

Marco legal de los riesgos y la seguridad en España

PILAR BLANCO-MORALES LIMONES

CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA. ESPAÑA

Consideraciones previas

La sociedad postindustrial es una sociedad de riesgos. De entre ellos destacan los de origen humano y tecnológico. En las sociedades menos evolucionadas, los riesgos se asociaban a los peligros tradicionales, vinculados a los desastres naturales. Los riesgos de la sociedad actual no pueden ser imputados a agentes externos. Por contra, son reconducibles a decisiones referidas a los ámbitos industrial, tecnológico, económico... El progreso conlleva riesgos que escapan a la lógica del cálculo peligro/seguridad. Estos riesgos constituyen un problema social y político de gran magnitud y amplias resonancias. La solución de los conflictos, su previsión, el establecimiento de límites tolerables y la reparación de los eventuales daños, sin impedir el desarrollo de los procesos de modernización e innovación, suponen un reto para el «nuevo paradigma de la sociedad del riesgo». La posibilidad de imputar responsabilidades a la propia sociedad se traduce en una cuestión social y política de primer orden.

De todos los objetivos que se han marcado los poderes públicos desde la emergencia misma del Estado contemporáneo, el logro del óptimo de seguridad, en los diferentes ámbitos de la actividad humana, ha sido reiteradamente abordado. El reto que en cada momento supone atender a los problemas de la salud y la seguridad de la colectividad, sin embargo, ha ido siempre a la zaga de la inadaptación de las estructuras de seguridad

a las necesidades de cada época. Las respuestas que el ordenamiento jurídico propone para articular los necesarios mecanismos con que afrontar los peligros del propio desenvolvimiento social constituyen el objeto de esta Instrucción Técnica.

La política-legislativa en el ámbito de la seguridad se ha plasmado en numerosas leyes y normas, que atienden a los intereses de los diferentes grupos sociales afectados –los ciudadanos, los trabajadores, los consumidores...– y a las diferentes fuentes de riesgo. Este cúmulo de leyes y de normas de diferente rango con las que se articula la estructura legal y administrativa de la seguridad en España obedece a la necesidad de hacer plenamente operativos los principios constitucionales que consagran el derecho a la vida, la integridad, la libertad, la salud al trabajo en condiciones seguras, a la protección del medio ambiente. La función tuitiva que la Constitución encomienda a los poderes públicos (art. 53.3 CE) sobre los aspectos de la salud (art. 43.2) y el medio ambiente (art. 45.2), junto con los principios rectores de política social y económica no son afirmaciones retóricas. Por contra tienen un valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera. Este valor normativo se traduce en la necesidad de ofrecer respuestas concretas y aptas para satisfacer las exigencias múltiples y variables en función de cada sector y de cada circunstancia. Las normas que van a configurar la estructura legal y administrativa de la seguridad en España no sólo emanan de los poderes estatales, sino también de las Comunidades Europeas y de las Comunidades Autónomas. De ahí que el conjunto sea la resultante de la armonización, no siempre exenta de conflictos, de tres grandes órdenes normativos básicos: el de la Unión Europea, el propiamente estatal y el autonómico.

En línea de principios, el sistema jurídico de la seguridad en España partiendo del establecimiento de un marco legal, preciso aunque disperso, configura la actividad administrativa de ordenación del sector privado no sólo como una actividad de «apartamiento del peligro», sino como una actividad orientada al logro de unos fines, para lo que se amplían las facultades de supervisión de las autoridades públicas más allá de la garantía del orden público para alcanzar a determinadas situaciones de terceros: en nuestro campo, de todos aquellos que con su actuación generan situaciones de riesgo –laboral, industrial, ecológico–. Estas funciones de supervisión no sirven sólo al interés general, sino también a importantes intereses individuales, socialmente relevan-

tes. En la evolución más reciente, por otra parte, las funciones de supervisión han dejado de ser un monopolio de las autoridades públicas. Desbordadas por la magnitud de la tarea y la incrementada complejidad del sistema social, asistimos a la instauración de mecanismos de colaboración entre las Administraciones y entidades privadas para garantizar el cumplimiento de las condiciones y requisitos de seguridad legalmente establecidos. Por otra parte, se ha creado un marco legal que no sólo sirve de referencia de potestades administrativas, sino que tiene un contenido material y sustantivo, de virtual eficacia jurídico-privada en las relaciones entre los particulares. La disciplina jurídica de la seguridad no sólo contiene mandatos y habilitaciones dirigidos a las Administraciones y a los poderes públicos, sino que algunas de sus disposiciones instituyen derechos y obligaciones jurídico-privados.

Los riesgos y la seguridad en el estado social de derecho: su ordenación jurídica

1. Aspectos generales

Derecho es un término que hace referencia a dos realidades. Con mayúsculas, el Derecho designa un conjunto de normas, agrupadas de acuerdo con determinados criterios (Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Laboral, Derecho Penal,...) que rigen las relaciones humanas. Se habla así, del **Derecho objetivo**. Cuando aludimos al **derecho**, con minúsculas, estamos hablando del poder o de la facultad del individuo, del **derecho subjetivo** que atribuye un ámbito de libre actuación en relación con determinados bienes y la posibilidad de imponer un determinado comportamiento a otras personas, así como de reclamar la defensa del interés protegido. Ambas acepciones están íntimamente vinculadas. De manera que, la expresión «**tengo derecho**» –a la salud, a trabajar en condiciones seguras, o a vivir en un medio seguro, por ejemplo– están expresando al mismo tiempo, siquiera de manera intuitiva, «**éstas son las normas que me amparan o cuya protección puedo pedir**».

El Derecho mantiene el orden social mediante la justa eliminación de los conflictos. Ello impone sacrificios –parciales– a todos los que están implicados en un determinado orden u ordenamiento en el que se establezcan y reconozcan una serie de valores y unas reglas para ponderar las situaciones de conflicto y para resolver los problemas típicos que surgen entre los miembros de la sociedad. Este orden, que se conoce como **ordenamiento jurídico**, requiere, a su vez, de un conjunto de órganos de producción, de aplicación y de interpretación de normas. Órganos que están perfectamente estructurados. En primer lugar se sitúan aquéllos órganos de los que emanan las normas. En un segundo tramo se encuentran los jueces y tribunales que resuelven los conflictos concretos planteados aplicando las normas. Por último, en un tercer tramo, se sitúan los operadores jurídicos –abogados, notarios, consultores...– que con su trabajo van determinando las características del “**Ordenamiento**”.

El **Derecho**, como Ordenamiento jurídico, va unido a una **organización política** que permita y organice la toma de decisiones de trascendencia para la colectividad en su conjunto. Esto implica poder político y organización del mismo, es decir, un sistema o criterio que resuelva quién toma las decisiones, qué las hace legítimas y quién tiene que obedecerlas. La forma de organización política propia de las sociedades civilizadas es el Estado. Para su definición se requieren tres elementos imprescindibles: poder, territorio y población. Pero, lo que define el Estado positivamente es el **principio de igualdad**, que alcanza su pleno desarrollo cuando adquiere la fuerza de un mandato popular, emanando todo poder del pueblo.

