, el medicamento, la sanidad y el fomento de la cultura. Menos fundamento parece tener la referencia a las actividades turísticas que han sido incluidas más por razones de orden burocrático, vinculadas a la distribución departamental, que de estrategia normativa.

El número 5 del art. 3 asigna al Ministerio de Industria la competencia de propuestas y ejecución de la política del Gobierno en relación con las actuaciones a que se refiere la Ley, no atribuidas específicamente a otros departamentos ministeriales por la legislación vigente. La siempre conflictiva y, en última instancia, convencional delimitación de competencias entre los diversos departamentos ministeriales se refleja en este precepto, cuya finalidad no parece ser otra que garantizar un núcleo de competencias en favor del Ministerio de Industria.

Pero el precepto puede cumplir también otra finalidad, al precisar que corresponde al Gobierno la dirección de la política industrial y al ministerio su ejecución. Se cierra el paso de esta manera a la posibilidad, apuntada por algún sector de la doctrina, de separar del ámbito de la dirección gubernamental determinados sectores de actividad, con objeto de neutralizarlos y sustraerlos a la influencia de las mayorías políticas y asignar su dirección y gestión a organismos reguladores independientes.⁴

A los efectos de coordinar la actuación de los diversos órganos de la Administra-

2. La Ley de ordenación y defensa de la industria, de 24 de noviembre de 1939, definía la industria del siguiente modo: «Se entiende por industria toda actividad económica desarrollada con alguna de las finalidades siguientes:

a) Generación, transporte, transformación, distribución y aplicación de la energía mecánica, química, eléctrica o térmica.
b) Obtención de productos mediante operaciones manufactureras o fabriles que tengan por base procedimientos mecánicos, químicos, eléctricos o mixtos.
c) Prestación de servicios de utilización pública basados en alguna de las industrias comprendidas en los anteriores apartados.»

3. Sobre el concepto de industria, ver Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 414 y ss., donde refiere las distintas definiciones normativas y alude a la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto.

4. La posibilidad de dejar la regulación de sectores industriales o de servicios al amparo de las luchas políticas ha sido insinuada por Ariño, G., *Economía y Estado. crisis y reforma del sector público*, Madrid, 1993, pág. 376 y ss., especialmente pág. 378.

ción del Estado, la Ley establece la consulta preceptiva al Ministerio de Industria en relación a:

- Planes y programas de promoción, calidad y seguridad industriales;
- Planes y programas que impliquen la contratación de productos o servicios industriales que incidan significativamente sobre el volumen total de la demanda o sobre el desarrollo industrial o tecnológico en los términos que reglamentariamente se establezca⁵ y
- Valoración, por la autoridad laboral, de la concurrencia de razones tecnológicas, económicas y organizativas o productivas en expedientes de regulación de empleo o de modificación de las condiciones de trabajo.

El artículo 4 reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de las actividades industriales, requiriéndose autorización administrativa previa de la Administración competente, cuando así lo establezca una ley por razones de interés público o cuando se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de tratados y convenios internacionales.⁶ Este precepto, sin duda el más importante de la Ley, sería acreedor de un análisis más amplio que no es posible acometer aquí. Baste señalar que supone la plena plasmación y garantía del principio de libertad industrial, prefigurada en el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre liberalización industrial.⁷ Reconocimiento, en consecuencia, de la libertad industrial, lo que comporta, en términos generales, la garantía de un ámbito exento de intervención pública, en el cual los agentes económicos toman sus decisiones sobre la base de las indicaciones e informaciones suministradas por el propio mercado. La libertad industrial no puede entenderse como la exclusión de cualquier tipo de injerencia por parte de los poderes públicos. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 83/1984, de 24 de julio, «... el principio general de libertad que la Constitución consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a condiciones y requisitos determinados», lo que no supone en ningún caso «... el derecho a acometer cualquier empresa sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial cuyo ejercicio está disciplinado ...».⁸

5. Acerca de la instrumentación de las compras públicas y la política industrial, Espina, A., «Compras públicas y política industrial», *EL PAÍS*, de 1 de febrero de 1993.

