

LES NOVES REFERÈNCIES EN EL DRET INDUSTRIAL: ACREDITACIÓ I NORMALITZACIÓ*

Marc Tarrés Vives

Àrea de Dret Administratiu del Departament de Dret Públic de la Universitat de Girona

Sumari

- I. La competència d'indústria en l'Estat autònom d'Espanya: la submatèria de seguretat industrial.
 1. La competència en la submatèria de seguretat industrial.
 2. La jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a la seguretat industrial fins a la STC 179/1998.
- II. El caràcter bàsic de la Llei 21/1992, d'indústria.
- III. La distinció entre qualitat i seguretat industrial.
- IV. La infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial.
 1. La institucionalització d'un sistema nacional de normalització, certificació i acreditació.
 2. La infraestructura comuna per a la qualitat i la seguretat industrial.
 3. Infraestructura acreditable per a la seguretat industrial.
 - 3.1. Organismes de control.
 - 3.2. Verificadors mediambientals.
 4. Infraestructura acreditable per a la qualitat industrial.
- V. Règim jurídic del sistema espanyol d'acreditació.
 1. Condicions i requisits d'organització i funcionament.
 2. Obligacions.
 3. La designació de les entitats d'acreditació (referència al sistema alemany).
 4. El model d'acreditació que preveu la legislació catalana: el Decret 179/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control.
- VI. Règim jurídic de la normalització.
 1. Antecedents. La normalització com a funció administrativa.
 2. L'Associació Espanyola de Normalització i Certificació (AENOR) i el règim jurídic de la normalització.
 - 2.1. L'Associació Espanyola de Normalització - AENOR.
 - 2.2. Organització i règim jurídic de la normalització.
 3. Aspectes competencials que cal tenir en compte respecte a l'establiment del règim jurídic dels organismes de normalització.

* Abreviatures utilitzades en aquest article:

AENOR: Associació Espanyola de Normalització i Certificació.

Ar.: Repertori de jurisprudència Aranzadi.

BJC: *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*.

BOE: *Boletín Oficial del Estado*.

CE: Constitució espanyola.

CEN: Comitè Europeu de Normalització.

CENELEC: Comitè Europeu de Normalització Electrotècnica.

DO: *Diari Oficial de la Comunitat Europea*.

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

EAC: Estatut d'autonomia de Catalunya.

EACL: Estatut d'autonomia de Castella i Lleó.

EMAS: «Environmental Management and Audit Schemas» (Sistema de gestió i auditoria ambiental).

EN: Norma europea.

ENAC: Entitat Nacional d'Acreditació.

I. La competència d'indústria en l'Estat autònomic espanyol: la submatèria de seguretat industrial¹

La matèria d'indústria no es troba recollida en la Constitució espanyola. No apareix ni en la llista de competències atribuïdes a les comunitats autònomes (art. 148 CE), ni en el que correspon a l'Estat (art. 149.1 CE). Per això, algunes comunitats autònomes van incorporar *ab initio* en el text dels seus estatuts la competència sobre aquest sector econòmic² en virtut de la clàusula que inclou l'article 149.3 CE.³ Després, la Llei orgànica 9/1992, que amplia les competències de les comunitats de l'article 143 CE, va generalitzar a totes les comunitats autònomes la competència d'indústria.⁴ Aquesta assumpció autònoma, amb caràcter exclusiu, d'una

FJ: Fonament jurídic.

GSG: Gerätesicherheitsgesetz (Llei alemanya de seguretat de l'utilatge tècnic).

LI: Llei 21/1992, d'indústria (BOE de 23 de juliol de 1992).

LRJPAC: Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (BOE de 27 de novembre de 1992). Modificada per la Llei 4/1999 (BOE de 14 de gener de 1999).

MINER: Ministeri d'Indústria i Energia (suprimit pel RD 557/2000, de reestructuració dels parlaments ministerials. Les funcions que exercia aquest departament ministerial en matèria de seguretat i qualitat industrial han estat assignades al nou Ministeri de Ciència i Tecnologia).

RAP: *Revista de Administración Pública*.

RAAP: *Revista Aragonesa de Administración Pública*.

RD: Reial decret.

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

REDA: *Revista Española de Derecho Administrativo*.

RICS: Reial decret 2200/1995, pel qual s'aprova el Reglament per a la qualitat i la seguretat industrial (BOE de 6 de febrer de 1996). Modificat pel Reial decret 411/1997 (BOE de 26 d'abril de 1997).

RIDE: *Revue Internationale de Droit Economique*.

STC: Sentència del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

UE: Unió Europea.

UNE: «Una Norma Espanyola» (norma tècnica espanyola).

VVDStRL: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*.

1. Aquest estudi ha estat realitzat en el marc del projecte finançat per la DGICYT (núm. PB 98-0450) «Autoregulació: funcions, modalitats i límits», a càrrec del Departament de Dret Públic de la Universitat de Girona.

2. Inicialment els preceptes estatutaris següents: art. 12.1.2 EAC; art. 30.1.2 de l'Estatut de Galícia; art. 18.1.5 de l'Estatut d'Andalusia; art. 56.1.b de la Llei orgànica de reintegració i amillorament del règim foral de Navarra; art. 34.1.2 de l'Estatut de la Comunitat Valenciana; art. 33.e i 34.A.10 de l'Estatut de Canàries (en el cas d'aquestes dues darreres comunitats autònomes l'assumpció efectiva de la competència es va realitzar mitjançant les lleis orgàniques 11 i 12/1982, de 10 d'agost, sobre transferències de competències en matèries de titularitat estatal). Amb una redacció diferent respecte als anteriors, l'Estatut del País Basc estableix com a exclusiva la competència d'indústria en l'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 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. L'article 2, lletra g, de la Llei orgànica 9/1992 va preveure la transferència a les comunitats autònomes de segon grau de la competència exclusiva en matèria d'*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*».

competència econòmica com la d'indústria es veu modulada, però, pels textos estatutaris quan reconeixen que el seu exercici ha d'estar d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general que pugui establir l'Estat. Per a l'elaboració d'aquestes bases hi ha, a més, una habilitació constitucional expressa en l'article 149.1.13 CE.⁵

1. *La competència en la submatèria de seguretat industrial*

Pel que fa concretament a la seguretat industrial, els estatuts d'autonomia han autolimitat expressament en aquest àmbit la seva competència normativa a favor de l'Estat.⁶ Per consegüent, els diferents estatuts afirmen que l'exercici exclusiu de la competència d'indústria serà «*sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad*». Ara bé, res no impedeix que els mínims que estableix la legislació estatal es puguin complementar per mitjà de normes autonòmiques.⁷ És el cas, per exemple, d'un règim més estricte respecte a la instal·lació d'establiments industrials que pugui trobar la seva justificació tant en una protecció més gran dels treballadors i les persones en general, com en una prevenció dels riscos ambientals.

L'Estat legisla en matèria de seguretat industrial i estableix la necessitat d'un control administratiu sobre les instal·lacions i els productes industrials l'execució dels quals correspon a les comunitats autònomes. Tanmateix, encara és més problemàtic que la legislació estatal pugui regular determinats requisits d'aquesta funció de control que incidirien en la potestat organitzadora de la comunitat autònoma. Com veurem més endavant, aquesta qüestió adquireix un interès notori quan es tracta de la fixació del règim jurídic d'aquelles entitats privades que col·laboren en l'exercici de funcions públiques (especialment en el supòsit dels organismes de control). En aquest cas, el Tribunal Constitucional (TC) ha considerat que l'Estat, en virtut de les seves competències normatives en matèria de seguretat industrial, pot regular els mecanismes que tendeixin a assegurar la independència, la solvència econòmica o tècnica d'aquests ens privats.⁸ Queda, doncs, per a les comunitats autònomes l'estricta

L'article 9 precisa la manera com s'ha d'exercir aquesta competència: «[...] *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 aquests termes van passar a assumir la competència d'indústria les comunitats autònomes següents: Astúries (art. 10.25), Cantàbria (art. 22.25), La Rioja (art. 8.25), Regió de Múrcia (art. 10.26), Aragó (art. 35.1.28), Castella-la Manxa (art. 31.1.25), Extremadura (art. 7.27), Illes Balears (art. 10.28), Madrid (art. 26.25) i Castella i Lleó (art. 26.27). Vegeu el comentari a la Llei orgànica 9/1992 d'E. Aja i 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», a *Informe Comunidades Autónomas 1992* (E. Aja, dir.), Barcelona, 1993, pàg. 405 i seg.

5. «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*» Sobre aquesta qüestió, vegeu S. Martín-Retortillo, *Derecho administrativo económico*, t. I, Madrid, 1988, pàg. 113.

6. Vid. A. Bayona, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Madrid, 1992, pàg. 126 i seg.

7. Vid. E. Malaret, «Indústria», a *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, II, Barcelona, 1988, pàg. 486. També, G. Fernández Farreres, «Indústria», a *Derecho administrativo económico*, t. II (S. Martín-Retortillo, dir.), Madrid, 1991, pàg. 425-432.

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

funció executiva, la facultat d'atorgar i revocar les *autoritzacions* dels subjectes o organismes previstos en la legislació estatal.

2. *La jurisprudència del Tribunal Constitucional relativa a la seguretat industrial fins a la STC 179/1998*

El Tribunal Constitucional ha exposat clarament el seu parer en diferents sentències,⁹ en sentit negatiu, sobre la competència executiva de l'Estat en matèria de seguretat industrial. Així, de manera contundent, expressava 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). Una consideració que reiterarien posteriorment les STC 16/1996¹⁰ i 179/1998.

Els diferents pronunciaments constitucionals relatius a la qüestió de la seguretat industrial resolen diferents conflictes de competència, llevat dels casos de les dues darreres sentències assenyalades. Especialment destacables són els que s'havien plantejat contra el Reial decret 1407/1987, pel qual es regulaven les entitats d'inspecció i el control reglamentari en matèria de seguretat dels productes, equips i instal·lacions industrials, i el Reial decret 105/1988, pel qual es modificaven i actualitzaven determinats preceptes del Reglament general d'actuacions del Ministeri d'Indústria en el camp de la normalització i l'homologació (Reial decret 2584/1981). La resolució d'aquests conflictes va donar lloc, respectivament, a les STC 243/1994 i 313/1994. En tot cas, cal assenyalar que ambdues disposicions van ser derogades expressament mitjançant el Reial decret 2200/1995, de 28 de desembre, pel qual es va aprovar el Reglament per a la qualitat i la seguretat industrial (RICSI), disposició que també ha estat objecte de recurs parcialment des de la Generalitat de Catalunya i la resolució de la qual a càrrec del TC està pendent.¹¹

Respecte a la STC 179/1998, el seu origen es troba en el recurs d'inconstitucionalitat que el Govern central va interposar contra la Llei castellanolleonesa 3/1990,

9. Són les STC següents: 203/1992, de 26 de novembre; 14/1994, de 20 de gener; 243/1994, de 21 de juliol, i la 313/1994, de 24 de novembre. Se'n pot veure un comentari succint de les tres darreres a C. Gómez Nebrera, «Industria», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994-1995*, Barcelona, 1995, pàg. 422 i seg.

10. Aquesta Sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2280/1990, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes i partides pressupostàries de la Llei 4/1990, de 20 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990.

11. Es tracta del conflicte positiu de competència núm. 2231/1996, plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat, en relació amb la disposició addicional tercera i l'article 51.1 de l'esmentat Reial decret 2200/1995, com també respecte a l'article 2 i a la disposició addicional segona del Reial decret 85/1996, en el qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament 1836/93/CEE, del Consell, pel qual es permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals. La seva admissió a tràmit apareix publicada en el DOGC d'1 de juliol de 1996, núm. 2224, pàg. 6468. El conflicte rau en la designació directa que l'Estat fa en aquestes disposicions de l'associació ENAC (Entitat Nacional d'Accreditació) com a entitat d'acreditació. Certament, com que es tracta d'una competència d'execució, la designació d'aquest tipus d'entitats hauria de correspondre exclusivament a les comunitats autònomes. De fet, la normativa estatal, en fixar el règim jurídic de l'acreditació, atribueix efectivament la designació d'aquesta mena d'entitats a les comunitats autònomes, amb l'informe previ positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial (art. 17.4 LI). Però l'Estat, que no en té competència, realitza en el

de seguretat industrial. En aquell moment l'Estatut de Castella i Lleó (EACL) no atribuïa cap competència en matèria de seguretat industrial,¹² per la qual cosa les seves Corts no disposaven de competència normativa en aquesta matèria, d'acord amb la llista de l'article 148 CE. La situació canvia radicalment a partir de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 11/1994, de 24 de març, de reforma de l'EACL. A conseqüència d'això, Castella i Lleó incorpora llavors al seu Estatut d'autonomia (art. 26, apartat 27) la competència exclusiva en matèria d'«*industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, [...]*». Aquesta nova situació comporta que l'any 1998, moment en què el TC passa a conèixer el recurs esmentat, la Comunitat castellanolleonesa detenta el mateix nivell competencial en matèria d'indústria del que en termes iguals gaudien inicialment altres comunitats autònomes. I a aquest nou cànon de constitucionalitat és al que el Tribunal Constitucional, com ell mateix assenyala, s'ha d'atenir en el moment de dictar sentència, ja que «*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 jurisdiccional, a tales límites y condiciones*» (FJ 2, STC 179/1998, que reproduïx el que va dir en la STC 154/1988, FJ 3). En aquest sentit, el Tribunal reconeix que atribuïda amb posterioritat a la Comunitat de Castella i Lleó la competència legislativa en matèria de seguretat industrial, el recurs no pot prosperar en aquest sentit. Tampoc no té en compte el TC el que al·lega la representació de l'Estat quan argüeix en aquest mateix recurs que la matèria de seguretat pública —competència estatal segons l'art. 149.1.29 CE— inclou la seguretat industrial i restringeix, per tant, la competència autònoma en matèria d'indústria. Aquest plantejament també és rebutjat de ple en la Sentència 179/1998, en declarar que «*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).