2. Marco de la Constitución Española

Estos principios de configuración del Estado se recogen en la Constitución Española de 1978: **España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho**. El **Estado de Derecho** integra una serie de elementos de entre los que destacan, por su importancia, los siguientes: el pluralismo político, la sumisión de todos los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, establecimiento de un sistema de división de poderes, vigencia del principio de legalidad y protección judicial de los ciudadanos. El

Estado social de Derecho significa la atribución y competencia del Estado para llevar a cabo la ordenación misma de la sociedad, para establecer las condiciones precisas que permiten al individuo disfrutar de una serie de posibilidades para el desarrollo de la persona. El **Estado social de Derecho** no sólo garantiza derechos, simultáneamente también realiza prestaciones y asume el logro de una sociedad más justa.

A) Los poderes del Estado

El Estado que diseña la Constitución se basa en la **división de poderes**, enriquecida con la **división territorial** y la previsión de unos órganos constitucionales. El Estado español, con el Rey como Jefe del mismo, se divide en tres poderes diferenciados: el **poder legislativo**, el **poder ejecutivo** y el **poder judicial**. El **poder legislativo** lo ostentan las Cortes Generales –Congreso de los Diputados y Senado– que representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos y controlan e impulsan la acción del Gobierno. El **poder ejecutivo** lo ostenta el Gobierno, que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. El Gobierno se compone de su Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros. El Gobierno lleva a cabo la función ejecutiva a través de la **Administración Pública** que sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. El **poder judicial** está integrado por Jueces y Magistrados, independientes e inamovibles que imparten justicia en nombre del Rey, juzgando y haciendo cumplir lo juzgado.

B) La organización territorial del Estado

Las **normas** que van a configurar el **Ordenamiento Jurídico** no sólo emanan de estos poderes estatales. La Constitución instaura el **Estado autonómico**. En el Título VIII de la Constitución se plasma la organización territorial del Estado y se completa la separación de poderes estableciendo el principio de división territorial del poder político. En su virtud existen dos niveles diferentes de autonomía. En primer lugar, las **Comunidades Autónomas**. En segundo, otros entes con autonomía administrativa, dependientes tanto del Estado como

de las Comunidades Autónomas, como son la **provincia y el municipio**.

El reconocimiento a las **Comunidades Autónomas de potestades legislativas y gubernativas** propias en sus ámbitos de competencia (**principio de autonomía**), las ha dotado de una estructura similar a la del Estado, al existir un **poder legislativo** (Asambleas o Parlamentos) y un **poder ejecutivo** (Presidente de la Comunidad y Consejo de Gobierno). Todas las Comunidades Autónomas tienen la misma categoría, garantizando que los derechos y situaciones jurídicas fundamentales sean igual para todos en todo el territorio nacional (**principio de igualdad**).

La atribución a las Comunidades Autónomas de unas competencias permiten la existencia de un ordenamiento jurídico propio, siendo la norma, en su ámbito territorial, *suprema y excluyente* respecto a la de cualquier otro ordenamiento, garantizando esta supremacía el Tribunal Constitucional, a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad o del conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (**principio de competencia**).

Por otra parte, la indisoluble unidad de la Nación Española, implica la existencia de un Estado unitario con una sola soberanía, una sola nacionalidad e igualdad de derechos y deberes en todo el territorio nacional (**principio de unidad**).

Finalmente, se exige una armonización general de las actividades de las Comunidades Autónomas, no sólo en el ámbito financiero sino con un alcance más general (**principio de solidaridad**).

C) Las relaciones entre el Derecho Estatal y el Derecho de las Comunidades Autónomas

La existencia y convivencia del ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos y la efectiva realización de los principios que los informan dan lugar a una serie de relaciones entre ellos. Estas pueden ser de **cooperación**, de **coordinación**, de **interferencia** o de **integración**. Las relaciones de **cooperación** pueden ser mediante la **regulación concurrente** del Estado y de las Comunidades Autónomas, que da lugar a una normativa básica de origen estatal, que establece un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá establecer las peculiaridades que le convengan en la normativa de desarrollo; o mediante la **ejecución autonómica** de la legislación del Estado, que conlleva la existencia de mecanismos

de supervisión estatal de dicha ejecución. Las **relaciones de coordinación** permiten al Estado, mediante instrumentos como las Directrices y la Planificación, integrar todos los actos parciales en una globalidad, especialmente en materias como la economía, la investigación y la sanidad. Las **relaciones de interferencia** suponen una excepción a la regla general de convivencia entre ambos ordenamientos y se materializan en la atribución de determinadas competencias estatales, como límites y condiciones muy específicas, a las Comunidades Autónomas, a través de instrumentos jurídicos como las delegaciones normativas, las delegaciones de competencia y las leyes de armonización. Las **relaciones de integración** se traducen en que la norma del Estado prevalece en caso de conflicto sobre las normas de las Comunidades Autónomas en todo lo no atribuido a la exclusiva competencia de éstas (**cláusula de prevalencia**) y en que el Derecho estatal será supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas (**cláusula de suplencia**).

D) Las fuentes del Derecho

Por **norma jurídica** hay que entender los medios o instrumentos de manifestación del **Derecho**, mediante los cuales se desenvuelve un Ordenamiento jurídico dado, y que se diferencia de otro tipo de normas en que la propia sociedad garantiza su observancia. La **norma jurídica** es, por tanto, el mandato jurídico con eficacia social organizadora, manifestándose ese mandato mediante la disposición legal. Las normas jurídicas son una imposición y constituyen la expresión directa de un poder de mandar en una sociedad determinada. De ahí que son tres sus características esenciales: **imperatividad**, toda norma manda o prohíbe algo, estableciendo a su vez derechos para unos y deberes para otros; **generalidad**, al referirse a una serie indefinida de casos que se ajustan al supuesto y requisitos fijados; y **coercibilidad**, que implica que la observancia de la norma puede ser coactivamente impuesta sino se cumple de forma voluntaria.

Una vez que la **norma** ha nacido —de los órganos competentes, mediante el procedimiento establecido y en los plazos previstos— produce unos efectos, siendo el primero de ellos el deber de obediencia que impone a sus destinatarios. De este primer efecto deriva el segundo: la sanción o reacción jurídica en caso de incumplimiento. El ordenamiento jurídico establece mecanismos de restauración de la situación en caso de incumplimiento de la norma: ejecución forzosa, resarcimiento,

reparación o indemnización, penas civiles, administrativas o penales, ineficacia o nulidad de los actos.

Todo ordenamiento jurídico necesita o supone un sistema de **fuentes**. Por fuentes del Derecho se entiende los instrumentos mediante los que una sociedad establece y exterioriza la norma jurídica como Derecho positivo obligatorio. La diversidad de fuentes implica necesariamente la existencia de unos criterios ordenadores. Estos criterios básicos son el de **jerarquía**, por el cual unas fuentes del Derecho son superiores a otras; el de **competencia**, por el cual existen normas que tienen un ámbito de actuación reservado, de tal manera que las demás normas, con independencia de su rango, no pueden entrar a regular materias que no le competen; de **especialidad**, por el que la ley especial prevalece sobre la general en la regulación de una determinada materia; y el de **temporalidad** o sucesión de las normas, prevaleciendo la norma posterior en el tiempo.