6. De conformidad con lo establecido en el apartado c) del apartado I, del artículo 1 del Real Decreto 2135/1980, requieren autorización administrativa previa las industrias que produzcan o empleen estupefacientes o psicotrópicos. En relación a estas industrias, la Convención de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1988, sobre tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos, ratificada por Instrumento de 30 de julio de 1990 (*BOE* núm. 270, de 10 de noviembre de 1990), establece que los estados tomarán las medidas que estimen oportunas para vigilar la fabricación y distribución de dichas sustancias, pudiendo someter a licencia el establecimiento y los locales en que se realicen tales operaciones, así como exigir que los licenciatarios obtengan autorización para realizarlas (art. 12.8).

7. Ver Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 433 y ss., acerca de la evolución histórica de la libertad de industria, y del mismo autor, en colaboración con Bermejo Vera, J., «El nuevo régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias (Comentario sucinto al Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre)», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 1980-1981.

8. Ver Malaret i García, E., *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*. Madrid, 1991, pág. 107 y ss., en el cual se analiza en profundidad la estructura y el contenido de la garantía constitucional de la libertad de empresa.

El título II concretiza los objetivos de los programas de promoción, modernización y competitividad industriales de la Administración del Estado, las medidas aplicables y el procedimiento para su adopción y la creación de la Comisión para la Competitividad Industrial, órgano de naturaleza consultiva adscrito al Ministerio de Industria, al que se le asigna la tarea de evaluar la competitividad de la industria y de contribuir al diseño de medidas y actuaciones orientadas a la mejora de las mismas. La Comisión, cuya composición y normas de funcionamiento deberán establecerse reglamentariamente, estará presidida por el ministro, o persona en quien delegue, y compuesta por miembros de reconocido prestigio procedentes del sector industrial, la ciencia y las administraciones públicas, debiéndose destacar, por su novedad, el dato que el 25 por ciento de sus miembros serán designados de entre los propuestos por las comunidades autónomas a las que, de este modo, se les reconoce una cierta capacidad de propuesta.

En relación a los programas de promoción industrial, cuyos objetivos se especifican en el art. 5 de la Ley, debe señalarse que no son sino la concreción normativa de la política industrial del momento. Política industrial que tiene como objetivo general la mejora de la competitividad empresarial y que, partiendo del papel central que corresponde a los agentes económicos en un marco de economía de mercado, prevé la creación de una serie de estímulos e incentivos al desarrollo de específicas estrategias empresariales en el terreno logístico, productivo, comercial, tecnológico, financiero, gestión de recursos humanos, etc. Se prevé así la adopción de diversos programas horizontales de promoción industrial, es decir, programas dirigidos a todos los sectores industriales sin discriminar entre ellos, lo que no implica necesariamente que su efectiva aplicación sea homogénea desde una perspectiva sectorial. Junto a los programas horizontales se prevé la adopción de programas sectoriales con objeto de estimular la adaptación estructural de las empresas y sectores industriales a las exigencias del mercado y la proyección internacional de las mismas.

La Ley establece expresamente que la ejecución de dichos programas se realizará por la Administración del Estado y las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias y establece las medidas aplicables.⁹ Dichas medidas pueden consistir en la concesión de ayudas e incentivos públicos y en la adopción de las medidas laborales y de Seguridad social específicas que reglamentariamente se determinen.¹⁰

Los programas, que han de ser aprobados por el Consejo de Ministros o, en su caso, por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, quedan sujetos a las normas nacionales y comunitarias sobre defensa de la competencia.¹¹

A la vista de la regulación de los programas de promoción industrial y de las medidas aplicables cabría plantearse la necesidad de su inclusión en la Ley. Dicho

9. En el BOE núm. 150, de 24 de junio de 1993, se publican diversos convenios de colaboración firmados por el Ministerio de Industria y las comunidades autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha y Galicia, para la gestión de diferentes programas de promoción industrial. Característica común a todos ellos es que los poderes de decisión relevantes en orden al otorgamiento de las ayudas previstas se residencian en el Ministerio de Industria.