RICSI i després en el RD 85/1996, pel que fa als verificadors mediambientals, sengles designacions d'ENAC com a entitat d'acreditació. Una altra cosa és, en canvi, l'establiment per l'Estat de les condicions i els requisits pertinents per exercir la funció acreditadora. No obstant això, cal destacar que el recurs de la Generalitat de Catalunya sembla que versa singularment sobre l'acreditació dels verificadors mediambientals. Ara bé, i pel que fa a Catalunya, mentre que en la legislació relativa a seguretat industrial no hi ha canvis significatius des de l'aprovació de la LI i el RICSÍ, sí que hi ha un canvi en la impulsada des del Departament de Medi Ambient. Especialment a partir de la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, s'ha publicat un conjunt significatiu de disposicions reglamentàries de desplegament. Pel que ara ens interessa, cal dir que una d'aquestes normes, el Decret 155/1999, d'1 de juny, de modificació de l'estructura del Departament de Medi Ambient, atribueix (art. 1) a la Direcció General de Qualitat Ambiental la gestió del sistema d'acreditació de les entitats ambientals de control, verificació i certificació que troben el seu règim jurídic en el Decret 170/1999, de 29 de juny. Aquest sistema d'acreditació es contradiu amb el règim que preveu la legislació estatal, la qual afirma el seu caràcter bàsic en aquest punt. Concretament la legislació estatal destaca el caràcter privat de l'acreditació i exclou que pugui ser duta a terme per òrgans administratius. Sobre aquesta qüestió, vegeu l'obra recent d'A. Nogueira López, *Las ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Madrid, 2000, especialment pàg. 107-118, respecte de la discutible aprovació del RD 85/1996, i pàg. 216 i seg.

12. L'Estatut només atribuïa a la comunitat autònoma una simple funció executiva en matèria d'indústria, «*a efectos de impulsar el desarrollo de la región*» (art. 28.1).

II. El caràcter bàsic de la Llei 21/1992, d'indústria

Amb la promulgació de la Llei 21/1992¹³ s'aconsegueix aclarir el panorama normatiu de l'activitat industrial a Espanya. La necessitat d'un nou text legal no emergeix únicament arran de l'obsolescència i el caràcter autàrquic de l'anterior Llei d'ordenació i defensa de la indústria, de 24 de novembre de 1939; hi concorrien també consideracions socioeconòmiques i de caràcter polític. En aquest darrer sentit destaca, d'una banda, l'adequació al marc constitucional i al model de descentralització política iniciat a favor de les comunitats autònomes; d'una altra, l'adaptació legislativa a les directrius provinents de l'Europa comunitària de la qual Espanya forma part integrant des de l'any 1986.

La Llei d'indústria expressa, en l'article primer, 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*». D'aquesta manera, la disposició final única de la Llei estableix els articles que són dictats a l'empara d'aquestes previsions constitucionals; la resta són d'aplicació supletòria a manca de legislació específica per part de les comunitats autònomes.

Entre els articles que es consideren bàsics ens interessa destacar els compresos en el capítol I de la Llei, del 9 al 18, relatius a la seguretat industrial, i els articles 21 a 27, referents al règim jurídic del Registre d'establiments industrials. Així, queden subjectes a les previsions normatives de l'Estat dues noves figures: els organismes de control¹⁴ i les entitats d'acreditació.¹⁵ S'hi preveu també la creació i l'adscripció al Ministeri d'Indústria (MINER)¹⁶ de dos òrgans administratius nous: el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial¹⁷ i l'esmentat Registre d'establiments industrials.¹⁸ El primer, integrat paritàriament per representants de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, té com a finalitat impulsar i coordinar els criteris i les actuacions de les administracions públiques en matèria de seguretat indus-

13. Es pot veure un comentari general de la Llei d'indústria a J. Conde i M. del Mar Pérez, «Nota sobre la regulació industrial: comentari a la Llei d'indústria», a *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 16, 1993, pàg. 191-202. Durant el període de galeres d'aquest treball ha aparegut publicada l'obra de J. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Madrid, 2000. Es tracta, sens dubte, de l'estudi més ampli i exhaustiu que s'ha dut a terme fins al moment sobre la Llei d'indústria. En la mesura del que ha estat possible hem intentat incorporar en aquest treball algunes de les aportacions interessants que realitza l'autor esmentat.

14. Art. 15 i 16 LL.

15. Art. 17 LL.

16. El Ministeri d'Indústria i Energia ha estat suprimit per la disposició final primera del RD 557/2000, de 27 d'abril, de reestructuració dels departaments ministerials. La major part de les competències del desaparegut departament ministerial han estat assumides pel nou Ministeri de Ciència i Tecnologia. El RD 696/2000, de 13 de maig, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Ciència i Tecnologia, disposa, en l'article 1, lletra c, la creació de la Direcció General de Política Tecnològica, «a la que corresponden 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» —la rodona és nostra.

17. La seva regulació es troba en el RD 251/1997, de 21 de febrer (BOE de 18 de març).

18. El règim jurídic d'aquest Registre s'estableix en el RD 697/1995, de 28 d'abril (BOE de 30 de maig). Modificat mitjançant el RD 2526/1998, de 27 de novembre (BOE de 21 de desembre).

trial,¹⁹ com també propiciar la coordinació de les actuacions entre les matèries de seguretat i qualitat industrials.²⁰ Per la seva banda, el Registre d'establiments industrials té un caràcter estrictament centralitzador de tota la informació relativa als diferents agents autoritzats per col·laborar amb les administracions públiques en matèria de seguretat i qualitat industrials.²¹ Tot i que la inscripció registral és un acte de naturalesa executiva,²² la constitucionalitat del Registre esmentat està reconeguda en les STC 203/1992 (FJ 4) i 243/1994 (FJ 6) en els termes següents: «[...] *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.*»

Cal destacar que el caràcter de legislació bàsica es predica de la regulació dels organismes de control i les entitats d'acreditació i no, en canvi, dels organismes de normalització. Això es deu a la inclusió de la normalització dins l'àmbit de la qualitat industrial, en què les comunitats autònomes tindrien competència plena, i no pas en el de la seguretat.

III. La distinció entre seguretat i qualitat industrial

Un dels punts més rellevants de la Llei d'indústria està constituït, efectivament, per la divisió que s'estableix entre l'àmbit de la seguretat i el de la qualitat. El primer regula l'exercici de la tradicional activitat administrativa de policia industrial; el segon, en canvi, només suposa un reconeixement legal d'activitats privades que troben en aquesta Llei, i després en el RD 2200/1995 (RICSI), el marc jurídic per al seu reconeixement. La institucionalització jurídicopública dels agents que intervenen en el sector de la qualitat industrial permet garantir sota una supervisió administrativa indirecta la prestació correcta d'unes tasques d'un interès públic indubtable²³ com són, d'acord amb l'article 19 de la LI, les de certificació, assaig, auditoria i inspecció, i calibratge industrial.²⁴ Es tracta de tasques que avui dia resulten indissociables de qualsevol activitat industrial i que troben el seu origen i marc natural de desenvolupament

19. Art. 18.1 LI.

20. Art. 18.4.f LI.

21. Art. 21.1 LI.

22. STC 236/1991, FJ 6.

23. La noció d'interès públic constitueix un concepte metajurídic el contingut del qual és variable i contingent segons les relacions entre l'Estat i la societat. *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, pàg. 68-73.

24. No incloem aquí els casos de les entitats d'acreditació i els organismes de normalització en què existeix un control administratiu directe conseqüent amb l'actuació que les primeres també efectuen en l'àmbit de la seguretat industrial, i en la transcendència de les tasques que els segons duen a terme. En els altres subjectes (entitats de certificació, laboratoris d'assaig, entitats auditores i d'inspecció, i laboratoris de calibratge) la supervisió és indirecta perquè la inclusió de totes aquestes organitzacions en l'àmbit institucional de la qualitat depèn del reconeixement formal de la seva competència tècnica per part de l'entitat d'acreditació corresponent designada pels poders públics (art. 8.11 LI i art. 14 i 16, lletra e, del RICSI).

pament en nivells economicointerindustrial. No obstant això, tot i que es tracta d'activitats estrictament privades i no incloses en la noció de servei públic, ofereixen una rellevància per a l'interès públic que justifica, com veurem, el seu sotmetiment parcial al dret administratiu mitjançant mesures especials de control.

Ara bé, aquest plantejament dual entre seguretat i qualitat industrial no ofereix uns contorns tan precisos com es podria pensar d'antuvi. Tots dos àmbits conflueixen i presenten, segons el preàmbul del RICS, una «*inseparable e íntima ligazón establecida por las Directivas comunitarias del nuevo enfoque*». Per això resulta justificada la necessitat de dur a terme un estudi més detallat sobre l'espai de la seguretat industrial i fer una atenció singular a tres activitats l'exercici de les quals discorre per un camí estret que voreja indistintament els límits de la qualitat i la seguretat industrial: normalització, acreditació i certificació. En aquest darrer cas ens referim a les funcions que desenvolupen els organismes de control.

L'objecte de la seguretat industrial i el recurs a la col·laboració privada

En el fonament jurídic 2 de la Sentència 203/1992, de 26 de novembre, el TC assenyala 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*». Es tracta d'activitats públiques d'ordenació i de policia (STC 243/1994, FJ 2) l'exercici de les quals es justifica en «*la prevención y limitación de riesgos [...] a las personas, 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 seguretat industrial constitueix, doncs, el títol que justifica una intervenció administrativa a fi de garantir la tutela de béns emparats constitucionalment.²⁵ Una intervenció que no es presenta, però, d'una manera uniforme i on la col·laboració voluntària prestada per subjectes privats constitueix avui dia una nota comuna.²⁶ Aquesta col·laboració pri-

25. Com destaca Esteve Pardo, la legislació industrial és la normativa «*que siempre ha tenido como finalidad prácticamente exclusiva, la salvaguarda de la salud y la integridad física de las personas*», que actualment amplia els seus objectius «*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, pàg. 50.

26. La col·laboració organitzada d'empreses o associacions privades amb l'Administració per a l'exercici de funcions a les quals és inherent l'exercici de potestats públiques és una qüestió que recentment ha adquirit un interès especial. Des de consideracions relatives a la seguretat ciutadana però que poden ser extrapolades a l'àmbit de la seguretat industrial, González Varas apunta que «*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, pàg. 214. Vegeu, també, el treball de C. Padrós Reig, *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, pàg. 26 i seg.

vada es presenta sota formes i objectius diferents ja que no sols es limita a l'exercici de funcions d'inspecció,²⁷ sinó que s'estén d'una manera magmàtica a parcel·les tan afectes a la noció d'estatalitat com és la mateixa potestat normativa.²⁸

La seguretat industrial exigeix certament una activitat de vigilància sobre les activitats industrials i el seu resultat. Aquest control revesteix actualment, des de la perspectiva del destinatari, un caràcter doble. D'una banda, la inspecció sobre les instal·lacions industrials en funcionament és exercida —directament o indirectament— des de l'Administració competent i troba suport en disposicions reglamentàries de naturalesa tècnica quant a la seva exigibilitat.²⁹ En aquest cas ens trobem davant del que Villar Palasí defineix com un tipus de potestat pública (*potestas inspiciendi suprema*), que és consubstancial a la mateixa idea medul·lar de policia administrativa.³⁰ L'altra vessant de control, més nova, és la que ofereixen els procediments de certificació que, substituint la tradicional homologació administrativa, s'estableixen sobre els productes industrials amb caràcter previ a la seva instal·lació o posada a la venda en el mercat.³¹

27. Vid. 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», a *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. Ramón Martín Mateo* (F. Sosa Wagner, coord.), t. II, València, 2000, pàg. 1605-1623.

28. Vid. S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, I, Madrid, 1998, pàg. 290 i seg.

29. L'article 12.1 de la LI disposa que els reglaments de seguretat han d'establir: «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 [...]*». Segons el mateix article, en l'apartat quart, «*los Reglamentos de Seguridad Industrial 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 comprovació en el compliment de les disposicions i els requisits de seguretat correspon a les administracions públiques, les quals poden atribuir-la als organismes de control acreditats que preveu l'article 15 LI.

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

31. Són diversos els motius que permeten, abans de la seva entrada en el mercat, una absència de controls administratius sobre els productes industrials. D'una banda, les característiques tècniques dels productes ja no es troben fixades exclusivament en regulacions jurídiques, sinó en normes tècniques privades que van adquirint més importància; aquelles es limiten a establir uns requisits mínims de seguretat que els organismes de normalització han de tenir en compte a l'hora d'elaborar les seves normes. En segon lloc hi ha un altre motiu: l'extensió d'una responsabilitat de naturalesa objectiva sobre el fabricant comporta que l'absència de la seguretat que s'espera legítimament esdevingui el criteri decisiu de l'existència del defecte i la responsabilitat consegüent. Aquest és el sistema que estableix la Llei 22/1994, de responsabilitat civil pels danys causats per productes defectuosos, de 6 de juliol de 1994, que té el seu origen en la Directiva 85/374/CEE. En aquest context, l'existència de sistemes de certificació deixa de ser una opció per esdevenir una necessitat que, arribat el cas, permet al fabricant poder desviar possibles responsabilitats a l'entitat de certificació. A més, com 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*», a «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», RAP, núm. 116, 1988, pàg. 330. Sobre la possible responsabilitat del certificador o empresari encarregat pel fabricant del control de qualitat dels productes, vegeu 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», a *Estudios de derecho mercantil en homenaje al profesor Manuel Broseta Pont*, I, València, 1995, pàg. 904 i seg.

Aquí hi ha també unes exigències de seguretat que actualment, però, no es concreten únicament en normes jurídiques,³² sinó sobretot en normes tècniques elaborades per organismes privats. Per tant, a la noció de seguretat industrial s'associaria també indissolublement el fenomen de la normalització tècnica i no sols l'activitat de control sobre les instal·lacions, o la d'homologació-certificació dels productes industrials. El Tribunal Constitucional ho reconeix en els termes següents: «*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* —es refereix al RD 105/1988, pel qual es complementaven, modificaven i actualitzaven determinats preceptes del Reglament general de les actuacions del MINER en l'àmbit de la normalització i l'homologació—: *la normalización y la homologación*» (STC 313/1994, FJ 2).