Aplicando estos principios, las **fuentes del Derecho español** son las siguientes: la Constitución, los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y la costumbre. La **Constitución** es la norma fundamental de todo el Ordenamiento, siendo de aplicación directa y constituyendo el instrumento jurídico supremo de todo el Estado; además, todo el Derecho debe ser aplicado e interpretado conforme a la misma.

Los **Tratados internacionales** constituyen Derecho interno una vez ratificados y publicados en España. Dentro de esta fuente destaca por su obligatoriedad y su singularidad el Derecho comunitario o de la Unión Europea, que merece un mayor desarrollo en el siguiente apartado.

Las **Leyes** son la fuente del Derecho por excelencia. Según el **principio de competencia** se ordena en diferentes tipos: las **Leyes orgánicas**, que en especial regulan los derechos fundamentales y las libertades públicas, requiriendo su aprobación, modificación o derogación mayoría absoluta; los **Estatutos de Autonomía**, que son las leyes orgánicas de una naturaleza muy especial dado su procedimiento de elaboración, las funciones que cumplen a modo de Constitución de las Comunidades Autónomas y la imposibilidad de ser modificados por ninguna otra Ley orgánica; las **Leyes ordinarias**, que regulan el resto de materias no atribuidas a la Ley orgánica y que pueden ser tanto estatales como autonómicas, emanar del Pleno de las Cortes Generales, de alguna de sus Comisiones o del Gobierno a través de los **Decretos-Legislativos** o de los **Decretos-Leyes**.

Los **Reglamentos** o disposiciones con rango inferior a la ley son normas escritas que desarrollan lo establecido en la Ley o regulan materias no contempladas por el legislador; se dictan por el poder ejecutivo y pueden afectar a los ciudadanos o a la propia organización administrativa. Principalmente son **Reglamentos** los **Reales Decretos**, que emanan del Gobierno de la nación, los **Decretos** emanados de los ejecutivos autonómicos y las **Órdenes** de los Ministros o de los Consejeros autonómicos.

La **costumbre** sólo rige en defecto de la ley aplicable y siempre que no sea contraria a la moral ni al orden público. La **jurisprudencia** no es fuente formal del Derecho, sirve de complemento al ordenamiento jurídico, siendo importante destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —sentencias y autos— cuyo fallo puede declarar la inconstitucionalidad de una ley.

3. Marco de la Unión Europea

La Unión Europea, instaurada por el Tratado de Maastricht es un desarrollo en el proceso de la integración europea que hasta ese momento se había materializado en las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad [Económica] Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica). La Unión Europea no ha absorbido a las Comunidades Europeas, que conservan su identidad y su especificidad en el seno de la UE (primer pilar). La UE engloba, además, los mecanismos de cooperación en el ámbito de la política exterior y de la seguridad común (segundo pilar); y de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos interiores (tercer pilar), que el Tratado de Amsterdam ha modificado para atribuir a la Comunidad Europea mayor competencia.

A) El sistema institucional de las Comunidades Europeas

El sistema comunitario comprende gran número de órganos. De entre ellos sólo cuatro gozan de una competencia general y de poder de decisión: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. A ellos se podría añadir el Consejo Europeo, que aún siendo un mecanismo extraordinario, interviene de forma muy relevante en el funcionamiento de las Comunidades. Una mención especial merecen los órganos especializados instaurados en Maastricht para hacer realidad la Unión Económica y Monetaria (el Banco Central Europeo).

La **Comisión**, compuesta por los comisarios europeos designados por los Estados miembros, con la intervención del Parlamento y que ejercen sus competencias de forma colegiada, es un órgano independiente de los gobiernos de los Estados miembros al que se reconocen poderes de gestión. Encargada de velar y promover los intereses comunitarios, se considera como el ejecutivo comunitario, salvando las diferencias que resultan de las competencias del Consejo.

El **Consejo**, compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial con facultades para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro, es el principal titular del poder decisorio en la Comunidad. El Consejo se integra de manera variable, sea por los Ministros de Asuntos Exteriores sea por Ministros de otras carteras (Hacienda, Agricultura, Transportes, ...).

El **Parlamento Europeo** está compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, elegidos por sufragio universal directo. El número actual de parlamentarios es de 626, elegidos para un mandato de cinco años, que se reparten entre los Estados miembros (art. 138.2 TCE) según criterios demográficos. Sus competencias no son asimilables a las de un Parlamento nacional, aunque su participación en el proceso de adopción de las más importantes decisiones comunitarias se ha ido ampliando paulatinamente.

El **Tribunal de Justicia**, compuesto por un cuerpo de jueces, garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Derecho comunitario. A él se agrega un **Tribunal de Primera Instancia**, encargado de conocer de determinadas categorías de recursos.

B) Las fuentes del Derecho Comunitario

El Derecho comunitario constituye un conjunto de fuentes, ordenadas conforme al principio de jerarquía normativa. Los **Tratados constitutivos** constituyen el Derecho comunitario originario, suponen la categoría superior del ordenamiento comunitario, a la que se subordinan las restantes fuentes. El Derecho comunitario derivado se establece mediante los actos unilaterales, es decir establecidos por las instituciones comunitarias conforme al procedimiento establecido. Tales actos constituyen la fuente más importante. Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tales actos pueden ser adoptados por el Consejo, la Comisión o por el Consejo y el Parlamento Europeo. Bajo esta categoría se comprenden **Reglamentos**, **Directivas** y **Decisiones**. El

recurso a uno u otro tipo de acto depende, en primer lugar, de lo dispuesto en los Tratados.

El **Reglamento** tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, asemejándose a las leyes de los Estados. Su adopción corresponde, según los casos, al Consejo, a la Comisión, al Consejo con el Parlamento o al Banco Central Europeo. El campo de aplicación del **Reglamento** es muy amplio, destacando su utilización para la organización de los mecanismos comunitarios (p.e. la organización común de mercados, en agricultura) o para establecer las normas de la competencia. El **Reglamento** es, pues, inmediatamente aplicable y goza de efecto directo, pudiendo ser invocado por los ciudadanos.

La **Directiva** obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios constituyendo una técnica de legislación «mediata». Los Estados miembros son los únicos destinatarios de las Directivas, quedando obligados a adoptar las medidas nacionales necesarias para hacer efectivas todas las prescripciones de las Directivas, sin que se les reconozca ningún margen de apreciación o de valoración sobre el resultado que la norma comunitaria les impone. La **Directiva** es la técnica por excelencia para la aproximación y armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales. Es el instrumento normativo mayoritariamente utilizado en el campo de la reglamentación comunitaria de la seguridad. Por sus características, la **Directiva** no es directamente aplicable ni goza de efecto directo. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que, cuando los Estados miembros incumplen la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr el resultado establecido o cuando lo hacen de manera incompleta e insuficiente, si la Directiva incumplida establece disposiciones incondicionales y suficientemente precisas, puede ser invocada por los particulares. De este modo, en las condiciones descritas, se reconoce efecto directo a las Directivas.