10. Dichas medidas han sido establecidas pro el Real Decreto 825/1993, de 28 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1993).

11. La normativa nacional reguladora de la competencia está contenida en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia. Ver especialmente el art. 19. En cuanto a la normativa comunitaria, ver art. 92 a 96 del TCEE.

de otra manera, se suscita la cuestión de si la reserva de ley opera en el ámbito de la actividad subvencional de la Administración y si las leyes presupuestarias, que también son una manifestación de la reserva de ley, son base suficiente. Debe considerarse que, a través de la técnica subvencional, se puede efectivamente producir una afectación de las posiciones jurídicas fundamentales de los agentes económicos. Ejemplo de ello es el número 6 del artículo 6 de la Ley, que contempla la posibilidad de que los programas de actuación industrial establezcan, en caso de que se concedan ayudas, el compromiso del beneficiario de no trasladar o limitar la actividad, salvo autorización administrativa previa.¹²

El título III, relativo a la seguridad y calidad industriales, constituye, sin lugar a dudas, el núcleo esencial de la ley. El capítulo I, que hace referencia a la seguridad industrial, diseña un sistema de seguridad de productos e instalaciones que responde al doble objetivo de adecuar la materia al marco comunitario y articular las actuaciones de las distintas administraciones, con objeto de garantizar la coordinación del conjunto del sistema.¹³ El punto de partida de la Ley es la existencia de una amplia legislación industrial dictada sobre la base de la Ley de ordenación y defensa de la industria, a partir de la cual se han ido produciendo numerosas disposiciones sobre productos de instalaciones industriales en función de muy diversos criterios; de ahí que la Ley de industria intente reconducir a un esquema común la reglamentación de seguridad.¹⁴

El artículo 9 define el objeto de la seguridad, limitando la posibilidad de establecer reglamentos al objeto de prevenir y limitar los riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente. Se señala igualmente la doble finalidad, preventiva y reparadora, de las actividades de prevención y protección.

El artículo 12 prescribe el contenido de los reglamentos de seguridad que deberán establecer las instalaciones, actividades, equipos o productos sujetos a los mismos, las condiciones de técnicas o requisitos de seguridad que sean exigibles, así como los procedimientos técnicos de evaluación de conformidad que han de utilizarse. Asimismo, han de contener las medidas que los titulares deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad o de los productos y las

12. Ver Malaret i García, E., *ob. cit.*, pág. 181 y ss. y la bibliografía allí citada.

13. El marco comunitario viene determinado por la supresión de las barreras técnicas al comercio con el objetivo de construir el mercado interior. Los principales instrumentos en este proceso son: la Directiva 83/189/CEE, del Consejo, de 28 de marzo de 1983, que prevé un procedimiento de información en el campo de las normas y reglamentaciones técnicas; la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985, relativa a un nuevo enfoque en materia de armonización técnica y normalización y la Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1989, relativa a un planteamiento global en materia de evaluación de la conformidad. Ver Mattered, A., *El mercado único europeo. Sus reglas. su funcionamiento*. Madrid, 1991, pág. 175 y ss.

14. La reglamentación sobre instalaciones industriales se proyecta sobre las áreas siguientes: alta y baja tensión; redes y acometidas de combustibles gaseosos; instalaciones de almacenamiento de gases licuados del petróleo; instalaciones de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria; almacenamiento de productos químicos; refinerías de petróleo y parques de almacenamiento de productos petrolíferos y plantas e instalaciones frigoríficas. La reglamentación sobre productos industriales se refiere a: aparatos a presión; aparatos de elevación y manutención; vehículos, sus partes y piezas; aparatos que utilizan combustibles gaseosos; transporte de mercancías peligrosas y de mercancías perecederas; contenedores; aparatos de baja tensión; materiales de la construcción; aparatos de electromedicina; componentes de alta tensión; equipos de seguridad minera y explosivos.

condiciones y autorizaciones exigibles a las personas y empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, montaje, conservación y mantenimiento de instalaciones y productos industriales, definiendo así el régimen de responsabilidad aplicable.¹⁵ Se prevé, igualmente, la posibilidad de que los reglamentos de seguridad condicionen el funcionamiento de determinadas instalaciones y la utilización de determinados productos a la previa acreditación del cumplimiento de las normas reglamentarias, así como que éstas dispongan, como requisito de la fabricación de un producto o de su comercialización, la previa homologación de su prototipo.