IV. La infraestructura per a la qualitat i la seguretat industrial

1. *La institucionalització d'un sistema nacional de normalització, certificació i acreditació*

El Reial decret 2200/1995 (RICSI) desplega normativament l'estructura prevista en la LI respecte a la intervenció dels subjectes privats en l'àmbit de l'ordenació industrial. En aquesta regulació, com hem advertit, ha pres força un fenomen en augment, el de la col·laboració privada en l'exercici de funcions públiques.³³ És el cas de la funció d'inspecció que acompleixen els organismes de control, tal com observarem més endavant (3.1.a). Una altra de les notes destacades del RICSI consisteix en la privatització material que efectua de determinades funcions que tradicionalment exercien a Espanya els òrgans administratius. És el cas de la normalització i l'homologació dels productes industrials. En tots dos casos, ara es tracta d'aplegar la col·laboració d'entitats privades per a la realització de tasques que presenten una complexitat tècnica indubtable, alhora que es busca una eficàcia més gran en la seva gestió.³⁴

32. Respecte a l'establiment i la justificació de les exigències de seguretat sobre els productes industrials per mitjà de normes jurídicoadministratives, vegeu J. Solé Feliu, *El concepto de defecto del producto en la responsabilidad civil del fabricante*, València, 1997, pàg. 430 i seg.

33. *Vid.* nota 26. Sobre aquesta qüestió, vegeu també la recent ressenya elaborada per S. González-Varas a «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, especialment pàg. 203-211. Sobre aquest tema i, més concretament, la col·laboració privada en els àmbits de la seguretat i la qualitat industrial, vegeu el capítol VI (pàg. 509-611) de l'obra esmentada 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, pàg. 47.

La raó d'aquest canvi rau en gran mesura en l'adopció dels sistemes de normalització i certificació impulsats des de la Comunitat Europea. A l'igual que en altres Estats membres, a Espanya les previsions comunitàries que contenen el «nou enfocament»³⁵ i l'«enfocament global»³⁶ han comportat un trastorn indubtable respecte als esquemes anteriors de control industrial.³⁷ Concretament, la qüestió essencial se centra a tractar de compatibilitzar el manteniment d'una necessària supervisió administrativa amb la introducció dels sistemes privats de certificació que tenen com a objectiu assegurar la consecució d'un medi ambient tècnic a escala europea i mundial.

El model organitzatiu dissenyat per la Llei d'indústria i les seves normes reglamentàries de desplegament presenta una nova tipologia de subjectes privats que, d'una manera o una altra, tenen algun tipus de relació amb els poders públics. Així, en paraules d'Esteve Pardo, la legislació espanyola estableix una estructura en «casca» que s'enllaça a través d'una línia d'habilitacions successives.³⁸ En el vèrtex d'aquesta estructura es troba el punt de connexió amb l'Administració: el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial. Aquest òrgan administratiu habilita les entitats privades d'acreditació per actuar en l'àmbit de la seguretat industrial. Aquestes entitats són l'element medul·lar del sistema per tal com disposen de competències per verificar la solvència tècnica dels subjectes que actuen en els àmbits de la seguretat i la qualitat industrial.³⁹

Es pot parlar, doncs, d'una infraestructura comuna de la qualitat i la seguretat industrial que, com veurem, integren les entitats d'acreditació i els organismes de normalització.

2. *La infraestructura comuna per a la qualitat i la seguretat industrial*⁴⁰

La fixació en el RICSI d'una infraestructura comuna obeeix a la necessitat d'ordenar d'una manera inseparable i coordinada els subjectes que integren els espais de la seguretat i la qualitat industrial. La infraestructura comuna constitueix una novetat del RICSI respecte a la regulació que conté la LI. En aquesta només les entitats d'acreditació apareixen tant en l'àmbit de la seguretat com en el de la qualitat; mentre que els organismes de normalització se situen únicament en el de la qualitat. Els

35. El «nou enfocament» harmonitzador europeu es refereix a l'aprovació de directives sobre productes industrials que es limiten a establir els criteris essencials de seguretat sobre els productes. La concreció d'aquests criteris es remet a normes tècniques de seguiment voluntari que elaboren els organismes europeus de normalització. Sobre la política del «nou enfocament», vegeu la Resolució del Consell de 7 de maig de 1985 (DO núm. C 136, de 4 de juny de 1985, pàg. 1).

36. El «nou enfocament» es complementa amb una política europea en matèria d'«avaluació de la conformitat» coneguda com a «enfocament global»; vegeu la Resolució del Consell de 21 de desembre de 1989 (DO núm. C 10, de 16 de gener de 1990). L'objectiu d'aquest darrer plantejament és que les certificacions sobre productes realitzades en un Estat puguin desplegar els seus efectes en la totalitat del territori comunitari.

37. Vid. U. di Fabio, *Produktharmonisierung durch Normung und Selbstüberwachung*, Colònia, 1996, especialment pàg. 45-81.

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

39. Art. 17.1, 19.1.b i 8.11 LI; art. 14.1 RICSI.

40. Art. 8 a 19 RICSI.

motius de la nova sistematització que aplica el RICSI respecte als organismes de normalització es deu principalment a la necessitat que els sigui reconegut el paper destacat que tenen pel que fa a la seguretat industrial i que es garanteixi un règim adequat de supervisió administrativa sobre aquests organismes.

3. *Infraestructura acreditable per a la seguretat industrial*

3.1. Organismes de control⁴¹

a) Organismes de control i funció inspectora de l'Administració

En relació amb la seguretat industrial, el control administratiu del compliment de les disposicions reglamentàries sobre productes i instal·lacions industrials descansa en els anomenats organismes de control, que es configuren com a entitats públiques o privades, amb personalitat jurídica.⁴²

Per a l'exercici de les seves activitats, els organismes de control han de ser autoritzats per l'Administració competent. No obstant això, l'obtenció d'aquesta autorització administrativa requereix la valoració tècnica prèvia per part d'una entitat d'acreditació dels requisits necessaris perquè sigui concedida.⁴³ Cal destacar que no és infreqüent observar com des de la legislació sectorial el requisit de l'acreditació s'estén també a d'altres entitats col·laboradores de l'Administració no previstes expressament en el RICSI. Així, per exemple, i dins l'àmbit competencial de l'Estat, l'article 6.2 del RD 1434/1999⁴⁴ estableix que les entitats col·laboradores d'inspecció de les embarcacions recreatives hauran d'«*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)*».

Segons l'article 16.2 de la Llei d'indústria, les actes o els certificats emesos per un organisme de control poden ser, a partir d'una reclamació, objecte de supervisió per part de l'Administració competent. Es tracta d'una alçada impròpia que té la virtualitat de reconduir a l'àmbit administratiu l'activitat duta fins al moment per l'organisme de control.⁴⁵ En aquest sentit s'incoa el procediment administratiu oportú que segueix els tràmits previstos en la legislació de procediment administratiu (LRJPAC). En aquest cas, l'Administració ha de dictar, en un termini de tres mesos, la resolució sobre si és o no correcte el control realitzat per l'organisme de

41. Vid. G. Fernández Farreres, «La infraestructura...», *cit.*, pàg. 51 i seg.

42. Art. 15.1 LI; art. 41 RICSI.

43. Art. 42.1 RICSI.

44. RD 1434/1999, de 10 de setembre, pel qual s'estableixen els reconeixements i les inspeccions de les embarcacions recreatives per garantir la seguretat de la vida humana en la mar i es determinen les condicions que han de reunir les entitats col·laboradores d'inspecció. Un altre exemple és el de les entitats d'avaluació de prestadors de serveis de certificació i de productes de firma electrònica, previstos en l'Ordre del Ministeri de Foment de 21 de febrer de 2000 (BOE de 22 de gener). A més del requisit de la seva acreditació per l'ENAC (art. 6 i 7), l'article 8 de l'Ordre prescriu que les entitats d'avaluació «*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.*, pàg. 150-151.

control.⁴⁶ En el supòsit que es tracti de revisar una certificació negativa, en cap cas l'interessat no pot recórrer a un altre organisme autoritzat. No obstant això, un cop revocada l'acta negativa per l'Administració, l'interessat sí que pot sol·licitar els serveis d'una altra entitat autoritzada. Finalment, als efectes de facilitar la supervisió sobre l'actuació dels organismes de control, aquests han de remetre anualment a l'Administració autonòmica competent: 1) una memòria detallada de les actuacions realitzades en el seu territori;⁴⁷ 2) una còpia de l'informe de seguiment de l'entitat d'acreditació que confirmi el manteniment de les condicions d'acreditació.⁴⁸ En el cas que l'organisme de control hagi realitzat activitats en tot el territori de l'Estat espanyol, haurà de remetre la documentació esmentada al Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial.⁴⁹

Las activitats que desenvolupen els organismes de control poden dividir-se en dos: 1) la que ara ens ocupa, és a dir, la funció d'inspecció estricta sobre les instal·lacions industrials on només es tenen en compte les reglamentacions jurídiques de seguretat que provenen de l'Administració; 2) la funció certificant que realitzen sobre els productes industrials previstos en les directives comunitàries sobre la base de normes tècniques, aspecte que detallarem en l'apartat següent. Per a ambdues actuacions són competents els organismes de control. En el primer cas, existeixen, no obstant això, dubtes respecte a si el règim d'autorització previst en la legislació estatal constitueix títol suficient per a les actuacions inspectores que realitzen els organismes de control. La raó és que es tracta d'una activitat que incideix en l'exercici d'una funció pública la responsabilitat última de la qual és competència dels poders públics.

Ara bé, aquest tema no es limita només als organismes de control, sinó que s'estén a tot l'ampli ventall d'entitats col·laboradores de l'Administració en l'exercici de la funció inspectora. Així, actualment es planteja un debat interessant al voltant de tres qüestions: 1) si ens trobem davant un exercici privat de funcions públiques; 2) quin ha de ser el règim jurídic d'aquestes entitats quan exerceixen funcions d'inspecció —per raó de seguretat industrial en el cas dels organismes de control—; 3) quin marge tenen les comunitats autònomes per definir el règim jurídic d'aquestes entitats en el marc de la legislació estatal.

Respecte a la primera qüestió, sembla clar que l'actuació dels organismes de control no es limita a una mera activitat tècnica; abasta també una activitat jurídica de contingut declaratiu que permet pensar en un exercici privat de funcions públiques. No obstant això, tal consideració no pot ser afirmada d'una manera apriorística, ja que existeixen elements en contra seva de prou rellevància com per ser tinguts en compte. Així, si considerem l'existència d'un autèntic exercici privat de funcions públiques, hem d'acceptar que s'exerceixi des d'una *posició externa* a l'organització administrativa,⁵⁰ fet que, en el cas que ens ocupa, com ha recordat recentment Ma-

46. Art. 46.2 RICSI.

47. Art. 48.2.a RICSI.

48. Art. 48.2.b RICSI.

49. Art. 48.3 RICSI.

50. Sobre la realització de funcions públiques per privats, vegeu J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, 1991, pàg. 949 i seg.; així com l'estudi de F. Sainz Moreno, «Ejercicio privado de funciones públicas», RAP, 100-102, 1983, pàg. 1699 i seg.

cera, podria constituir un «*ilegítimo sacrificio de auténticas potestades públicas*».⁵¹ Per a Carrillo Donaire no ens trobem, en canvi, davant un exercici privat de funcions públiques en sentit estricte,⁵² ja que l'actuació dels organismes de control és reconduïble, en última instància, a l'Administració i, en conseqüència, «*no puede hablarse de ejercicio in proprio de una esfera de competencias jurídico-administrativa para el particular, ni tampoco cabe sostener que éste goce en el ejercicio de estas funciones de un ámbito de autonomía funcional garantizado por el ordenamiento*».⁵³ Efectivament, com hem exposat anteriorment, la previsió d'una alçada impròpia sobre l'actuació dels organismes de control permet reconduir l'última decisió a l'àmbit subjectiu de l'Administració. Ara bé, també és cert que al marge d'aquest possible control administratiu posterior, els organismes de control certifiquen, amb efectes administratius, el compliment de les condicions i els requisits de seguretat previstos en les reglamentacions tècniques corresponents i és precisament l'exercici d'aquesta funció certificant⁵⁴ el que, en el cas dels organismes de control, permetria considerar l'exercici d'autèntiques funcions públiques delegades.⁵⁵ A més, facultats com les que atribueix l'article 47.1.j del RICSÍ fan difícil no veure, en el cas dels organismes de control, l'existència d'un cert desistiment de funcions públiques en subjectes privats. Tal precepte estableix la possibilitat de prendre «mesures preventives especials» en aquells casos «de risc greu d'accident o emergència». En aquest cas l'actuació del subjecte privat excedeix «en alguna cosa més» una mera activitat material i instrumental.

Això ens porta, en segon lloc, a plantejar quin ha de ser el títol jurídic habilitant per a aquest tipus d'entitats en l'exercici de la seva activitat. Com s'ha dit anteriorment, des de la legislació estatal s'estableix un sistema d'autorització⁵⁶ la virtualitat del qual, com a títol habilitant per a l'exercici de funcions d'inspecció, no deixa de suscitar alguns dubtes. Per a un sector de la doctrina hi ha la possibilitat de recórrer al règim concessional,⁵⁷ tal com han fet algunes comunitats autònomes (p. ex. Ca-

51. Vid. B.-F. Macera, «La problemática de la asunción de la inspección administrativa...», *cit.*, pàg. 1619. Per a aquest autor l'atribució a aquest tipus d'entitats col·laboradores de facultats que constitueixen potestats públiques suposa l'abandó per l'Administració dels seus poders d'*imperium*, la qual cosa «*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*» (pàg. 1620-1621).

52. L'autor adverteix que la nota de la «inimputabilitat» a l'Administració de l'activitat «administrativa» desenvolupada per l'exercent privat d'una funció pública constitueix «*el dato fundamental que sirve para diferenciar los supuestos de ejercicio privado de funciones públicas de otros fenómenos de colaboración funcional que pudieren guardar ciertas conexiones con esta categoría*», a *El derecho de la seguridad...*, *op. cit.*, pàg. 562.

53. *Ibidem*, pàg. 607.