La **Decisión** será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. A diferencia del Reglamento el círculo de sus destinatarios está determinado, debiendo precisarse en cada **Decisión**. Las **Decisiones** pueden ser adoptadas por el Consejo, la Comisión, el Consejo con el Parlamento o el Banco Central Europeo.

C) Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho de los Estados miembros

El Derecho comunitario constituye un orden jurídico autónomo (**principio de autonomía**), diferente del de los Estados miembros. En sus relaciones con el Derecho de los Estados miembros se rige por dos principios esenciales: el **principio de integración** y el **principio de primacía**.

El **principio de integración** conlleva importantes consecuencias prácticas. En primer lugar, aunque dependiendo del tipo de fuente, las normas del Derecho comunitario penetran en los ordenamientos jurídicos sin necesitar el concurso de medidas de incorporación. Significa ello que son **directamente aplicables**. En segundo lugar, las disposiciones del Derecho comunitario son invocables en cualquier tipo de litigio por los administrados. Es decir, con las condiciones descritas, gozan de **efecto directo**, lo que significa que los ciudadanos pueden invocarlas como fundamento de un derecho o de una pretensión y que los jueces deberán descartar las disposiciones nacionales incompatibles con el Derecho comunitario. No obstante, el **efecto directo incondicional** sólo se predica de ciertas fuentes, fundamentalmente los Reglamentos y las Decisiones.

El **principio de primacía** vincula a todos los sujetos de derecho, significa la prevalencia del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados miembros, que debe ser respetada por las autoridades públicas nacionales y, en particular, por los tribunales. El **principio de primacía** ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con fundamento en una interpretación global del Derecho comunitario afirmándose para el conjunto de las fuentes del Derecho comunitario y aplicándose en relación con cualquier tipo de fuente del Derecho estatal. Dado que las instituciones comunitarias carecen de instrumentos para garantizar el efectivo primado del Derecho comunitario, son las propias autoridades nacionales, especialmente los jueces y tribunales, las encargadas de hacerlo. De manera progresiva las jurisdicciones nacionales han ido aceptando las consecuencias del **principio de primacía**, planteando y resolviendo los problemas de la eventual incompatibilidad entre la norma interna y la norma comunitaria,

estableciendo el criterio de interpretación conforme al Derecho comunitario y reconociendo la responsabilidad de los poderes públicos por los daños causados en caso de no respetar el Derecho comunitario.

Análisis particularizado de los principales cuerpos legales

I. Seguridad Pública - Seguridad Ciudadana. Seguridad contra Intrusión - Seguridad Privada

A) Seguridad Pública - Seguridad Ciudadana

• Reglamentación

La Constitución establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la **seguridad ciudadana** (art. 104.1). Por su parte, el art. 149.1.29ª CE establece la **competencia exclusiva del Estado** respecto de la **seguridad ciudadana**, sin perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica¹. En íntima conexión con este precepto se encuentra el art. 149.1.26ª CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. Por su parte, el art. 148.1.22ª CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Sobre los conceptos de seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público existe una abundante doctrina y numerosa jurisprudencia. El Tribunal Constitucional considera que la **seguridad pública** es un tér-

¹ Comunidades Autónomas con competencia para la creación de una Policía Autónoma propia, E.A.: País Vasco, art. 17 y DT 4ª; Cataluña, arts. 13 y 14 y DT 1ª; Galicia, art. 27.25; Andalucía, art. 14; Comunidad de Valencia, art. 36; Canarias, art. 34.2; Navarra, art. 51; Ceuta, art. 21.1.24; Melilla, art. 21.1.24.

mino más preciso que el orden público y consiste en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano (SSTC 33/1982, de 8 de junio, 371/1982, de 5 de diciembre, 468/1983, de 18 de diciembre de 1984 y 6 de mayo de 1985).

El concepto de seguridad pública abarca también el ámbito material relativo a la **protección civil**. La protección civil no está expresamente contemplada ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía. Por **protección civil** se entiende la actividad dirigida a la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia grave, riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria. La Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, la configura como una faceta de la seguridad pública. La Ley de Protección Civil regula los aspectos relativos a la organización, planificación, coordinación y dirección de los servicios públicos relacionados con la emergencia; los deberes y obligaciones de los poderes públicos, las actuaciones preventivas, las infracciones y el régimen sancionador; así como los deberes y obligaciones de los ciudadanos, sobre cuyo estatuto incide también la Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social.

• Competencias

La pluralidad de funciones que implica la seguridad pública no se traduce necesariamente en la unificación de competencias en una única entidad. Por contra, se impone recurrir a instrumentos de colaboración en las materias en que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten funciones, y de coordinación de los servicios estatales y autonómicos.

En relación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la Ley Orgánica 2/1986 se integra en el bloque de constitucionalidad que debe ser respetado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. Dicha Ley regula específicamente los principios básicos de actuación y los criterios estatutarios comunes a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En cuanto a las Policías Autonómicas, distingue entre las Comunidades Autónomas con policía propia ya creada, aquellas cuyos Estatutos prevean la creación de policía autonómica y otras cuyos Estatutos no contemplen tal previsión. Respecto de las funciones de las policías autonómicas se diferencian las funciones propias, las de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y las de prestación simultánea e indiferenciada. Respecto de las policías locales, la

Ley establece unos criterios comunes sobre su régimen y funciones y determina las facultades que les corresponden. Por último, la Ley establece unos órganos de coordinación y colaboración: el Consejo de Política de Seguridad y el denominado Comité de Expertos. En el ámbito autonómico y local se acoge a la posibilidad, ya prevista en algunos Estatutos, de constituir Juntas de Seguridad en las CC.AA. y Municipios, como mecanismo complementario de coordinación operativa.

En materia de protección civil, la Ley 2/1985, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes de protección civil que afecten al territorio autonómico, para homologar los planes elaborados por las Corporaciones Locales y para imponer sanciones. Por otra parte, se prevé la existencia en cada Comunidad Autónoma de una Comisión de Protección Civil, integrada por representantes de las administraciones estatal, autonómica y local, con funciones de información y coordinación.

B) Seguridad contra Intrusión. Seguridad Privada

• Reglamentación

En el contexto analizado en el apartado anterior, los servicios privados de seguridad, regulados por la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, son servicios complementarios y subordinados respecto de los de seguridad pública (**principio de colaboración**).