Los reglamentos de seguridad han de ser aprobados por el Gobierno, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio. La posibilidad de que las comunidades autónomas puedan completar los reglamentos de seguridad relativos a instalaciones pero no a productos parece tener en cuenta el hecho de que una regulación diferenciada sobre éstos podría constituir una medida obstaculizadora de la libre circulación de bienes en todo el territorio español (art. 139.2 CE).

En cuanto al control sobre la aplicación de la reglamentación en materia de seguridad industrial, la ley privatiza el ejercicio de buena parte de las funciones que con anterioridad realizaba la Administración directamente.

Así, en el artículo 15 se regulan los organismos de control, que son entidades que realizan en el ámbito reglamentario, en materia de seguridad industrial, actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría, y en el artículo 16 se sientan las bases de su funcionamiento. La autorización de dichos organismos corresponde a las comunidades autónomas donde inicien su actividad o radiquen sus instalaciones, teniendo validez para todo el ámbito del Estado. El sistema se completa mediante las denominadas entidades de acreditación que operan en el ámbito de la seguridad previstas en el artículo 17. Estas entidades son instituciones sin ánimo de lucro, que deben constituirse con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los organismos de control. Las condiciones y requisitos de dichas entidades han de fijarse reglamentariamente y requieren el informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial previsto en el artículo 18.¹⁶

El Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial se configura como un órgano de impulso y coordinación de los criterios y actuaciones de las administraciones públicas. La Ley prevé que estará presidido por el ministro e integrado por igual número de representantes del Estado y de las comunidades autónomas. Reglamentariamente deberán determinarse la composición y normas de funcionamiento, así como la existencia de una comisión permanente y de los comités que se estimen convenientes y que deberían respetar el principio de paridad establecido de alguna manera en la Ley.

El capítulo II, relativo a la calidad industrial, establece y define los agentes a través de los cuales podrá instrumentarse la calidad industrial mediante un sistema de

15. Sobre el régimen de responsabilidad, ver Fernández Farreres, G., *ob. cit.* pág. 450 y ss y 524 y ss., donde se alude específicamente a la Ley catalana 13/1987, de 9 de julio, de seguridad de las instalaciones industriales, que en su art. 6 especifica la responsabilidad de los diversos agentes.

16. Sobre las entidades de inspección y control, ver Ojeda Marín, A., «Entidades privadas colaboradoras de la Administración en el ámbito técnico», en *Estudios homenaje a S.A. García Trevijano*, Madrid, 1986, pág. 607 y ss., y Fernández Farreres, G., *ob. cit.*, pág. 516 y ss.

normas voluntarias y asigna a las administraciones públicas la tarea de promocionar la calidad.¹⁷

El título IV regula el Registro de establecimientos industriales y la información estadística industrial. La finalidad del registro es constituir el instrumento para el conocimiento y la publicidad de la actividad industrial, utilizable tanto por las administraciones como por los ciudadanos y empresas.

Hasta la entrada en vigor de la Ley, la regulación del Registro industrial estaba contenida en el Decreto 1775/1967, de 22 de julio, parcialmente derogado, el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre y la Orden de 19 de diciembre de 1980, que desarrollaba el anterior. La insuficiencia de rango de dichas normas, especialmente en orden a la exigencia a los agentes económicos de facilitar datos con carácter obligatorio, haría necesaria una regulación legal.