54. Sobre la funció certificant com a funció pública administrativa i el seu exercici per «concessionaris», vegeu J. E. Martínez Jiménez, *La función certificante del Estado*, IEAL, Madrid, 1977, pàg. 38 i seg.

55. En aquest sentit, vegeu G. Fernández Farreres, «La infraestructura...», *cit.*, pàg. 59.

56. Sobre l'autorització reglamentada com a manera de gestionar activitats privades d'interès públic, vegeu J. A. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad...*, *op. cit.*, pàg. 581 i seg.

57. Vid. G. Fernández Farreres, «La infraestructura...», *cit.*, pàg. 54 i seg. El motiu d'aquesta opció favorable a la tècnica concessional rau fonamentalment, com assenyalava aquest autor, en la possibilitat de limitar el nombre d'entitats, ja que «*se trata de ejecutar actividades que son responsabilidad última de la Administración y que, además, puede asumirlas y desarrollarlas directamente*» (pàg. 59).

talunya). Això significaria concebre aquesta tasca com a servei públic. Ara bé, tal consideració sembla que no és possible si atenem que la raó de l'activitat d'inspecció no es troba en la prestació d'un servei públic, sinó en una funció pública. En aquest sentit s'ha manifestat el Tribunal Suprem en la Sentència de 13 d'octubre de 1997 (Ar. 7439).⁵⁸ Així, com adverteix Esteve Pardo,⁵⁹ el que es fa palès és l'absència, en l'ordenament espanyol, d'una fórmula que traslladi d'una manera satisfactòria als particulars l'exercici de funcions públiques. Es troba a faltar les possibilitats que ofereix un institut tan freqüent a Alemanya com és el de la *Beleihung*.⁶⁰

Finalment, cal parar atenció breument a l'abast de la normativa autonòmica en la configuració del règim jurídic de les entitats privades que tractem aquí. Davant el règim autoritzatori que com hem vist disposa la legislació estatal, la normativa autonòmica, especialment en el cas de Catalunya⁶¹ i la Comunitat castellanoleonese,⁶² s'havia decantat ja anteriorment pel sistema de concessió administrativa. Amb independència de quin hagi de ser el títol habilitant, qüestió ja plantejada, ara es tracta d'atendre si les comunitats autònomes es poden apartar del règim estatal previst per a la designació dels organismes de control. En opinió de Carrillo Donaire,⁶³ existeix una subordinació de la competència normativa autonòmica a l'estatal en la determi-

58. Sobre aquesta Sentència vegeu els comentaris d'E. Arana García, «Naturaleza jurídica de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1999, pàg. 9-41; i D. Canals Ametller, «La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razón de seguridad», *Revista del Poder Judicial*, 1999 (IV), pàg. 459 i seg. La referida STS de 13 d'octubre de 1997 considera que l'activitat d'Inspecció Tècnica de Vehicles no és un servei públic, sinó una funció pública a la qual no és aplicable l'article 128.2 CE pel fet que es tracta d'una activitat pròpia de la sobirania. En aquesta mateixa línia es manifesta la STS de 7 de maig de 1999 (Ar. 6515), en la qual, no sense controvèrsia al nostre parer, s'arriba a admetre que la concessió administrativa constitueix una tècnica jurídica adequada per traslladar a instàncies privades l'exercici d'una potestat pública.

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

60. A diferència del cas alemany, en l'ordenament administratiu espanyol, com en el francès, la col·laboració privada en l'exercici de funcions o activitats administratives ha girat tradicionalment al voltant de la noció de servei públic. En l'ordenament germànic aquesta noció no existeix i en el tema de la col·laboració s'imposa el criteri de la *posició jurídica* (*Rechtsstellungstheorie*), és a dir, de la disposició de poders públics per part del particular. En altres paraules, des d'aquesta perspectiva s'exigeix que el col·laborador de l'Estat (el *Beliehene*) exerceixi, mitjançant una habilitació, la *puissance publique*. Vegeu B. Knapp, «La collaboration des particuliers et de l'Etat à l'exécution des tâches d'intérêt général», a *Mélanges Henri Zwaalen*, Lausana, 1977, pàg. 372. Sobre l'institut de la *Beleihung*, vegeu amb caràcter general, H.-U. Erichsen *et alii*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10a ed., Berlín, 1995, § 1, 15 § 12, 14 § 53, 26; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10a ed., Munic, 1995, pàg. 574 i seg.; F. Ossenbühl, «Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private», *VVDStRL*, núm. 29, 1971, pàg. 145. En la nostra doctrina es pot consultar la documentada nota núm. 100 del treball de F. Sainz Moreno, «Ejercicio privado de funciones públicas», cit., pàg. 1776-1779. Resulten interessants les consideracions que realitza sobre aquesta figura J. Esteve Pardo (*Técnica, riesgo y derecho*, op. cit., pàg. 145 i seg.), el qual assenyalava que juntament amb funcions d'autoritat de contingut decisor i executiu (*obrigkeitlichen Kompetenzen*), també poden ser objecte de *Beleihung* les competències de contingut declaratiu, arbitral, certificants o d'inspecció (*schlicht-boheitlichen Kompetenzen*), que són les que exerceixen les TÜV (associacions d'inspecció tècnica) en l'àmbit de la seguretat industrial.

61. Llei 13/1987, de 9 de juny, de seguretat industrial.

62. Llei 3/1990, de 16 de març, de seguretat industrial.

63. *El derecho de la seguridad...*, op. cit., pàg. 159 i seg.

nació del règim jurídic bàsic de les entitats que col·laboren amb l'Administració en l'exercici de les funcions d'inspecció i control. I afegeix que la reglamentació autonòmica no limita els seus efectes a meres qüestions d'organització, ja que l'activitat de les entitats col·laboradores es projecta externament sobre determinats drets i interessos dels administrats. Per aquests motius l'autor esmentat està d'acord amb la inconstitucionalitat del règim concessional pel qual han optat algunes comunitats autònomes o hi optaran en el futur. Aquesta opinió és refermada per la STC 243/1994, en la qual s'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). Ara bé, al nostre parer, la regulació estatal ateny els requisits que garanteixin la independència i la solvència econòmica i tècnica d'aquestes entitats, però no el règim jurídic de relació entre l'Administració competent —l'autonòmica— i l'entitat privada que, al cap i a la fi, exercirà per delegació funcions la titularitat i responsabilitat última de les quals corresponen a l'Administració designant. Administració que molt bé podria decidir exercir directament aquestes funcions sense recórrer a la col·laboració privada, ja que no es tracta d'activitats que es puguin qualificar com a privades, sinó exclusivament públiques i, per tant, no existeix sobre elles cap dret preexistent per part dels particulars. Efectivament, recordant la STS de 13 d'octubre de 1997, el Tribunal Suprem ha manifestat que la col·laboració privada en aquests casos no troba motiu de ser en la prestació d'un servei públic, sinó en una funció pública⁶⁴ —en aquest supòsit la Inspecció Tècnica de Vehicles—. En excloure el Tribunal Suprem la categorització d'activitat econòmica, se significa que no existeix un dret dels particulars a exercir aquesta tasca i, per tant, l'exercici únic per l'Administració sobre aquesta no representa cap tipus d'expropiació.⁶⁵

b) Els organismes de control com a organismes notificats previstos en les directives del «nou enfocament»

Els organismes de control no actuen només exercint la funció pública d'inspecció, sinó que també són reconeguts per l'Administració per a la realització d'una funció certificadora, prèvia a la comercialització dels productes industrials, que el fabricant pot contractar voluntàriament amb qualsevol dels anomenats organismes

64. Literalment s'assenyala en aquesta Sentència 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 és aquest, en canvi, el cas d'Alemanya, en què l'assumpció directa per l'Administració d'alguns Estats federats (Hessen i Hamburg) de la funció d'inspecció tècnica fins aleshores duta a terme per les TÜV —associacions privades d'inspecció tècnica— va ser considerada com una expropiació per la Sala Civil del Tribunal Suprem alemany en la Sentència de 30 de setembre de 1957 (*NJW* 1957, pàg. 1927). Crític amb aquesta resolució judicial és el conegut treball de H. H. Rupp, *Privateigentum an Staatsfunktionen? Eine kritische Untersuchung am Beispiel der Technischen Überwachungsvereine* (Propietat privada en les funcions estatals? Un estudi crític en l'exemple de les associacions d'inspecció tècnica), Tubinga, 1963. Una recensió sobre aquesta obra, la realitza L. Martín-Retortillo a *RAP*, núm. 43, 1964, pàg. 493-495. Vegeu també Meyer, a Landmann/Rohmer, *Gewerbeordnung*, vol. II GSG § 14.

notificats (*notified bodies*) a escala europea.⁶⁶ Es tracta, en suma, d'una tasca que aquests organismes acompleixen seguint uns procediments d'avaluació de la conformitat i que culmina amb l'obtenció, per part del fabricant, de l'anomenat «marcat CE» sobre el producte industrial en qüestió. Aquests procediments es desenvolupen a partir dels mòduls que conté la Decisió del Consell de 22 de juliol de 1993.⁶⁷

En aquest supòsit, es planteja la qüestió sobre quin és l'abast de l'activitat que efectuen aquests organismes i quina és la posició de l'Administració, ja que aquí també parlem de seguretat industrial.

Des de les previsions del Ministeri d'Indústria queda clar que els organismes notificats a la Comissió Europea per actuar en els àmbits harmonitzats han de tenir la condició prèvia d'organismes de control.⁶⁸

Apareix, doncs, en el cas dels productes industrials que són objecte d'harmonització tècnica per part de les directives comunitàries, un nou àmbit d'actuació. Aquest, tot i que escapa al de la qualitat, en centrar més l'atenció en les exigències de seguretat, tampoc no s'inscriu plenament en l'espai reglamentari perquè té un component autoreglatiu important que implica un allunyament respecte als tradicionals controls administratius de caràcter directe i immediat.⁶⁹ Es tracta d'un àm-

66. En l'àmbit de la fabricació de vehicles persisteix l'homologació administrativa i no són d'aplicació els sistemes de certificació que preveu la normativa europea per a altres productes industrials. Les homologacions de vehicles, components, parts integrants, peces i sistemes que afecten el trànsit i la circulació corresponen competencialment a l'Estat, el qual designa els laboratoris per a la realització dels assajos que preveu la Comunitat Europea (art. 13.4 LI).

67. DO núm. L 220, de 30 d'agost de 1993, pàg. 23 i seg.

68. Aquesta és una nota comuna en tots els actes de transposició de directives sobre sectors que incumbeixen el MINER, per exemple: el RD 1435/1992, de 27 de novembre, sobre màquines, o el RD 1314/1997, d'1 d'agost, sobre ascensors. En ambdós casos es diu expressament que els organismes notificats espanyols encarregats d'efectuar els procediments de certificació han de tenir la condició d'organismes de control a què es refereix el capítol I del títol III de la Llei 21/1992, d'indústria. En canvi, en aquells altres sectors harmonitzats que en el cas espanyol corresponen a altres àmbits ministerials s'omet l'existència dels organismes de control previstos en la LI. Així, per exemple, el Reial decret 297/1998, pel qual, a proposta del ministre de Foment, es regulen els requisits de seguretat de les embarcacions d'esbarjo, disposa que els organismes competents en els procediments d'avaluació conformes són designats per la Direcció General de la Marina Mercant (article 86.5 de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant) amb l'acreditació prèvia dels criteris que fixa l'annex (vegeu nota 44). Res no impedeix, a més, que l'organisme notificat sigui un òrgan administratiu. Aquest és el cas dels productes sanitaris (Directiva 93/42/CEE, objecte de transposició pel RD 414/1996), l'organisme notificat del qual és la Direcció General de Farmàcia i Productes Sanitaris, segons Resolució de 27 d'abril de 1998 (BOE de 23 de juny de 1998).

69. Es tracta de l'homologació administrativa. Hi afegim que el dels vehicles de motor és un dels àmbits en què la normativa comunitària existent s'aparta del «nou enfocament» i opta, en canvi, per establir les prescripcions tècniques en les directives específiques corresponents. A tall d'exemple podem esmentar les directives següents: Directiva 98/77/CE, per la qual s'adapta al progrés tècnic la Directiva 70/220/CEE, relativa a les mesures que s'han de prendre contra la contaminació de l'aire causada per les emissions dels vehicles de motor; Directiva 98/90/CE, per la qual s'adapta al progrés tècnic la Directiva 70/387/CEE, relativa a les portes dels vehicles de motor i els seus remolcs. El contingut d'aquestes Directives s'ha incorporat a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant l'Ordre del Ministeri d'Indústria de 17 de febrer de 1999 —BOE de 26 de febrer— que modifica els annexos I i II del Reial decret 2028/1986, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació de directives comu-

bit en què les prescripcions i els sistemes administratius de control establerts per raons de seguretat troben una aplicació limitada i, en canvi, hi tenen un paper preponderant les normes tècniques elaborades pels organismes europeus de normalització, com també l'autocontrol del fabricant i l'actuació d'organismes de certificació acreditats i notificats per cada Estat. Ens trobem, en definitiva, davant d'un exemple clar d'autoregulació⁷⁰ que és objecte, però, de regulació i supervisió administrativa. En propietat, doncs, hauríem de parlar d'un supòsit de regulació que té en compte elements autoregulatius.⁷¹ Els procediments de certificació previstos en les directives europees constitueixen un bon exemple de com aconseguir un control administratiu en cooperació amb l'autoresponsabilitat privada. L'estudi d'aquest model ha de tenir molt present la implementació que hi ha entre l'activitat normalitzadora i la de certificació fins a l'extrem que totes dues conformin un veritable sistema institucional amb projecció supranacional.⁷²

3.2. Verificadors mediambientals⁷³

La Llei d'indústria no fa cap esment dels verificadors ambientals ja que és anterior a la regulació europea que els estableix: el Reglament (CEE) núm. 1836/93, de 29 de juny de 1993,⁷⁴ pel qual es permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals. En el cas espanyol, el desplegament dels operadors previstos en aquesta important norma europea no ha estat dut a terme mitjançant llei, sinó a través de dues disposicions reglamentàries. Es tracta del RICSI⁷⁵ i del RD 85/1996,

nitàries relatives a l'homologació de tipus de vehicles, remolcs, semiremolcs i les seves parts i peces. En aquest cas es manté a escala europea l'homologació administrativa i no es preveu la certificació per tercera part —difícil, d'altra banda, atesa la complexitat i les elevades quantitats econòmiques que requereix la indústria automobilística— o l'autocertificació del fabricant. Aquest darrer és el sistema utilitzat als Estats Units, on són els fabricants els qui certifiquen a l'Administració que els seus vehicles respecten efectivament les normatives. En tot cas, l'obtenció de l'homologació requereix nombrosos assajos que es fan en laboratoris especialitzats i, en el cas europeu, autoritzats oficialment.