El **régimen jurídico** de la seguridad privada se establece en la citada Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, modificada por el Real Decreto Ley 2/1999, de 29 de enero y desarrollada por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, modificado por el Real Decreto 938/1997, de 20 de junio. Este **régimen jurídico se completa con diferentes Órdenes y Resoluciones** dictadas de conformidad con el Reglamento, por las que se regulan la organización y funcionamiento de las Comisiones mixtas de coordinación (Orden de 26 de junio de 1995), aspectos sobre el personal (Orden de 7 de julio de 1995), aspectos de medidas de seguridad (Orden de 23 de abril de 1997) y aspectos en materia de empresas de seguridad (Orden de 23 de abril de 1997). Así mismo habrá que atender a lo dispuesto en el Real Decreto 1247/1998, de 19 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 796/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

Las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma. A efectos de información, el ejercicio de tales competencias deberá comunicarse a la Junta de Seguridad.

- *Autorización e inscripción de las empresas de seguridad privada*

Las empresas de seguridad privada requieren previa **autorización e inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad** de la Dirección General de la Policía. Las competencias administrativas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley corresponden al Ministerio del Interior. Corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia, autorizar a las empresas que tengan su ámbito de actuación en la misma. Los órganos competentes de las mencionadas Comunidades Autónomas remitirán al Registro General de Empresas de Seguridad, copia de las inscripciones y anotaciones que efectúen sobre las empresas de seguridad que inscriban y autoricen.

La habilitación del personal de seguridad privada es de la exclusiva competencia estatal, no pudiendo incluirse en la competencia autonómica, ya que se trata de una habilitación para el ejercicio de funciones en todo el territorio estatal (entre las disposiciones más recientes, cfr. Orden de 14 de enero de 1999, relativa a los modelos de Informes de aptitud psicofísica para prestar servicios de seguridad privada y la Orden de 14 de enero de 1999, sobre módulos de formación).

- *Las competencias de control y supervisión*

En el ámbito estatal, el ejercicio de la competencia de control para el cumplimiento de la Ley de Seguridad Privada corresponde al Ministerio de Interior. Al Cuerpo Nacional de Policía y, en su caso, a la Guardia Civil corresponde el cumplimiento de las órdenes e instrucciones que se impartan. En el ámbito autonómico, tal función corresponderá a los organismos competentes.

- *Régimen sancionador*

El régimen sancionador para caso de incumplimiento distingue entre infracciones cometidas por las empresas

de seguridad, por el personal de seguridad o por las empresas, entidades y establecimientos obligados a la adopción de medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos. Las infracciones se clasifican en muy graves, graves o leves, graduándose las sanciones en función de las mismas. En el ámbito estatal la competencia para incoar el procedimiento sancionador y para adoptar, si procede, medidas cautelares, corresponde al Ministerio de Interior, el Secretario de Estado del Interior, el Director General de la Policía y los Gobernadores Civiles, con carácter general, y el Director General de la Guardia Civil, respecto de los guardas particulares del campo. Tratándose de infracciones leves, las Jefaturas Superiores o Comisarías Provinciales de Policía y, en su caso, las Comandancias de la Guardia Civil.

La instrucción de los procedimientos sancionadores por faltas muy graves y graves corresponderá a los Gobiernos Civiles, salvo cuando corresponda a los Subdelegados del Gobierno el ejercicio de la potestad sancionadora. En los demás casos, corresponderá a las Comisarías Provinciales de Policía y, en su ámbito, a las Comandancias de la Guardia Civil. En el ámbito autonómico, los órganos correspondientes y, en su caso, las Policías de las Comunidades Autónomas ejercerán las facultades de inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado al mismo.

2. Seguridad laboral

- *Reglamentación*

El art. 40.2 de la Constitución ordena a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Para cumplir este mandato y, al mismo tiempo, adaptar nuestra legislación a la normativa comunitaria en materia de seguridad y salud laboral (Directiva 89/391 CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, directiva marco que ha merecido ulteriores desarrollos sectoriales), se promulgó la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que establece el marco legal general de la seguridad y la salud laboral. Marco en constante desarrollo en función de las decisiones de la Unión Europea y de la fijación y concreción reglamentaria de

los aspectos técnicos de las medidas preventivas. Este marco supone, no obstante, la **referencia legal mínima**, ya que la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales ha sido desarrollada por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, modificado por el Real Decreto 780/1998, de 30 de abril. La promoción de las mejoras de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores merece una continuada atención de los poderes públicos, de ahí la constante labor normativa de actualización y adaptación al progreso técnico en materia de protección de los trabajadores contra los riesgos a que se ven expuestos. A nivel comunitario, partiendo de la Directiva marco, CEE 89/391, de 12 de junio, se dictan Directivas específicas que contemplan las situaciones de riesgo de manera particularizada; Directivas que deben ser incorporadas a los Ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

• *Competencias y actuaciones de las Administraciones Públicas*

En el campo de la salud y la seguridad de los trabajadores, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas desarrollan un conjunto de actuaciones para la prevención de los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y el progreso de los conocimientos y actividades de empresarios y trabajadores sobre los riesgos laborales y sus consecuencias. Esta actuación se desarrolla mediante intervenciones normativas en materia de seguridad y salud en el trabajo (condiciones de trabajo, ambiente de trabajo, lugares de trabajo, maquinarias e instalaciones, señalización de seguridad y salud en el trabajo).

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social realiza las funciones de vigilancia, información, asesoramiento y fiscalización en todo lo relativo al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, así como de los servicios de prevención. En caso de riesgo inminente (art. 4 LPRL), la Inspección de Trabajo y S.S. podrá ordenar la paralización inmediata de los trabajos.

A las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas compete, en particular, conceder las acreditaciones a las entidades que pretendan desarrollar actividades como servicios de prevención ajenos y autorizar a las entidades que pretendan desarrollar las activida-

des de auditoría y formación especializada en materia de prevención.

Como órgano colegiado de asesoramiento a las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención se concibe la **Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**, integrada por representantes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Organizaciones sindicales y de las Empresariales, más representativas. La secretaría de la Comisión, como órgano de apoyo técnico y administrativo, recae en la Dirección del **Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo**.

• *Deberes y derechos de los sujetos implicados en la seguridad laboral*

La promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, para elevar el nivel de protección y la seguridad de los trabajadores es un objetivo tan ambicioso que, en el marco de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, requiere el concurso de las actuaciones de empresarios, de trabajadores, de fabricantes, importadores, suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo y de las Administraciones Públicas. El cumplimiento de las obligaciones de cada uno de estos colectivos y el ejercicio de los derechos de los mismos son elementos imprescindibles para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores.

Los **empresarios** deben garantizar la salud y seguridad de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con su trabajo. A tal fin se le exige el cumplimiento de un detallado catálogo de deberes que se resumen en las obligaciones de **evitar los riesgos, evaluarlos y planificar y aplicar la actividad preventiva**. La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades que ello implica permite al empresario, según los casos, optar por alguna de estas modalidades: **asumir personalmente** la actividad preventiva; **designar a los trabajadores** para la actividad preventiva; **crear servicios propios de prevención, participar en servicios de prevención mancomunados; contratar servicios de prevención ajenos**.