La Ley configura el Registro de establecimientos industriales (REI) como un órgano administrativo de ámbito estatal adscrito al Ministerio de Industria (art. 21). En el REI deberán inscribirse los datos básicos, y especificados por la ley, que tendrán carácter público, y los complementarios que se establezcan reglamentariamente. Los datos deberán ser comunicados por las empresas a través de las comunidades autónomas, que deberán trasladarlos al Ministerio a efectos de su centralización en el REI. La Ley contiene además un mandato de coordinación de la información existente en los distintos departamentos ministeriales y en los registros industriales estatal y autonómicos. Se crea la Comisión de Registro e Información Industrial integrada por representantes de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, cuya composición y funcionamiento se remite al desarrollo reglamentario así como la regulación de la organización, los procedimientos, los datos complementarios de carácter obligatorio, el sistema de acceso a la información y las normas de confidencialidad aplicables.

El título V, sobre infracciones y sanciones, regula la responsabilidad de los agentes que intervienen en las actividades industriales, tipificando las infracciones y estableciendo el correspondiente régimen sancionador, los sujetos responsables y las competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración del Estado. La Ley viene a cubrir una importante carencia en la legislación industrial, ya que no existía un régimen sancionador con rango legal. Las infracciones se refieren principalmente a

17. En relación con la calidad industrial existen diversas disposiciones: Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, relativo a las actividades de normalización y certificación, que son desarrolladas por la Asociación Española de Normalización y Certificación, equivalente de entidades similares existentes en otros países comunitarios tales como AFNOR (Francia), BSI (Gran Bretaña) o DIN (República Federal de Alemania); Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, que regula las actividades de homologación y la Orden de 21 de junio de 1982, por la que se regula el denominado sistema de calibración industrial; Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, que regula las actividades de inspección y control y las auditorías de los sistemas de la calidad de las empresas. En virtud de la Resolución de 10 de marzo de 1993 de la Dirección General de Política Tecnológica, se reconoce a la Red Española de Laboratorios de Ensayo (RELE) la capacidad para ejercer funciones de acreditación en el ámbito voluntario (BOE núm. 91, de 16 de abril de 1993). En la literatura, ver Malaret i García, E., «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», *RAP*, núm. 116, mayo-agosto de 1988, pág. 287 y ss.; Camacho García, A., «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas ante la libre circulación de productos en el mercado único: El problema de la homologación», *REALA*, núm. 250, abril-junio de 1991, pág. 243 y ss.; Benzo Sainz, I., «Homologación de productos industriales y de equipos de seguridad en el trabajo», *REALA*, núm. 250, abril-junio de 1991, pág. 235 y ss. y Fernández Farreres, G., *ob. cit.* pág. 506 y ss.

la seguridad industrial, la inadecuada aplicación de las ayudas públicas y la falta de colaboración con las administraciones públicas, entre otras materias, en lo relativo a la obligación de facilitar información. Específicamente se prevé un intercambio recíproco de información respecto de las actuaciones sancionadoras llevadas a cabo por las comunidades autónomas y la Administración del Estado (art. 38.2).

Finalmente, la Ley contiene tres disposiciones adicionales, relativas al cambio de denominación del Registro de la propiedad industrial por la Oficina Española de Patentes y Marcas, dando nueva redacción a diversos artículos de la Ley que creó al organismo y de la Ley de patentes (disposición adicional 1^a.); a la modificación de la Ley 21/1974, sobre investigación y explotación de hidrocarburos (disposición adicional 2^a.) y a la coordinación entre los ministerios de Industria y de Obras Públicas y Transportes en materia de seguridad y calidad de las telecomunicaciones y la construcción de buques (disposición adicional 3^a.).

Las disposiciones transitorias contienen los preceptos necesarios para mantener la vigencia temporal de las entidades de inspección y control concesionarias o autorizadas (disposición transitoria 1^a.) y de las disposiciones referentes a determinadas materias reguladas en la ley (disposiciones transitorias 2^a. y 3^a.) y la disposición derogatoria y la final incluyen la legislación que se deroga y los artículos a los que se da carácter de norma básica.

III

Tal y como se ha señalado anteriormente, uno de los objetivos de la Ley es establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las administraciones públicas. En este sentido, la disposición final relaciona los artículos a los que se da el carácter de norma básica, y que son: los incluidos en el título I, a excepción de aquellos preceptos que aluden a competencias exclusivas del Estado o que se refieren a la Administración del Estado; el capítulo I del título III, relativo a la seguridad industrial; el título IV, relativo al Registro de establecimientos industriales, a excepción de los artículos 28 y 29 y el título V, que regula el régimen de infracciones y sanciones, excepto el artículo 38.1, que regula las competencias sancionadoras en el ámbito de la Administración del Estado.