70. L'expressió «autoregulació» és d'ús cada cop més freqüent. Pel que fa a la doctrina, Tornos ho refereix a partir de l'existència d'unes regles de comportament i uns organismes de control creats pels subjectes dels sectors implicats. La voluntarietat, en tot cas, constitueix la nota comuna del fenomen de l'autoregulació. Vid. J. Tornos, *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Madrid, 1999, pàg. 59-60. El legislador també s'ha fet ressò d'aquesta expressió, especialment de tot allò que té relació amb les tecnologies de la informació. És el cas de la Llei 22/1999, de 7 de juny, per la qual es modifica la Llei 25/1994, d'incorporació a l'ordenament jurídic espanyol de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva. La disposició addicional tercera de la Llei 22/1999 sanciona una promoció de l'autoregulació en els termes següents: «[...] los poderes públicos promoverán el desarrollo de organizaciones de autorregulación del sector [...]».

71. Vegeu W. Hoffman Riem, «Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen - Systematisierung und Entwicklungsperspektiven», a *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Baden-Baden, 1996, pàg. 300.

72. Sobre aquesta qüestió, vegeu M. Royon, «L'émergence de systèmes nationaux de normalisation-certification et leur connexion internationale», RIDE, núm. 1, 1999, pàg. 107-118.

73. Un estudi més ampli es pot veure a l'obra recent d'A. Nogueira, *Écoauditórias...*, op. cit. pàg. 231 i seg.

74. DO núm. L 168, de 10 de juliol de 1993, pàg. 1 i seg.

75. Art. 49 a 53 RICSI.

de 26 de gener.⁷⁶ El RICSÍ, de manera discutible, inclou els verificadors mediamientals dins la infraestructura per a la seguretat industrial. Això no vol dir, però, que la seva actuació es consideri una funció pública. L'aplicació del Reglament EMAS⁷⁷ a Espanya ofereix la mateixa virtualitat que té en altres Estats de la UE: ser un instrument d'adopció voluntària per part del destinatari (el centre industrial) i tenir un component important privat i d'autoregulació. En altres paraules: el sistema EMAS, malgrat certs components públics, no es concep, en principi, com una alternativa als mecanismes administratius de control, en atenció, singularment, a la concessió d'autoritacions per a instal·lacions industrials. Hi ha, però, una excepció remarcable que ha introduït la Llei catalana 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental.⁷⁸ Aquest text legal transposa el contingut de la important Directiva 96/61/CE.⁷⁹ L'article 44.1 de la Llei esmentada disposa un control periòdic de les instal·lacions industrials (entre dos i quatre anys, segons l'activitat) per determinar el compliment de les determinacions ambientals exigibles. Doncs bé, aquest mateix precepte estableix una exempció del control periòdic per a aquelles instal·lacions que estiguin acollides al sistema d'ecogestió i ecoauditoria de la Unió Europea. Es tracta d'una previsió certament nova i problemàtica⁸⁰ l'aplicació de la qual encara no s'ha dut a terme a causa del poc temps transcorregut i del migrat èxit —de moment— que el sistema EMAS ha tingut a Espanya enfront d'uns altres, especialment el desenvolupat exclusivament per les normes ISO de la sèrie 14000.⁸¹

76. BOE de 21 de febrer de 1996.

77. *Environmental Management and Audit Scheme* (sistema de gestió i auditoria ambiental).

78. En aquest sentit, vegeu el treball de T. Martí Aromir, «El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental», a REALA, núm. 280-281, 1999, especialment pàg. 437-447.

79. Directiva 96/61 del Consell, de 24 de setembre de 1996, relativa a la prevenció i al control integrats de la contaminació (DO núm. L 257, de 10 d'octubre de 1996, pàg. 26 i seg.). Sobre aquesta norma europea i les dificultats de transposar-la, vegeu Ph. Mesenburg i M. Tarrés Vives, «La Ley alemana de protección contra las inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán», a *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 23, 1999, pàg. 111-132.

80. *Vid.* M. Tarrés Vives, «Los sujetos privados en la gestión y auditoría medioambiental comunitaria. Su desarrollo en la *Umweltauditgesetz* alemana», RAP, núm. 145, 1998, pàg. 519. Actualment, a Alemanya el Ministeri Federal de Medi Ambient està estudiant la possibilitat de privilegiar aquelles instal·lacions industrials que adoptin el sistema EMAS. Concretament, el projecte de text articulat («Artikelgesetz») per a la transposició de la Directriu 96/61/CE i altres directrius comunitàries sobre protecció del medi ambient, preveu un ampli desplegament reglamentari en l'àmbit de la legislació d'immissions i residus. És en aquest futur desplegament on es preveu la possibilitat d'un reglament privilegiatiu de l'auditoria ambiental (*Umweltaudit-PrivilegierungsV*). La justificació rau en què el compliment de l'EMAS significa la realització parcial mitjançant autocontrol de determinades actuacions pròpies de la inspecció administrativa en atenció a garantir el compliment de les prescripcions mediamientals. Així, de la manera i segons com es realitza aquest autocontrol pot operar un alleugeriment de la inspecció administrativa. Així, podria aconseguir-se un estalvi de costos en, per exemple, l'execució de mesures o esperar una reducció de despeses administratives en l'elaboració d'informes. Vegeu l'informe de seguiment del *Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit* sobre la «Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz» (de 25 d'octubre de 2000).

81. El 31 de març de 1999 hi havia a Espanya 25 centres registrats en el sistema EMAS enfront d'un total de 175 certificacions ISO 14001. *Vid.* J. M. Páez i F. Carrasco, «La normativa sobre siste-

El RICSÍ disposa que els verificadors mediambientals poden ser entitats públiques o privades⁸² que, en tot cas, requereixen ser acreditats, segons normes de la sèrie EN 45000,⁸³ per una entitat d'acreditació⁸⁴ i inscriure's en el Registre d'establiments industrials.⁸⁵ Cal destacar que la gestió administrativa del sistema EMAS està descentralitzada en les comunitats autònomes. Les competències de les comunitats autònomes són: 1) designació i control de les entitats d'acreditació,⁸⁶ 2) establiment de l'òrgan de registre dels centres industrials adherits al sistema.⁸⁷ En tot cas, les comunitats autònomes han de notificar al Ministeri de Medi Ambient (Administració de l'Estat) els organismes de registre i les entitats d'acreditació que, si escau, hagin designat, per comunicar-ho posteriorment a la Comissió Europea.⁸⁸ La comunicació al Ministeri de la relació de verificadors mediambientals correspon a les entitats d'acreditació.⁸⁹ En cas que alguna comunitat autònoma no designi l'organisme competent, el RD 85/1996 estableix que amb caràcter subsidiari aquesta funció ha de correspondre al Ministeri.⁹⁰ Igualment, i sens perjudici del que facin les CCAA, el RD 85/1996 designa com a entitat d'acreditació de verificadors mediambientals l'associació privada «Entitat Nacional d'Acreditació» (ENAC).⁹¹ Actualment, ENAC és l'única entitat d'acreditació que hi ha a Espanya. El seu règim jurídic serà objecte d'estudi més endavant.

4. *Infraestructura acreditable per a la qualitat*

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, la LI ha institucionalitzat l'àmbit de la qualitat. Això implica el reconeixement jurídicopúblic d'un conjunt d'agents que no prenen com a base de la seva actuació el que preveuen els reglaments de seguretat dictats per l'Administració, sinó allò que contenen normes tècniques elaborades per organismes de normalització. Aquestes normes tècniques referides a productes o a processos de producció són per al destinatari, el fabricant, d'aplicació voluntària.⁹² Ara bé, el concepte de qualitat no es limita a la normalització, sinó que

mas de gestión medioambiental: un estudio de las aproximaciones de la UE y la International Organization for Standardization», a *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, 1999, núm. 6, pàg. 10 i seg. El 16 de novembre de 2000 el nombre de centres registrats en el sistema EMAS pujava ja a 73.

82. Art. 49 RICSÍ. El nombre de verificadors acreditats és certament migrat. El 30/11/2000 només havien estat acreditades set entitats: AENOR, ICICT, SA, Bureau Veritas Quality International España, SA, Centre de Certificació-Laboratori General d'Assaigs i Investigació (LGAI), DNV Det Norske Veritas España, Lloyd's Register Quality Assurance LTD (Operacions Espanya), Centre de Certificació de la Cambra Oficial de Comerç i Indústria de Madrid. En l'àmbit europeu el nombre de verificadors pujava, el desembre de 2000, a 310, 235 dels quals corresponien a Alemanya. Vegeu <http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index.htm>. Se'n pot consultar la llista a: www.enac.es.

83. Art. 53. *b* RICSÍ.

84. Art. 51.1 RICSÍ.

85. Art. 51.3 RICSÍ.

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. Disposició addicional segona del RD 85/1996.

92. Art. 8.3 LI.

també comprèn els anomenats procediments de certificació⁹³ que tenen com a objectiu establir la conformitat d'una determinada empresa, producte, procés o servei als requisits definits en normes o especificacions tècniques.⁹⁴

En gran mesura, l'impuls de les certificacions de qualitat ha estat donat per la política europea de l'«enfocament global»,⁹⁵ que ha establert la necessitat d'una infraestructura europea de certificació i proves, com també el reconeixement mutu de les certificacions.⁹⁶

*Entitats de certificació;*⁹⁷ *laboratoris d'assaig i calibratge;*⁹⁸ *entitats auditores i d'inspecció*⁹⁹

Malgrat el diferent tipus d'activitats que desenvolupen aquests agents, tots presenten unes notes comunes que permeten realitzar-ne un tractament conjunt. D'una manera esquemàtica, aquestes característiques són les següents:

1. Poden ser entitats públiques o privades.
2. La seva activitat és sol·licitada per una empresa amb caràcter voluntari.
3. Totes aquestes entitats segueixen els criteris establerts per les normes tècniques europees i internacionals i, en concret, les que els siguin aplicables de la sèrie UNE 66.500 (EN 45000).¹⁰⁰
4. Per a la seva actuació es requereix l'acreditació prèvia per part d'una entitat d'acreditació.¹⁰¹ L'acreditació permet la inscripció obligada en el Registre d'establiments industrials.
5. S'estableix, segons els casos, un règim d'incompatibilitat. Així, les entitats de certificació no poden certificar empreses, productes, processos o serveis en cas que hagin participat prèviament en les activitats d'assessoria o consultoria relatives a les esmentades certificacions.¹⁰²
6. Finalment, es preveu per a totes aquestes entitats un deure genèric d'informació i assistència tècnica envers les administracions públiques.

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

94. Art. 8.6 LI.

95. Vegeu, J. McMillan, «Une politique européenne pour la promotion de la qualité», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 411, 1997, pàg. 520 i seg.

96. Vid. Document de la Comissió «Planteamiento global en materia de certificación y pruebas. Los instrumentos para garantizar la calidad de los productos industriales», DO núm. C 267, de 19 d'octubre de 1989, pàg. 3 i seg.

97. Art. 20 a 25 RICSI.

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

99. Art. 31 a 35 RICSI.

100. Les normes EN de la sèrie 45000 seran objecte d'una substitució progressiva per una altra sèrie de normes; és el cas de la 45001, relativa a l'acreditació dels laboratoris d'assaig i calibratge que des del juliol de 2000 ha estat substituïda per la norma UNE-EN ISO/ICE 17025.

101. El 30 de novembre de 2000, l'ENAC, de moment l'única entitat espanyola d'acreditació, havia acreditat 17 entitats de certificació de sistemes de qualitat, 40 entitats d'inspecció, 241 laboratoris d'assaig i 101 laboratoris de calibratge.

102. Art. 25 RICSI.

V. Règim jurídic del sistema espanyol d'acreditació

D'acord amb el que hem pogut observar, l'acreditació constitueix la *conditio sine qua non* per a la inclusió d'una entitat en l'espai de la qualitat o la seguretat industrial. En el sentit descrit en la legislació industrial espanyola, l'acreditació és una activitat que s'impulsa des de la Comunitat Europea.¹⁰³ La seva raó es fonamenta en la necessitat d'un mecanisme que garanteixi —a escala europea— la competència tècnica de totes aquelles organitzacions que mitjançant l'elaboració d'assajos i l'emissió de certificacions estableixin una presumpció de seguretat sobre els productes industrials objecte d'harmonització tècnica per mitjà de directives.

El sistema espanyol d'acreditació es defineix en el RICSI.¹⁰⁴ Tot i que de *lege data* hi ha la possibilitat que les comunitats autònomes designin les entitats d'acreditació amb l'informe positiu previ del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial,¹⁰⁵ el cert és que actualment a Espanya únicament hi ha una entitat d'acreditació de caràcter multisectorial: l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC). Malgrat la seva denominació, l'ENAC no és un organisme públic, sinó una associació privada sense ànim de lucre, tal com exigeix l'article 14 del RICSI. La designació de l'ENAC com a entitat d'acreditació es realitza en el RICSI;¹⁰⁶ és a dir, qui la fa és el Ministeri d'Indústria. La raó d'aquesta designació cal cercar-la en el desig del MINER d'assegurar l'existència a Espanya d'una entitat d'acreditació i aprofitar l'estructura que oferia la ja existent «Xarxa Espanyola de Laboratoris d'Assaig» (RELE). RELE era una estructura creada l'any 1986 i que havia estat auspiciada directament des del MINER.