El derecho de los **trabajadores** a una protección eficaz implica una serie de derechos y obligaciones en el marco de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En el elenco de derechos, cabe destacar, por su alcan-

ce, el derecho de **información** acerca de los riesgos y de las medidas preventivas adoptadas; el de **formación** teórica y práctica suficiente y adecuada; el de **vigilancia periódica** de su estado de salud; el de consulta y **participación** en todas las cuestiones que afecten a la salud y seguridad en el trabajo; el de abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario; el de obtener medidas específicas de protección cuando así lo requiera.

La **participación de los trabajadores** en los ámbitos de salud y seguridad laboral, partiendo del vigente sistema de representación colectiva, se articula mediante la institucionalización de los **delegados de prevención** y del **comité de seguridad y salud**, todo ello sin perjuicio de las posibilidades que la Ley reconoce a la negociación colectiva para diseñar de manera diferente los instrumentos de participación de los trabajadores.

Los **fabricantes, importadores y suministradores** de maquinarias, equipos, productos y útiles de trabajo, están obligados a proceder activamente en materia de prevención de riesgos laborales.

- *La protección penal contra los riesgos laborales*

El trabajador, en cuanto tal, tiene un ámbito de protección especial por el **Derecho penal**. El Código Penal (CP) recoge en su Título XV un conjunto de delitos que se agrupan bajo el común denominador de **delitos contra los derechos de los trabajadores**. La **no prevención de riesgos laborales** se recoge en el art. 316 del CP, en el que se castiga a los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad físicas, con penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses (tipo doloso). Por su parte, el art. 317 CP contempla el delito de no prevención de riesgos laborales por imprudencia grave (tipo imprudente), que se castigará con la pena inferior en grado que correspondiera al tipo doloso. Si el delito de no prevención de riesgos laborales se atribuyera a personas jurídicas, la pena señalada se impondrá a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlos, no hubieran adoptado medidas para ellos (art. 318 CP).

3. Seguridad medioambiental

- *Reglamentación*

El art. 45 de la Constitución establece el marco constitucional para la protección del medio ambiente. Por su parte, en el art. 148.1, 8ª, 9ª y 11ª CE y en el art. 149.1.23ª CE se articula la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los respectivos Estatutos de Autonomía han contemplado la competencia en materia de protección del medio ambiente asumiendo el desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdo con la legislación básica del Estado, así como la competencia en materia de normas adicionales de protección, de vertidos industriales, de espacios naturales protegidos, de montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, y en materia de caza y pesca fluvial.

La legislación básica sobre protección del medio ambiente, competencia exclusiva del Estado, cumple una función de orientación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso estableciendo la normativa considerada indispensable, permitiendo que las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos. Por otra parte, han de respetarse las obligaciones y compromisos derivados del Derecho comunitario, establecidos en una profusa y detallada normativa contenida en Reglamentos y Directivas.

La reglamentación medioambiental tiene como objetivo esencial resolver el conflicto, cada día más agudo, entre la salvaguardia de un **hábitat adecuado** para el normal desenvolvimiento de la existencia y el avance que requiere el crecimiento industrial y económico, hallar el difícil e inestable equilibrio entre la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible, disminuyendo la degradación del medio ambiente y evitando la contaminación. El medio ambiente al que alude la Constitución es aquél que permite el desarrollo adecuado, susceptible de ser disfrutado y conservado con la específica finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida. El objeto a que se puede reconducir la dispersa y abundante normativa medioambiental trasciende, no obstante, de la vida y la salud humanas para abarcar los distintos elementos que integran el **ambiente natural**.

- *La Evaluación del Impacto Ambiental*

El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental, dictado en

virtud de la autorización otorgada al Gobierno por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 85/377 CEE, de 27 de junio. En su virtud, se instaura, con carácter general, la exigencia de estudios de evaluación del impacto ambiental, considerándose como un instrumento especialmente idóneo para la seguridad del medio ambiente: «la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta los efectos derivados de la actividad proyectada».

La relación de **actividades sometidas a evaluación** se contiene en el Anexo del citado Real Decreto Legislativo, completándose conforme a lo establecido en el Anexo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna silvestres.

• *Competencias y funciones*

En relación con la seguridad y protección del medio ambiente, se han traspasado a las Comunidades Autónomas las competencias bajo diferentes rúbricas: medio ambiente, estudios de ordenación del territorio y medio ambiente, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, obras públicas, ordenación del litoral y vertidos al mar, industria, energía y minas y sanidad.

Las principales funciones reservadas al Estado son, además de la legislación básica, la coordinación y vigilancia de las actividades de política ambiental de los diferentes Ministerios, la actuación a nivel internacional, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia forestal y de conservación del medio natural, obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, gestión y administración de parques nacionales, aprobación de los planes rectores de los espacios naturales protegidos que afecten a más de una Comunidad Autónoma, vertidos en cauces públicos que discurran por varias Comunidades Autónomas o por ríos internacionales.

• *La protección penal del medio ambiente*

La incriminación de las conductas que son calificadas de ilícitos administrativos expande el Derecho Penal hacia la protección de ciertos bienes jurídicos ya tutelados por el Derecho Administrativo. Los arts. 325 a

340 del Código Penal tipifican los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, que se pueden agrupar bajo las categorías de:

- **delitos por emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos perjudiciales** para el equilibrio de los sistemas naturales (arts. 325 y 326 CP).

- **delito de depósitos o vertederos de desechos o residuos** (art. 328 CP).

- **delito de prevaricación específica agravada** del art. 329 CP.

- **delito de daños graves contra espacios naturales** (art. 330 CP).

- **delito de daños a los espacios naturales protegidos** (art. 330 CP).

- **delito de daños a la flora amenazada** (art. 332 CP).

- **delito de daños a la fauna amenazada** (art. 333 CP).

- **delitos de caza y pesca ilegal** (arts. 334, 335 y 336 CP).

4. Seguridad Industrial. Incendios, Explosiones y otros peligros

• *Reglamentación*

La seguridad industrial tiene por finalidad la prevención y limitación de los riesgos y la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios 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, consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales. Se consideran riesgos relacionados con la seguridad industrial a los incendios, explosiones y otros hechos susceptibles de producir quemaduras, intoxicaciones, envenenamiento o asfixia, electrocución, contaminación producida por instalaciones industriales, perturbaciones electromagnéticas o acústicas y radiación, así como cualquier otro que pudiera verse en la normativa internacional aplicable sobre seguridad.

Las disposiciones sobre seguridad industrial serán de aplicación, en todo caso, a las instalaciones, equipos, actividades, procesos y productos industriales que utili-

cen o incorporen elementos, mecanismos o técnicas susceptibles de producir los daños anteriormente descritos. En el campo de la seguridad industrial tienen singular importancia las disposiciones relativas a normalización, homologación y certificación, cuya puesta en práctica, por su complejidad, requiere el concurso de las Administraciones públicas y entidades colaboradoras especializadas.

La reglamentación de la seguridad industrial se encuentra regulada en un conjunto de normas, de diferente rango y origen, derivadas en el ámbito estatal de la Ley de Industria 21/1992.