La atribución por el legislador estatal del carácter de norma básica a buena parte de la Ley de industria y, concretamente, a los preceptos relacionados en la disposición final, no deja de ser problemática y de difícil encaje en el sistema constitucional de distribución de competencias. Como veremos a continuación, desde la perspectiva competencial, el diseño efectuado por la Ley de industria contrasta en algunos aspectos con las específicas previsiones constitucionales y estatutarias al respecto y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Según el preámbulo de la Ley, al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales. Además, puesto que este aspecto se relaciona con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el artículo 149.1.1 constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad

industrial. Así, del juego combinado de los citados preceptos constitucionales se deduce una competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de industria.

Sin embargo, este modo de argumentar la competencia básica choca frontalmente con la distribución de competencia tal y como se deduce de las normas del bloque de la constitucionalidad.

En primer lugar, en el listado del art. 149.1 CE que relaciona las materias de la competencia exclusiva del Estado no se menciona la industria. Consecuencia de ello fue que a través de sus respectivos estatutos las comunidades autónomas del art. 151 CE asumieran la competencia exclusiva sobre la materia. La Comunidad Valenciana y Canarias ostentan igualmente competencia sobre la industria en virtud de las correspondientes leyes orgánicas de transferencia, LOTRAVA y LOTRACA. Recientemente, la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, ha transferido al resto de comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de industria, de modo y manera que pueda afirmarse que todas las comunidades autónomas tienen un nivel de competencias equivalente.¹⁸

Las competencias autonómicas vienen limitadas por 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. Asimismo, el ejercicio de la competencia queda condicionado a las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en los art. 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución. De todo ello se deduce que no existe en el bloque de la constitucionalidad norma alguna que atribuya al Estado competencia para dictar legislación básica sobre la industria.

La operación realizada por el legislador ha consistido en definir un nuevo título de competencia estatal, la legislación básica en materia de industria, a partir de una integración expansiva del art. 149.1.13. Parece que, en términos constitucionales, es dudosa la posibilidad de que la competencia estatal sobre la ordenación general en la economía pueda generar nuevas competencias que la Constitución en modo alguno reserva al Estado.¹⁹

En segundo lugar, debe señalarse que subsisten diversas áreas de conflicto relativas a la regulación industrial que la Ley no soluciona.

Baste señalar aquí los conflictos positivos de competencia formulados por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña en relación a diversas disposiciones sobre subvenciones, o que regulan aspectos concretos de la seguridad industrial.

En cuanto a los primeros, se trata concretamente de los conflictos planteados respecto a la Orden de 3 de junio de 1992 sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de promoción del diseño industrial, y la Orden de 16 de julio de 1992,

18. Ver el comentario de Aja, E. y Tornos, J., «La Ley orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las comunidades del 143 y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en Aja, E. (dir). *Informe Comunidades Autónomas, 1992*, Barcelona, 1993, pág. 405 y ss.

19. Sobre la 'ordenación general de la economía', ver: García Torres, J., «La "ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», *REDC*, núm. 17, mayo-agosto de 1986, pág. 241 y ss.; Gómez-Ferrer Morant, R., «Bases y ordenación general de la economía», en Pérez Calvo, A. (coord.), *Normativa Básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, pág. 121 y ss. y Padrós, X. *et al.*, *Les competències econòmiques i financeres de les comunitats autònomes en la jurisprudència del Tribunal Constitucional (1981-1990)*, Barcelona, 1991, pág. 109 y ss.

sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y de diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección. En dichos conflictos, la Generalidad considera, en síntesis, que las disposiciones citadas invaden sus competencias en materia de industria y planificación de la actividad económica en su territorio, ya que excluye toda participación de las comunidades autónomas en el desarrollo de las condiciones de obtención y tramitación de las ayudas previstas, reservándole al Estado la resolución y pago de las subvenciones, es decir, todos los poderes de decisión al respecto. El Estado fundamenta la competencia exclusiva en los art. 149.1.13 i 15 CE, considerando que son expresión de una política industrial de carácter nacional. Aunque se trata de dos disposiciones cronológicamente anteriores a la Ley de industria, en dichos conflictos se vienen a cuestionar indirectamente la regulación del título II, relativo a los programas de promoción industrial, en la medida en que a su amparo la Administración del Estado reserva los poderes de decisión en la instrumentación y otorgamiento de las medidas previstas.²⁰

Por lo que hace referencia a los conflictos suscitados en materia de seguridad industrial, debe subrayarse la importante doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 203/1992, de 26 de noviembre, por la que se resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalidad en relación con diversos preceptos de la Orden de 20 de septiembre de 1985, sobre normas de constitución, aprobación de tipo, ensayos e inspección de cisternas para el transporte de mercancías peligrosas. Así, se afirma en dicha sentencia que «en el núcleo fundamental de la materia de industria se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, 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» (FJ 2), para añadir más adelante, precisando la distribución de competencias, que «el Estado podrá dictar, pues, normas relativas a la seguridad industrial, entendida no sólo como seguridad de las instalaciones sino de los productos industriales, pero la ejecución de esta normativa —y de la que hipotéticamente pueda dictar la Comunidad Autónoma completando las disposiciones estatales— corresponde a la Generalidad de Cataluña» (FJ 3). En relación a la actividad registral, el Tribunal recuerda la doctrina sentada en la Sentencia 236/1991 y señala que «el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede establecer y regular el régimen jurídico del Registro unitario, fijando las directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar la centralización de todos los datos, aunque esta regulación no puede desconocer las competencias ejecutivas que corresponden a las comunidades autónomas, entre las que debe considerarse incluida la de recibir, comprobar y conceder o denegar la inscripción en el único registro, así como los actos de ratificación, cancelación o revocación que en su caso proceda adoptar (STC 236/1991). En estas cuestiones el Estado debe aceptar el efecto vinculante de las propuestas que le dirijan las comunidades autónomas competentes (STC 17/1991, FJ 12). En suma, mediante los oportunos mecanismos de colaboración

20. En la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, el Tribunal Constitucional ha recopilado su doctrina anterior en materia de subvenciones fijando con claridad los criterios de interpretación constitucional, especialmente en los fundamentos jurídicos 7, 8 y 9. En relación a lo que se indica en el texto, ver en especial el FJ 8, apartado b).

deberán hacerse compatibles las competencias estatales para armonizar y centralizar la información y las autonómicas de ejecución» (FJ 4). En aquello que nos interesa, debe subrayarse que el Tribunal procede a una precisa delimitación competencial en la materia sin aludir en ningún momento a una pretendida competencia básica, y especifica claramente que la ejecución de la normativa estatal corresponde a las comunidades autónomas. El contraste entre la regulación del capítulo I del título III de la Ley, relativo a la seguridad industrial, y del título III de la Ley, relativo al Registro de establecimientos industriales a los que se atribuye carácter básico, y la referida doctrina del Tribunal Constitucional, no deja de suscitar serias dudas respecto a su adecuado encaje constitucional. Cabe indicar que siguen pendientes de solución los conflictos de competencia planteados por el Gobierno de la Generalidad en relación al Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, relativo a la homologación de vehículos; al Real Decreto 105/1988, de 12 de enero, en cuanto atribuye al Estado la competencia para la emisión de certificados de equivalencia de los productos industriales importados y al Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad industrial.

IV

A modo de conclusión podría señalarse que la Ley de industria fija el nuevo marco institucional de la actividad industrial, pero presenta serias dudas en cuanto a su correcto encaje constitucional, constituyendo un paso adelante en la configuración de una competencia estatal básica deducida a partir de una interpretación extensiva del art. 149. 1. 13. El diseño de la articulación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas, tanto normativas como ejecutivas, queda así parcialmente abierto e inacabado a la espera de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los conflictos de competencia aún pendientes.