Com ja s'ha dit, les entitats d'acreditació han de ser entitats privades. La rotunditat amb què s'expressa el RICSI només permet concebre l'acreditació com una activitat materialment privada. No hi ha, doncs, la possibilitat que l'Administració exerceixi la funció d'acreditació mitjançant formes de personalització jurídicoprivada.¹⁰⁷

La participació de l'Administració, pel que fa a l'acreditació, es limita a la designació de l'entitat corresponent, a supervisar la manera com exerceix les seves funcions¹⁰⁸ i a la representació en els seus òrgans de govern.¹⁰⁹ Això últim ha d'estar previst en els estatuts de l'entitat d'acreditació. Tots aquests elements permeten considerar que es tracta d'una activitat privada d'interès públic subjecta a reglamentació administrativa.

1. Condicions i requisits d'organització i funcionament

El conjunt de condicions i requisits d'organització i funcionament de les entitats d'acreditació es dirigeix a garantir-ne l'actuació amb imparcialitat, independència i

103. La Resolució del Consell esmentada de 21 de desembre de 1989 indica que els Estats membres han de fomentar «la creació de sistemes de acreditació y la utilització de tècniques de intercomparació».

104. Art. 14 a 19 RICSI.

105. Art. 15.1 RICSI.

106. Disposició addicional tercera del RICSI. Aquest precepte, entre d'altres, ha estat objecte d'un conflicte de competències plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i encara no resol't pel Tribunal Constitucional; vegeu la nota 11.

107. No és aquesta l'opinió de la Generalitat de Catalunya, qui, mitjançant el Decret 170/1999, ja ha previst que un òrgan administratiu efectui les funcions d'acreditació pel que fa a les anomenades entitats ambientals de control i als verificadors mediambientals.

108. Art. 15.6 i art. 19 RICSI.

109. Art. 16.d RICSI.

integritat. Amb aquesta finalitat cal assegurar la solvència tècnica i financera de l'entitat d'acreditació. D'entre el conjunt de condicions, en destaquen quatre: 1) L'entitat d'acreditació s'ha d'organitzar d'acord amb els criteris i les normes sobre acreditació que emanen de la Unió Europea a fi d'aconseguir-ne l'equiparació amb altres organismes similars dels Estats membres;¹¹⁰ 2) Tenir caràcter multisectorial i integrar-se en les organitzacions europees d'acreditació que tinguin com a objectiu la consecució del reconeixement mutu de les acreditacions concedides pels seus membres i de les activitats de les entitats i els organismes acreditats i participar en el desenvolupament de criteris i normes europeus sobre acreditació;¹¹¹ 3) Disposar de procediments específics per al tractament de les reclamacions que es puguin rebre de clients o altres parts afectades per les seves activitats i mantenir un arxiu amb totes les reclamacions rebudes i les actuacions adoptades a l'efecte.¹¹² Cal destacar que en cas de desacord amb la decisió de l'entitat d'acreditació no es preveu l'existència d'un recurs davant l'Administració pública competent. Això significa que l'acreditació no té en cap moment la consideració d'acte administratiu; 4) L'entitat d'acreditació ha de subscriure pòlisses d'assegurança que garanteixin la cobertura de la seva responsabilitat per una quantitat mínima de dos-cents milions de pessetes (\cong 1.202.024 euros), sense que la quantitat esmentada en limiti la responsabilitat.¹¹³

2. Obligacions

En l'exercici de la seva activitat, l'entitat d'acreditació ha de complir un conjunt d'obligacions. Les més remarcables són les següents: 1) Complir el que estableixen el Reglament i les normes que li siguin aplicables de la sèrie UNE 66.500 (EN 45000);¹¹⁴ 2) Adequar-ne anualment els mitjans, l'organització i el pla d'actuacions de la manera més convenient a les seves tasques, de conformitat amb l'Administració pública que el va designar. Aquesta conformitat s'estableix formalment subscriuint un conveni anual de col·laboració;¹¹⁵ 3) Tramitar i resoldre les demandes d'acreditació que se sol·licitin; 4) Establir plans de vigilància i seguiment dels agents acreditats, a fi de comprovar que continuen complint els requisits que van servir de base per a la seva acreditació.¹¹⁶

3. La designació de les entitats d'acreditació (referència al sistema alemany)

L'article 15.1 del RICSI estableix que l'Administració pública competent en matèria de qualitat i seguretat industrial —és a dir, l'autonòmica— pot «*designar las entidades que habrán de desarrollar tareas de acreditación*». Però aquesta designació queda 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

110. Art. 16.*b* RICSI.

111. Art. 16.*j* RICSI.

112. Art. 16.*k* RICSI.

113. Art. 16.*m*. Aquesta quantitat serà actualitzada anualment d'acord amb l'índex de preus al consum.

114. Art. 17.*b* RICSI.

115. Art. 17.*d* RICSI.

116. Art. 17.*b* RICSI.

designació— *afecte al ámbito de la seguridad industrial*».¹¹⁷ L'existència d'un òrgan de coordinació amb participació de totes les administracions implicades resulta molt convenient per garantir l'homogeneïtat necessària de les entitats d'acreditació espanyoles. Així, el fet que es tracti d'un òrgan administratiu adscrit al MINER no ha de comportar, en principi, cap menyscabament en l'esfera competencial de les comunitats autònomes, ja que la seva presència hi és garantida. No obstant això, la composició sí que ens sembla desigual, ja que s'assigna un nombre idèntic de representants a l'Estat que al conjunt de les comunitats autònomes (art. 18.2 LI).¹¹⁸ Això té especial rellevància en el moment de designar els representants en l'entitat d'acreditació.¹¹⁹

Un cop designada per l'Administració competent, l'entitat d'acreditació s'ha d'inscriure en el Registre d'establiments industrials.¹²⁰ Aquest és, bàsicament, l'esquema que permet considerar que l'Estat ha realitzat un tractament normatiu adequat amb el repartiment competencial i la jurisprudència constitucional en la matèria. Podem observar, doncs, que de *lege data* ens apareix com perfectament possible que una comunitat autònoma designi entitats d'acreditació. Res no ho impedeix, però la possibilitat de designar un nombre il·limitat d'entitats d'acreditació no es correspon amb la realitat i ens atrevim a dir que aquesta possibilitat està descartada d'antuvi per l'Estat. Al contrari, no es pot entendre aquesta declaració que fa el preàmbul del RICSI on, després de traçar la reordenació necessària de les estructures espanyoles d'acord amb les previsions comunitàries i afirmar que aquesta es durà a terme «*en colaboración con las Comunidades Autónomas*», tot seguit s'acaba amb la recomanació —europea— d'integrar l'acreditació «*en un solo sistema o entidad por país*».

La recomanació té un component indubtable de racionalitat. No és aconsellable l'existència d'una infinitat d'entitats d'acreditació en un Estat. I això, no cal dir-ho, malgrat que en aquest Estat hi hagi una pluralitat d'administracions resultants i conformadores d'un procés de descentralització política previst constitucionalment. En efecte, les comunitats autònomes són competents per designar, cada una d'elles, entitats d'acreditació en els termes que preveu el RICSI. Però això no seria excessivament coherent tenint en compte el cost econòmic i humà que aquesta activitat requereix. A més, ni tan sols és segur que aquesta possibilitat proporcioni un resultat reeixit. No podem deixar de destacar que es tracta d'una activitat el resultat de la qual —l'acreditació obtinguda— pot tenir efectes a tota l'Europa comunitària, ja que res

117. El Reglament del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial (RD 251/1997, de 21 de febrer) estableix entre les seves funcions «*informar los estatutos de las entidades de acreditación, así como el cumplimiento de las condiciones y requisitos de las mismas*» —art. 2, lletra a.

118. Sembla interessant assenyalar en aquest punt l'esmena (núm. 26) que a aquest article proposava el Grup Popular durant la tramitació parlamentària de la Llei d'indústria. S'hi oferia com a text alternatiu el següent: «[...] *estará integrado* —el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial— *por un representante de cada Comunidad Autónoma y cinco representantes de la Administración del Estado*». La justificació que ens ofereix ens sembla molt raonable: «*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*-Congrés dels Diputats. IV Legislatura. Sèrie A, núm. 81-6, pàg. 56).

119. En el cas de l'ENAC (Entitat Nacional d'Acreditació) els seus estatuts concedeixen la condició de socis nats als representants de les administracions públiques que designi el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial (art. 12).

120. *Vid.* nota 18.

no impedeix que una entitat acreditada a França com a verificador mediambiental, per exemple, pugui actuar a Espanya, tot i que sempre hi haurà una supervisió sobre l'entitat no nacional acreditada. En resum, és la pura lògica del mercat la que fa pensar en un procés de concentració nacional de l'acreditació i en l'establiment de sistemes de reconeixement i col·laboració entre les diferents entitats europees.¹²¹

Per consegüent, l'existència d'una sola entitat d'acreditació per cada Estat queda justificada, però això no comporta necessàriament que hagi de ser l'Estat qui, *motu proprio*, s'atribueixi la facultat de designar la/les entitat/s d'acreditació. Al contrari, aquesta designació correspon a les comunitats autònomes, les quals podrien establir entre elles un sistema de cooperació juntament amb els sectors econòmics implicats que no ha de comportar en absolut una exclusió de l'Administració de l'Estat, però sí un desplaçament de la funció directiva que sembla que s'ha arrogat.

Breu referència al model alemany

En el dret comparat, les consideracions que hem fet aquí troben el seu reflex en el model organitzatiu alemany vigent en l'activitat d'acreditació. En el cas dels organismes notificats que preveuen les directives europees s'estableix que la seva acreditació constitueix un acte administratiu, quan aquella és una funció de l'autoritat competent que la legislació de cada *Land* ha establert.¹²² Com que es tracta d'una competència dels *Länder*, són ells els qui organitzen el sistema d'acreditació. En aquest sentit, els *Länder* van subscriure el 16/17 de desembre de 1993 un acord relatiu a l'«Organisme central dels *Länder* per a seguretat tècnica» i a l'«Organisme d'acreditació dels *Länder* per als organismes de calibratge i control en l'execució de la legislació sobre productes perillosos» (*Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik —ZLS— und über die Akkreditierungsstelle der Länder für Mess— und Prüfstellen zum Vollzug des Gefahrstoffrechts —AKMP*). L'entitat designada és un organisme creat per l'Estat lliure de Baviera i adscrit al seu Ministeri de Treball (art. 1). L'article 2 d'aquest acord¹²³ estableix que la ZLS exerceix les funcions dels *Länder* en l'àmbit de l'acreditació de les entitats previstes en el § 9 de la GSG. Així, s'encarrega d'acreditar i examinar els laboratoris d'assaig i els organismes de certificació. La ZLS, segons l'art. 11 de l'acord, té un consell assessor en el qual està representat cada

121. És el cas de la European co-operation for Accreditation de la qual forma part l'ENAC. Des de 1997 existeix un acord multilateral segons el qual els qui l'han signat —les entitats d'acreditació— reconeixen l'equivalència dels seus sistemes respectius.

122. El § 9 IV de la *Gerätesicherheitsgesetz* —GSG (Llei de seguretat de l'utilatge tècnic) estableix: «Die Akkreditierung von Prüflaboratorien und Zertifizierungsstellen ist Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Behörde». La GSG va ser aprovada mitjançant la Llei de 24 de juny de 1968 i ha estat objecte de modificacions successives i importants. La més destacada és la de 26 d'agost de 1992.

123. Sobre el règim jurídic d'aquests acords administratius, vegeu J. M. Rodríguez de Santiago, *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, 1997. Com molt bé assenyalava aquest autor, «la celebración de los acuerdos administrativos —a 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» (pàg. 72). Amb caràcter general, sobre la qüestió a l'RFA vegeu, també, la monografia de M. J. García Morales, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998.

Land. L'Administració federal hi té també un representant només amb dret de veu (*Gast- und Rederecht*). L'article 12 preveu un tribunal arbitral per als possibles conflictes que s'hi puguin suscitar. A aquest efecte, hi ha un conveni annex a l'acord.

Amb caràcter general el sistema alemany d'acreditació té en el *Deutscher Akkreditierungsrat- DAR* (Consell alemany d'acreditació) l'organisme de coordinació de les diverses entitats d'acreditació existents. El DAR va ser creat el 1991 i s'hi troben representats la Federació, els *Länder* i representants de l'economia alemanya. El DAR estableix directrius per a l'acreditació però en cap cas no exerceix aquesta funció. Els organismes d'acreditació representats es distingeixen fonamentalment entre els que actuen en àmbits regulats legalment i els que exerceixen la seva activitat en sectors no regulats. En el primer cas, juntament amb la ja esmentada ZLS, existeixen també altres entitats com, per exemple, el DAU (*Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsstelle für Umweltgutachter*), encarregat d'acreditar els verificadors ambientals, o el *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (organisme federal per a la seguretat en les tecnologies de la informació).¹²⁴

4. *El model d'acreditació que preveu la legislació catalana: el Decret 170/1999, de 29 de juny, pel qual s'aprova el Reglament provisional regulador de les entitats ambientals de control*

És rellevant, en el sentit del que s'ha exposat anteriorment, el règim de les entitats ambientals de control (EAC) regulades en el Decret català 170/1999, de 29 de juny.¹²⁵ Es tracta de les entitats que han d'acomplir les funcions de control que preveu la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'Administració ambiental. La seva activitat s'emmarca plenament, doncs, en allò que constitueix l'objecte dels organismes de control regulats en la legislació estatal.