- *La infraestructura de calidad y seguridad industrial*

La normativa sobre seguridad industrial cumple una función esencialmente preventiva, que reclama una inspección y control constante, sistemática y altamente especializada. Siguiendo el modelo instaurado en las Directivas comunitarias, dada la estrecha relación que existe entre seguridad y calidad industriales puesto que, además, la conformidad de los productos con las normas de seguridad y la gestión de los sistemas de calidad presupone la garantía de los productos, se reconoce e instaura la colaboración privada en las funciones de supervisión, inspección y control. Actuación de entidades privadas que sirve de soporte técnico de la Administración en el ejercicio de estas facultades, sin cuyo concurso sería imposible garantizar la eficacia.

La infraestructura común para la calidad y la seguridad industrial la integran las **entidades de acreditación** y los **organismos de normalización**. La infraestructura para la seguridad industrial la constituyen los **organismos de control** —con el cometido de realizar en el ámbito reglamentario en materia de seguridad industrial, actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría— y los **verificadores medioambientales** —con el cometido de examinar las políticas, programas, sistemas de gestión, procedimientos de evaluación y de auditoría y declaraciones en materia de medio ambiente industrial, así como de realizar la validación de éstas—.

- *Competencias y actuaciones de las Administraciones públicas*

El Estado tiene atribuida la potestad normativa para dictar normas por razones de seguridad, que no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan dictar normas complementarias. En su virtud el Estado carece de facultades

ejecutivas en materia de seguridad industrial en todo el territorio nacional. La ejecución de la normativa estatal y de la normativa autonómica complementaria, corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias.

En el ámbito estatal, las competencias corresponden al Ministerio de Industria, al que corresponde proponer y ejecutar la política del Gobierno en relación con la seguridad industrial y que deberá ser preceptivamente consultado en relación con los planes y programas de promoción, calidad y seguridad industriales.

- *Infracciones y sanciones*

La Ley 21/1992, de Industria, regula de manera unitaria y precisa el régimen de infracciones y sanciones en materia de seguridad industrial, poniendo fin a la dispersión y confusión existente hasta su promulgación. La **tipificación de las infracciones** en materia de seguridad se concreta en el incumplimiento de la reglamentación vigente o de las instrucciones emanadas de las administraciones o entidades competentes (arts. 30 y 31). Las infracciones se gradúan en muy graves y se elevan al Consejo de Ministros, las graves al Ministro competente y las leves al órgano que reglamentariamente se determine.

De particular importancia son las reglas de imputación de la **responsabilidad** (art. 33), por las que se concretan los sujetos responsables, considerando como tales, en particular: el propietario, director o gerente de la industria infractora; el proyectista, director de la obra y las personas que participen en la instalación, reparación, mantenimiento, utilización o inspección de las industrias, equipos y aparatos, cuando la infracción sea consecuencia directa de su intervención; los fabricantes, vendedores o importadores de los productos, aparatos, equipos o elementos que no se ajusten a las exigencias reglamentarias; los organismos, las entidades y los laboratorios especificados en la propia Ley, respecto de las infracciones cometidas en el ejercicio de su actividad. Enumeración que debe ser completada para sumar la responsabilidad de la propia Administración competente para controlar e inspeccionar las instalaciones que, pudiendo haber actuado para imponer el respeto de las condiciones de seguridad, no haya hecho uso de sus potestades. Responsabilidad administrativa frente a los perjudicados que es objetiva y directa en orden a las indemnizaciones que les correspondan, sin perjuicio del regreso que quepa ejercitar a la Administración contra los directos responsables.

La Ley prevé la imposición de sanciones –multas– incluidas las multas coercitivas y la suspensión de la actividad o el cierre del establecimiento. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades legalmente exigibles en orden a la indemnización de daños y perjuicios.

5. Seguridad de los Consumidores

• *Reglamentación*

El art. 51 de la Constitución, establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo su salud, seguridad y sus legítimos intereses. Por su parte el art. 129 A del Tratado de la Unión Europea, consagra a nivel comunitario la protección de los consumidores como un objetivo autónomo con la finalidad de mantener un elevado nivel de protección en orden a la salud, la seguridad, la información y los intereses económicos de los consumidores. Las acciones de la Comunidad en orden a la puesta en práctica de la política de consumidores abarcan un campo muy amplio que va desde la seguridad de alimentos, los requisitos del etiquetado y envasado, la publicidad, la reparación de daños... Estas medidas normativas, generalmente, se han plasmado en Directivas de armonización de las legislaciones de los Estados miembros. La Comunidad cuenta con un órgano consultivo, el **Comité de consumidores**, creado por la Decisión 95/260/CE, de 13 de junio de 1995.

En el ordenamiento español, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, instrumenta la protección de los intereses de los consumidores. Hemos de tener presente, no obstante, que la protección de la seguridad y la salud de los consumidores es un objetivo inseparable de las disposiciones por las que se garantiza la seguridad en otras parcelas de la actividad social –medioambiental, industrial, etc.– En suma, la vocación de generalidad de la Ley 26/1984, no excluye, más bien requiere, la existencia de una abundante y profusa normativa estatal y autonómica, además de la de origen comunitario más arriba reseñada.

• *Competencias y actuaciones de las Administraciones públicas*

En la protección de la seguridad de los consumidores confluyen y se entrecruzan numerosas materias, sometidas a singulares regímenes de distribución de potesta-

des. En relación con las múltiples facetas que integran la protección de los consumidores se produce, por ello, una coexistencia de competencias pertenecientes tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía, en el marco delimitado por la Constitución, ponen de manifiesto la complejidad del sistema de reparto de competencias en esta materia.

En el ámbito estatal, las competencias reglamentarias y ejecutivas corresponden al Ministerio de Sanidad y Consumo, al que se encuentra adscrito el Instituto Nacional de Consumo y en el que se integran la Comisión Nacional de Farmacovigilancia, el Consejo Nacional de Sanidad y el Consejo Asesor de Sanidad, entre otros órganos. En el ámbito autonómico, las competencias reglamentarias y ejecutivas, en el marco de los respectivos Estatutos de Autonomía, recaen en las Consejerías específicas de Sanidad y Consumo, si bien también en este ámbito se pone de relieve la complejidad que se deriva de la transversalidad de la protección de la seguridad de los consumidores.

Por otra parte, dadas las dificultades con que normalmente chocan los consumidores para acceder a la justicia, debido entre otras razones a que sus intereses aparecen difusos, la normativa vigente enfatiza en la instrumentación y protección jurídica de los consumidores y usuarios, posibilitando nuevas vías de solución de los conflictos, como el arbitraje específico de consumo y la institución de figuras tales como el defensor del cliente de los servicios bancarios o el defensor del asegurado. Además, a los efectos de la defensa y protección de los intereses difusos, se reconoce a las asociaciones de consumidores y usuarios una legitimación especial.