Com ja sabem, el RICSÍ estableix que allò que s'hi disposa respecte als organismes de control i al sistema d'acreditació té caràcter de legislació bàsica. En aquest sentit, cal subratllar que l'objecte de la Llei 3/1998 té relació amb el de la Llei d'indústria i, per tant, el règim de control que aquella preveu ha de tenir en compte el marc que disposa la legislació estatal.¹²⁶

El reglament català esmentat estableix que les EAC són entitats col·laboradores, de caràcter públic o privat, que han d'obtenir l'acreditació oportuna per a l'exercici de les funcions de control que determina la Llei 3/1998 (art. 3.a). Podem dir, en substància, que la regulació catalana preveu uns requisits idèntics per a les EAC que els que disposa el RICSÍ per als organismes de control. Igualment, del contingut del Decret 170/1999 es desprèn que l'acreditació s'ha de fer seguint les normes EN

124. Una llista del conjunt d'entitats alemanyes d'acreditació es pot consultar a <http://www.dar.bam.de>.

125. DOGC núm. 2921, d'1 de juliol de 1999, pàg. 8924 i seg.

126. Efectivament, en l'exercici de les seves competències en matèria de medi ambient, la Generalitat ha de tenir en compte tota la legislació que hi tingui incidència —sens dubte, en aquest cas d'indústria—. Tal com ha declarat el TC, «[...] 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).

de la sèrie 45 000, el compliment de les quals també serà requisit per a les EAC (art. 20.2).¹²⁷ Tanmateix, hi ha dues notes singulars. La primera és que el Decret 170/1999 reconeix expressament l'exercici de funcions públiques per part de les EAC acreditades (art. 3.A). L'altra nota fa referència al sistema d'acreditació previst. En aquest cas sí que hi ha una discrepància clara amb el règim que preveu la legislació estatal. Concretament, la legislació catalana disposa que el sistema d'acreditació de les EAC correspon a la «unitat d'acreditació» adscrita a la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient (art. 8.1 i 2).¹²⁸ En canvi, el model d'acreditació que preveu el RICSÍ té com a premissa el caràcter privat d'aquesta mena d'entitats (art. 14). A més, com ja sabem, la designació per l'Administració competent de les entitats d'acreditació requereix un informe previ i positiu del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial per una majoria de tres cinquenes parts. Aquests requisits concorren en cas que l'acreditació afecti l'àmbit de la seguretat industrial, és a dir, aquell regulat pels reglaments de seguretat industrial que preveu l'article 12 LI i que són dictats per l'Estat, sens perjudici del fet que les comunitats autònomes hi puguin introduir requisits addicionals (art. 12.5 LI). Aquest és precisament l'àmbit d'actuació dels organismes de control i coincideix amb el que tenen assignat les EAC d'acord amb la legislació catalana.

Al nostre parer, el model d'acreditació dissenyat des de la Generalitat de Catalunya és del tot adequat. L'Estat pot establir, a l'igual que en el cas dels organismes de control, els requisits que ha de complir l'entitat o l'organisme acreditador, fins i tot fixar el procediment acreditador perquè resulti uniforme en tot el territori nacional i per tant en l'àmbit europeu. Tanmateix, no és assumible que impedeixi a una Administració autonòmica, fent ús de la seva competència executiva i a l'empara de la seva potestat organitzadora, el desplegament directe de l'acreditació sobre entitats que exerciran funcions públiques.

VI. Règim jurídic de la normalització

1. Antecedents. La normalització com a funció administrativa

Els inicis de la normalització a Espanya van lligats al sector de l'electricitat.¹²⁹ Mitjantçant el Reial decret de 22 de novembre de 1912 es va crear, en el si de l'ales-

127. Aquest precepte assenyalava 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 el mateix sentit ho manifesta també el Decret 136/1999, de 18 de maig, pel qual s'aprova el Reglament general de desplegament de la Llei 3/1998. Aquesta disposició estableix, en l'article 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.»

129. Vid. G. Ariza Dolla, *Barreras técnicas al comercio*, Madrid, 1989, pàg. 95 i seg.; V. Álvarez García, *La normalización industrial*, València, 1999, pàg. 240 i seg.; J. A. Carrillo Donaire, *El derecho de la seguridad...*, op. cit., pàg. 76 i seg.

hores Ministeri de Foment, la Comissió Permanent Espanyola d'Electricitat. L'article 4 d'aquest Reial decret encomanava a l'organisme esmentat la representació espanyola en el si de la Comissió Electrotècnica Internacional.

Caldria esperar fins a l'any 1935, quan es va crear, a iniciativa de la Federació d'Indústries Nacionals, el primer organisme multisectorial de normalització, l'«Associació Espanyola de Normalització». Però aquest primer intent va resultar fallit a causa de l'esclat de la Guerra civil (1936-1939). Només una dècada més tard —i en un escenari clarament autàrquic—, s'estableix, l'any 1946, l'Institut de Racionalització del Treball (IRATRA). L'IRATRA esdevé, l'any 1971, l'IRANOR (Institut Espanyol de Racionalització i Normalització), organisme adscrit al Consell Superior d'Investigacions Científiques i, al mateix temps, dependent del Ministeri d'Educació i Ciència. Fins al 1985, l'IRANOR va ser l'únic organisme multisectorial de normalització; s'encarregava de la publicació de les normes UNE i de la representació espanyola als fòrums internacionals. Per consegüent, fins que no va entrar ben bé la dècada dels vuitanta la normalització es desenvolupa com una funció administrativa i amb l'única aportació de fons públics.

La incorporació prevista de l'Estat espanyol a les comunitats europees va accelerar la introducció de canvis importants en el panorama normalitzador. Així, amb l'aprovació del RD 1614/1985, pel qual s'ordenaven les activitats de normalització i certificació, s'inicia la separació progressiva de la funció normalitzadora des d'estructures administratives cap a nivells privats. Ara bé, aquesta cessió de la funció normalitzadora cap a l'activitat privada no va significar un abandonament absolut de la matèria pels poders públics. En primer lloc, les funcions en matèria de normalització van passar, de manera més coherent, al MINER, al qual corresponia designar segons el RD 1614/1985 els organismes privats de normalització. Així, i en segon lloc, l'establiment dels organismes privats de normalització quedava supeditat a un reconeixement oficial que havia de garantir el compliment dels requisits fixats reglamentàriament. Efectivament, aquesta «privatització» es va dur a terme mitjançant normes reglamentàries, cosa que oferia una cobertura de legalitat dubtosa a la qüestió de la normalització.¹³⁰ Calia que el legislador establís un marc general on es detallassin els trets característics del sistema de normalització. Com veurem, això només es complirà, de manera parcial, amb la promulgació, en 1992, de la Llei d'indústria.

2. *L'Associació Espanyola de Normalització i Certificació (AENOR) i el règim jurídic de la normalització*

2.1. L'Associació Espanyola de Normalització - AENOR

En el marc normatiu descrit, el MINER va designar, per Ordre de 26 de febrer de 1986,¹³¹ l'Associació Espanyola de Normalització i Certificació (AENOR) com l'entitat reconeguda per desenvolupar tasques de normalització i certificació. Des

130. *Vid.* E. Malaret, «Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», RAP, núm. 116, 1988, pàg. 334-335.

131. BOE de 27 de febrer de 1986.

de llavors l'AENOR ha dut a terme —en la pràctica de manera exclusiva— les activitats relacionades amb l'elaboració de normes tècniques.

L'AENOR és una associació privada, sense ànim de lucre, constituïda d'acord amb el que disposa la Llei d'associacions 191/1964, de 24 de desembre. Els seus estatuts no preveuen l'existència d'un control públic. Tanmateix, hi ha tres elements que permeten constatar una influència de l'Administració en el funcionament intern de l'associació. En primer lloc, la creació de l'AENOR es deu a una voluntat del MINER, l'impuls del qual va ser decisiu per a la creació de l'organisme espanyol de normalització.¹³² El segon argument rau en la presència de representants de les administracions públiques en els òrgans de govern de l'AENOR.¹³³ Aquesta representació està fixada actualment en el RICSI.¹³⁴ Finalment, i de manera ja més rotunda, hi ha un reconeixement oficial del compliment per part de l'AENOR de les condicions i els requisits d'organització i funcionament que, amb caràcter general, s'exigeixen als organismes de normalització. D'igual manera es disposa un control administratiu sobre la seva actuació¹³⁵ que garanteix el compliment de les obligacions exigides reglamentàriament.¹³⁶

D'altra banda, els estatuts¹³⁷ de l'AENOR preveuen com a finalitats més destacades de l'associació les següents:

a) Desenvolupar la normalització espanyola, coordinant-la amb la que es duïgui a terme en àmbits europeus i internacionals.

b) Fomentar i desenvolupar les diverses modalitats de certificació de productes, serveis, persones, sistemes, per a la qual cosa disposa dels seus propis mètodes i marques de conformitat amb les normes establertes.

c) Col·laborar amb les administracions públiques per assolir la major implantació i utilització de les activitats de normalització i certificació.

d) Promoure la participació espanyola en les organitzacions internacionals i regionals de normalització i certificació, en les quals n'exerceix la representació.

Com es pot veure, l'AENOR també exerceix funcions de certificació. És a dir, també realitza, juntament amb altres entitats, l'activitat que permet establir la conformitat d'una determinada empresa, producte, procés o servei amb els requisits definits en normes tècniques.¹³⁸ Segurament aquest és un dels aspectes més rellevants que diferencia l'AENOR dels seus homòlegs europeus¹³⁹ i que ha estat objecte de

132. Aquest suport es manté d'acord amb el que disposa la disposició addicional quarta del RICSI.

133. Art. 12 dels estatuts de l'AENOR (aprovats per la seva Assemblea General de 10 d'abril de 1996).

134. Art. 10.ª RICSI.

135. Art. 13.1 RICSI.

136. La llista d'obligacions que, amb caràcter general, s'estableix per als organismes de normalització apareix en l'article 11 del RICSI.

137. Art. 5 dels estatuts de l'AENOR.

138. Art. 8.6 LI.

139. Per exemple, en el cas francès les tasques de normalització corresponen a l'AFNOR (Association Française de Normalisation) i les de certificació a l'AFAQ (Association Française d'Assurance

controvèrsia en el nostre país. Així, s'ha plantejat que l'exercici de funcions de certificació per part d'aquesta entitat podria donar lloc a pràctiques restrictives de la competència. Efectivament, segons ha assenyalat Álvarez García en un treball recent,¹⁴⁰ la posició de l'AENOR com a organisme de normalització i, a més, com a entitat de certificació pot comportar una possible col·lisió d'interessos. En aquest mateix sentit es manifesta la Resolució del Tribunal de Defensa de la Competència (TDC) de 4 de setembre de 2000, en la qual el Tribunal adverteix 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 aceptada, 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*» —la rodona és nostra—.

2.2. Organització i règim jurídic de la normalització

Les previsions mínimes que la Llei d'indústria estableix respecte a la normalització són desplegades pel RICSI. Aquesta norma reglamentària deroga l'anterior RD 1614/1985 i fixa un règim jurídic nou i més ampli per a la normalització.

De la nova regulació cal destacar tres notes principals:

1. La competència per al reconeixement d'una determinada entitat com a organisme de normalització ja no s'atribueix específicament al Ministeri d'Indústria, sinó genèricament a l'Administració pública competent en matèria de qualitat i de seguretat industrial,¹⁴¹ és a dir, a les comunitats autònomes. Aquest reconeixement per part de l'«Administració pública competent» exigeix, a més, l'informe positiu previ del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial.¹⁴² Un cop reconegut, l'organisme de normalització s'ha d'inscriure en el Registre d'establiments industrials.¹⁴³
2. Tanmateix, el reconeixement d'una pluralitat d'administracions potencialment competents per designar organismes de normalització no ha significat de moment ni la desaparició de l'AENOR, ni l'aparició d'altres entitats. Efectivament, la disposició addicional primera del RICSI continua reconeixent l'AENOR com a organisme de normalització, amb l'única obligació d'adaptar els seus estatuts als requisits que preveu el RICSI.

Qualité), entitat creada el 30 de juny de 1988. Vid. G. Iacono, «La certification d'assurance qualité: de nouvelles questions pour le Droit», *Éd. Techniques, Dr. administratif*, maig 1994, pàg. 1 i seg. Destaquem el cas de França per la influència evident que el seu sistema de normalització-certificació va tenir sobre el model espanyol dissenyat durant els anys vuitanta.

140. V. Álvarez García, «La aplicación de las reglas del derecho de la competencia en el mundo de la técnica», RAP, núm. 152, 2000, pàg. 141 i seg.

141. Art. 9.1 RICSI.

142. *Ibidem*.

143. Art. 9.5 RICSI.

3. Malgrat l'interès públic que té la normalització, la creació de normes tècniques correspon exclusivament a entitats privades. Això permet considerar que la normalització és una activitat privada en un sentit material. Així ho ha manifestat el Tribunal Suprem —Sala del contenciós administratiu— en la Sentència de 5 d'abril de 1999 (Ar. 3487). Aquesta Sentència anul·la diferents apartats d'un reial decret,¹⁴⁴ en els quals s'atribuïa a un organisme autònom de caràcter administratiu (Gerència d'Infraestructures i Equipaments del Ministeri d'Educació i Ciència) l'establiment de les normes tècniques en matèria d'equipaments de centres educatius. El Reial decret va ser impugnat per l'AENOR argumentant que s'atribuïen a aquesta Gerència unes funcions que només corresponien a organismes de normalització. En la Sentència esmentada el TS estableix que l'elaboració de normes tècniques només correspon als organismes de normalització i que aquests són entitats privades. Per tant, l'Administració no pot establir especificacions tècniques sota la denominació de «normes tècniques», sinó tan sols sota la de «prescripció tècnica». Ara bé, tot i que no es tracta de normes tècniques, el cert és que les prescripcions que contenen els plecs de condicions tècniques dels contractes públics es defineixen a partir d'aquelles,¹⁴⁵ tal com exigeix la normativa comunitària.¹⁴⁶ La definició de les prescripcions tècniques sobre la base de normes tècniques significa, doncs, dotar aquestes d'eficàcia jurídica.

Un cop designat per l'Administració competent, l'organisme de normalització ha d'actuar amb imparcialitat, independència i integritat, i dur a terme les seves funcions amb solvència tècnica i financera, per a la qual cosa ha de complir, entre d'altres, les condicions i els requisits següents:

a) Organitzar-se d'acord amb el que estableixi la normativa europea per aconseguir-ne l'equiparació amb altres organismes similars dels Estats membres. Això implica també que l'organisme de normalització espanyol ha de comunicar a la Comissió Europea, als organismes europeus de normalització (CEN i CENELEC) i als organismes nacionals de normalització dels altres Estats membres, amb la periodicitat i els requisits que exigeix la Directiva 98/34/CE,¹⁴⁷ els programes de normalització establerts i els projectes de normes que pretengui adoptar.

b) Ha d'enviar anualment a l'Administració pública que el va reconèixer la seva proposta de Programa anual de normes per integrar-la en el Pla anual de normalització

144. RD 339/1997.

145. Art. 53.1 *in fine* Llei 13/1995, de contractes de les administracions públiques (BOE de 19 de maig de 1995).

146. Especialment, art. 10 de la Directiva 93/37/CEE, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres; art. 8 de la Directiva 93/36/CEE, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació de contractes públics de subministrament, i art. 14 de la Directiva 92/50/CEE, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics de serveis.

147. Aquesta Directiva, que modifica la Directiva 83/189/CEE i les seves modificacions posteriors, va ser transposada a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant el recent RD 1337/1999, de 31 de juliol (BOE de 4 d'agost de 1999). Aquest Reial decret incorpora, a més, la Directiva 98/48/CE, que modifica la Directiva 98/34/CE i n'amplia el camp d'aplicació als reglaments relatius a la societat de la informació.

espanyola. El Pla anual de normalització l'estableix el Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial a través del seu Comitè Tècnic de Coordinació de la Qualitat.¹⁴⁸

c) Ha de remetre a l'Administració la relació de projectes de normes per sotmetre'ls a informació pública en el BOE.¹⁴⁹ Igualment, s'ha de publicar mensualment també en el BOE la referència de normes aprovades i anul·lades per l'organisme de normalització.¹⁵⁰ L'edició i la venda de les normes correspon a l'organisme de normalització. El preu de les normes es fixa en el conveni que l'organisme de normalització subscriu amb l'Administració.¹⁵¹ Cal destacar que les normes estan protegides pel dret de la propietat intel·lectual.

3. Aspectes competencials que cal tenir en compte respecte a l'establiment del règim jurídic dels organismes de normalització

D'acord amb el que disposa la LI, tot allò que afecta l'àmbit de la qualitat es troba subjecte a les previsions normatives autonòmiques i només serien d'aplicació subsidiària les de l'Estat.¹⁵² En altres paraules, en matèria de qualitat la competència autonòmica és plena. D'igual manera, en la jurisprudència constitucional únicament s'estableix la competència normativa de l'Estat en la submatèria de seguretat industrial, tal com de fet ho preveuen els diferents estatuts d'autonomia. Per tant, malgrat que les referències estatutàries pel que fa a la qualitat industrial són nul·les, se'n desprèn que la competència en aquesta qüestió els és exclusiva, inclosa la normalització.¹⁵³ A part d'això, en l'espai de la qualitat industrial la regulació autonòmica sempre ha de prevaler sobre l'estatal. Però el dubte rau en la qüestió de si és possible admetre que l'Estat pugui legislar sobre una matèria sota titularitat exclusiva de les comunitats autònomes. Aquest aspecte ens duu a la qüestió controvertida sobre la possible fixació estatal de legislació suplementària. O, en altres paraules, si la competència autonòmica s'ha d'entendre per a l'Estat només en un sentit positiu o també en el negatiu.¹⁵⁴ Ara bé, prescindint d'aquesta darrera nota, en el cas de la normalització hi ha una altra possibilitat per poder acceptar una regulació de l'Estat en aquesta matèria: la d'incloure també els organismes de normalització dins l'àmbit de la seguretat industrial; llavors seria possible considerar amb caràcter de normació bàsica allò que la legislació estatal establís en aquest respecte.

148. Art. 11.d i disposició addicional 2a RICSI.

149. Art. 11.e RICSI.

150. Art. 11.f RICSI.

151. Art. 11.i RICSI.

152. La disposició final esmentada de la Llei d'indústria assenyala *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 materias reguladas por la misma.» D'aquesta manera, els articles 19 i 20 de la LI només seran aplicables en cas d'absència de normativa autonòmica en matèria de qualitat industrial. En un sentit idèntic la disposició final primera del Reial decret 2200/1995, encara que aquesta disposició inclou dins de l'àmbit de la seguretat els verificadors mediambientals que preveu el Reglament CEE 1836/1993, de 29 de juny, pel qual es permet que les empreses del sector industrial s'adhereixin amb caràcter voluntari a un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambiental.

153. Recordem que, segons la disposició final única de la LI, els articles 19 i 20 d'aquesta Llei, relatius a la qualitat industrial, no tindrien caràcter bàsic d'acord amb el que preveu l'article 149.1.1 i 13 CE.

154. Es pot veure un tractament sobre la qüestió de si l'Estat pot regular supletòriament la matèria de qualitat industrial a V. Álvarez García, *op. cit.*, pàg. 286 i seg. El tema de la supletòrietat porta a

Un criteri per a la fixació estatal del règim jurídic de la normalització? Normalització és qualitat però també seguretat industrial. El marc actual i les seves deficiències

Tot i la ja esmentada «*inseparable e íntima ligazón*» que entre la seguretat i la qualitat industrial reconeix el preàmbul del RICSI, el cert és que les competències normatives en ambdós espais difereixen quant a l'actor principal. Pel que fa a la seguretat industrial, com sabem l'Estat hi té competències normatives perquè així ho disposen els estatuts d'autonomia. En el cas de la qualitat aquesta competència correspondria en exclusiva a les comunitats autònomes, sens perjudici, si aquest fos el cas, de les bases que el legislador estatal fixés per raons de coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Tanmateix, i pel que fa concretament al règim de la normalització, aquesta darrera possibilitat no s'hi preveu.¹⁵⁵

Per tant, d'una manera una mica sorprenent, el règim jurídic de la normalització podria ser fixat, arribat el cas, per totes les instàncies normatives que resulten del nostre Estat autonòmic. Com 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*».¹⁵⁶ Però, tot i que, *de iure*, aquesta possibilitat és perfectament factible conforme a la distribució competencial, *de facto* la seva materialització seria un autèntic contrasentit, especialment quant a la normalització. L'existència de, per exemple, disset organismes autonòmics de normalització amb diferent règim jurídic es pot plantejar com un exercici de prospectiva, però tenint en compte la racionalitat del fenomen normalitzador aquesta conjectura no sembla convenient ni eficaç¹⁵⁷ —encara que, certament, una voluntat política pot plasmar-la en llei, l'efectivitat dependrà més del dinamisme i el desenvolupament industrial que tingui la comunitat autònoma en qüestió que no pas d'aquella voluntat—. Al cap i a la fi, l'elaboració de les normes tècniques és el resultat d'un consens fruit de les negociacions que duen a terme els organismes nacionals de normalització ja sigui a escala europea o internacional.

Es tracta, no cal dir-ho, d'unes consideracions que creiem que serien argumentades amb tota lògica i, en una primera impressió, des de sectors economicoindustrials. Nosaltres, però, hem d'intentar saber si aquestes consideracions troben el seu encaix jurídic. I aquí, com en tantes altres ocasions, ens trobem amb una realitat material donada, en aquest cas la designació estatal mitjançant reglament d'un organis-

col·lació la controvertida jurisprudència constitucional (STC 118/1996 i, especialment, 61/1997) i els diferents pronunciaments doctrinals de què ha estat objecte. Així: 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, pàg. 83 i seg.; 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, pàg. 407 i seg.; M. Gómez Puente, «Supletoriedad del derecho estatal e inactividad del legislador autonómico», REDA, núm. 98, 1998, pàg. 211 i seg.; 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, pàg. 157 i seg.

155. Disposició final única de la Llei 21/1992, d'indústria.

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

157. En aquest sentit, per a E. Malaret és justament la necessitat d'evitar la proliferació d'organismes normalitzadors la que aconsella l'existència d'un únic organisme però dotat d'una estructuració territorial i sectorial molt flexible. En aquest sentit, vegeu el treball d'aquesta autora publicat a *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, op. cit. pàg. 491.

me de normalització, que contradiu la mateixa realitat legal que empara aquella disposició. Aquesta realitat legal és la que ens ofereix la LI quan, com hem vist, inclou la normalització dins l'àmbit qualitat —art. 19 i 20— i estableix que els preceptes que s'hi refereixen tenen un caràcter suplementari a la possible legislació autonòmica. Aquesta ubicació, des del nostre punt de vista, és errònia. La normalització constitueix un component important de la seguretat en els productes industrials. Encara més: representa una de les activitats configuradores de l'«*actividad pública típica en relación a la garantía de la seguridad de los productos industriales*» (STC 313/1994, FJ 2); l'altra és l'homologació, tot i que és ben cert que aquesta s'inclina, en el cas dels productes que preveuen les directives harmonitzades, cap a un sistema basat en certificacions emeses d'acord amb les normes europees corresponents.

Aquesta faceta fa veure que la sistematització que efectua la LI és com a mínim parcial, i això a partir del que preveu la política comunitària d'harmonització tècnica, on com ja sabem la normalització exerceix un paper preponderant en la definició de les condicions de seguretat dels productes industrials. Aquest detall no passa desapercibut en el RICSÍ on, d'una manera raonable encara que «evasiva», es torna a ubicar la normalització dins d'un àmbit nou: el de la «*infraestructura común para la calidad y seguridad industrial*» (capítol II del RICSÍ). Malgrat la coherència d'aquesta recol·locació que efectua el Reial decret 2200/1995 de l'activitat normalitzadora, no deixa de ser una alteració del que preveu la LI. Pel fet d'incloure la normalització també en l'àmbit de la seguretat, seria possible que la normativa de l'Estat adquirís un caràcter bàsic —i abandonaria la discutible nota de la supletòria—, cosa que permetria dotar d'un règim jurídic uniforme els possibles organismes de normalització la designació dels quals, en tant que competència de naturalesa executiva, correspondria a les comunitats autònomes. Tanmateix, el RICSÍ fa inviable aquesta possible solució en la disposició final primera, quan estableix que el que hi preveu per als organismes de normalització és aplicable «*en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas*». Una consideració que, d'altra banda, s'exclou per a les entitats d'acreditació la regulació de les quals en el mateix capítol II del Reglament sí que gaudeix, en canvi, de caràcter bàsic d'acord amb el que ja establia la LI. El RICSÍ respecta, doncs, el que preveu la LI quant a la distribució competencial, però la Llei no és coherent pel que fa a la ubicació sistemàtica de la normalització, cosa que podria impedir la necessària homogeneïtat normativa que requereix el règim jurídic dels organismes de normalització.¹⁵⁸ La situació resulta encara més confosa quan la disposició addicional primera del RICSÍ reconeix l'AENOR com a organisme de normalització. Un reconeixement que, segons el que acabem d'exposar, és absolutament discutible i, en tot cas, s'hauria d'entendre supletori respecte a altres possibles designacions que, hi insistim, podrien —o, potser, «haurien de»— realitzar les comunitats autònomes.

És possible reconduir aquesta situació contradictòria? La legislació vigent preveu que l'Administració pública competent —les comunitats autònomes— en matèria de qualitat i seguretat industrial pugui reconèixer les entitats que han d'e-

158. Vid. V. Álvarez García, *La normalización industrial*, op. cit., pàg. 294-295. Amb tota lògica aquest 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*».

fectuar tasques de normalització (art. 9.1 RICSI). Aquesta designació exigeix, d'acord amb l'article 9.3 del RICSI, un informe previ del Consell de Coordinació de la Seguretat Industrial (CCSI), organisme adscrit al MINER i en què estan representats de manera paritària l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes. No obstant això, la participació del CCSI en la designació de l'organisme de normalització no té caràcter constitutiu.¹⁵⁹

Aquesta consideració només la té la designació per part de l'Administració competent, que és l'autonòmica. Per aquesta raó és problemàtica la designació estatal que fa a favor de l'AENOR (disposició addicional primera del RICSI). Hi hauria, però, una via que permetria un reconeixement autonòmic de l'organisme de normalització esmentat ja existent, que consistiria en la signatura de convenis de col·laboració per part de cada comunitat autònoma amb l'AENOR. A més, aquesta possibilitat empararia la concessió de subvencions que l'article 12 del RICSI preveu que es poden concedir a aquests organismes.¹⁶⁰

159. El Tribunal Constitucional ha reconegut la possibilitat que s'atribueixi per llei a l'Estat la competència per realitzar autoritzacions amb la finalitat d'assegurar el manteniment d'un règim jurídic unitari i operatiu en tot el territori nacional. Aquest és el cas de les entitats de gestió de drets de propietat industrial la designació dels quals, d'acord amb l'article 132 de la Llei de propietat intel·lectual, correspon al Ministeri de Cultura. L'alt Tribunal manifesta en la STC 196/1997, de 13 de novembre, la constitucionalitat d'aquest precepte sobre la base 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 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 naturalesa legislativa i no executiva d'aquestes autoritzacions és discutida en la mateixa Sentència mitjançant dos vots particulars. Sobre aquesta Sentència vegeu 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, pàg. 253 i seg. La mateixa consideració que recull la STC 196/1997 podria ser aplicable als actes estatals de reconeixement o de designació d'un organisme de normalització o d'una entitat d'acreditació. Certament, és una possibilitat oberta però que, des del nostre punt de vista, exigiria una necessària previsió legal en sentit formal. En el cas del RICSI, no obstant això, la designació efectuada pateix no sols de la falta d'aquesta empara per mitjà de llei, sinó que, a més, es realitza reconeixent alhora que la competència correspon a les comunitats autònomes. Aquesta consideració fa que siguin inaplicables les consideracions que conté la sentència del TC esmentada.

160. Concretament, aquest precepte disposa 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 concessió, per part d'administracions autonòmiques, de subvencions a l'AENOR no és gens estranya. Així, per exemple, l'Ordre del conseller d'Indústria de la Generalitat de Catalunya de 18 de desembre de 1990 (DOGC de 25 de gener de 1991) disposa una subvenció per a l'AENOR justificada en l'existència d'una delegació de l'AENOR a Catalunya que «ofereix un interès especial en relació amb les tasques que desplega el Departament d'Indústria i Energia» i tenint en compte que l'AENOR «és una institució sense afany de lucre i que no és possible promoure un concurs públic per la naturalesa específica de l'activitat i per les característiques especials d'aquesta entitat» —la cursiva és nostra.