• *La responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos*

Uno de los instrumentos más eficaces para la protección de la seguridad de los consumidores, junto con el control y la supervisión de las autoridades públicas tanto de los procesos de producción como de las condiciones contractuales, tiene su sede en el ámbito de la responsabilidad civil. Junto con el sistema general de responsabilidad subjetiva con presunción de culpa, se establece en la Ley General de Derechos de los Consumidores y Usuarios un sistema especial, de responsabilidad severamente objetiva, conforme al cual el fabricante sólo queda exonerado si prueba la culpa exclusiva de la víctima (arts. 28 y 30). Sistema especial que se ha visto reforzado con la Ley 22/1994, de 6 de

julio, por el que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 85/374/CEE, de 25 de julio. Conforme a la cual se considera producto defectuoso **aquel que no ofrece la seguridad que cabría legítimamente esperar.**

Para determinar el nivel de seguridad se tendrán en cuenta todas las circunstancias y, en especial, su presentación, el uso razonablemente previsible del producto, el momento de su puesta en circulación y la seguridad normalmente ofrecida por los ejemplares de la misma serie. El fabricante, sea del producto, de cualquier elemento integrado en el mismo, el productor de materias primas, el importador de un nuevo producto y el denominado fabricante aparente, responde por los daños causados por el defecto, de manera objetiva. Los daños resarcibles al amparo de esta Ley son los de muerte, lesiones corporales y daños materiales a las cosas. Los restantes daños serán resarcidos conforme a la legislación civil. Estableciéndose como límite total de responsabilidad, en los casos de muertes o lesiones causadas por productos idénticos que presenten el mismo defecto, el de 10.500 millones de pesetas (63 millones de euros, 70 millones de dólares).

Bibliografía

1) Sobre Seguridad contra Intrusión

- AGUIRREAZKUNEAGA ZIGORRAGA, I.: Nuevas coordenadas jurídicas en materia de Seguridad privada, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 43 (sept.-dic., 1995), pp. 9-21.
- AGUIRREAZKUNENAGA ZIGORRAGA, I.: Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español, **Revista de Administración Pública** nº 118 (1989), pp. 103-135.
- ALEGRE ÁVILA, J.M.: Principio de legalidad y seguridad privada. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 1991, **La Ley**, 1991, 4, pp. 322-329.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades, **Revista de Administración Pública** nº 100-102 (1983), pp. 2545-2601.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S.: El desarrollo de una idea de colaboración entre el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros, **Civitas. Revista española de Derecho Administrativo** nº 94 (abril-junio 1997), pp. 203-220.
- TURRADO VIDAL, M.: Apuntes sobre la historia de la seguridad privada, **Revista de Documentación**. Ministerio del Interior, nº 15 (mayo-agosto 1997), pp. 47-62.
- VICENTE Y GUERRERO, G.: El derecho a la privacidad frente al uso injustificado de los sistemas de vigilancia, **Derechos y libertades** nº 6 (febrero 1998), pp. 517-545.

2) Sobre Seguridad Laboral

- BERNARDO JIMÉNEZ, I.: La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, **Actualidad Laboral**, 23, 1996, pp. 453-472.
- DIEZ GARCÍA DE LA BORBOLLA, L.: Convenios de la Organización Internacional del trabajo en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Análisis de su contenido. Normativa interna y comunitaria (Directivas) relacionada con los mismos. **Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, 1997-2, pp. 165-200.
- FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O.: Algunas notas sobre la nueva tipificación de las infracciones en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, **Actualidad Laboral**, nº 23 (1997), pp. 541-559.
- GARCÍA MURCIA, J.: **Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo**, Pamplona.
- GARRIDO PÉREZ, E.: La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995, **Relaciones Laborales** nº 20 (1997), pp. 33-63.
- GETE CASTRILLO, P.: El papel de la negociación colectiva en la prevención de riesgos laborales, **Relaciones Laborales** nº 6, 1997, pp. 11-34.
- COERLICH PESET, J. M^a: Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales, **Actualidad Laboral**, 8, 1997, pp. 125-156.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.: La aplicación en España de las Directivas comunitarias en materia de salud laboral, **Temas Laborales**, 1993, 27, pp. 3-19.
- LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M^a P.: La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención, **Actualidad Laboral** nº 37 (1997), pp. 903-932.
- MARTÍNEZ LUCAS, J.A.: La jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad del empresario derivada de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por incumplimiento de las normas de prevención de los riesgos laborales, **Actualidad Laboral** nº 38 (1997), pp. 933-956.
- MERCADER UGUINA, J.R.: Un paso más en la construcción del nuevo sistema de salud laboral: el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, **Relaciones Laborales**, 21, 1996, pp. 95-103.
- MUT GARRIDO, F.: La organización del servicio de prevención de riesgos laborales. Obligaciones y responsabilidades. Competencias y facultades de la empresa y los trabajadores, **Relaciones Laborales** nº 20 (1997), pp. 12-32.

MOLINER TAMBORERO, G.: La responsabilidad civil empresarial derivada del incumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, **Actualidad Laboral**, 19 1996, pp. 393-412.

RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M.: El desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, **Relaciones Laborales** n° 20 (1997), pp. 1-11.

SÁNCHEZ PEGO, F.J.: La intimidad del trabajador y las medidas de prevención de riesgos laborales, **Actualidad Laboral**, 2, 1997, pp. 19-31.

SUANZES PÉREZ, F.: Delitos contra los derechos de los trabajadores, **Cuadernos de Derecho Judicial** n° 20 (1996), pp. 113-172.

VV.AA.: **La prevención de riesgos laborales. Aspectos claves de la Ley 31/1995**, Pamplona, 1998.

3) Sobre Seguridad Medioambiental

GOMIS CATALÁ, L.: **Responsabilidad por daños al medio ambiente**, Pamplona, 1998.

MARTÍN JURADO, D.: **La disciplina ambiental de las actividades industriales**, Madrid, 1994.

VV.AA.: **Estudios sobre la R.C. medioambiental y su aseguramiento**, Madrid, 1997.

4) Sobre Seguridad Industrial

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: Industria, en MARTÍN-RE-TORTILLO BAQUER (director), **Derecho Administrativo Económico**, vol. II, pp. 405-554, Madrid, 1991.

MALARET GARCÍA, E.: Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales, **Revista de Administración Pública**, n° 116 (1988), p. 287 y ss.

5) Sobre Seguridad de los Consumidores

BERCOVITZ A. y BERCOVITZ, R.: **Estudios jurídicos sobre protección de consumidores**, Madrid, 1987.

BUSTO LAGO, J.M.: El control abstracto de las condiciones generales de los contratos, **Actualidad Jurídica Aranzadi**, n° 360 (1998), pp. 1-6.

PAGADOR LÓPEZ, J.: La Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación, **Revista española de Seguros** n° 95 (1998), pp. 325-383.

SERRA RODRÍGUEZ, A.: **Cláusulas abusivas en la contratación**, Pamplona, 1998.

SOTOMAYOR GIPPINI, J.M.: La Ley 6-VII-94, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, **Cuadernos AIDA-Informes de la sección española**. ■