

ción administrativa a través del empleo de técnicas de fomento, la obra las pone en conexión con los elementos incluidos en el artículo 51 de la Constitución y que sirven a tal fin: la tríada participación, representación y consulta, división que reconocen todos los Estatutos de Protección de los Consumidores. Dentro de este esquema, el autor desarrolla el estudio distinguiendo entre actividad material, organizativa y subjetiva. La actividad material se muestra como instrumento de aplicación de una política que busca el desarrollo de los derechos de participación y consulta en el campo del consumo, y a tal fin se ordena la creación de un aparato institucional previsto expresamente en los distintos Estatutos de los Consumidores: Institutos de Consumo, de nivel autonómico, e Instituto Nacional de Consumo y el Consejo de Consumo, instituciones estatales, que son ampliamente estudiadas.

El último gran apartado que trata la obra reseñada, y por cierto el más extenso, es el dedicado a la actividad de limitación en el Estatuto de Protección de los Consumidores, la cual se señala en el mismo inicio de su tratamiento como la más relevante de todas las estudiadas. Una vez clarificado el modelo a seguir, la investigación identifica el ámbito objetivo y subjetivo de la actividad limitadora previamente definida, y después se centra en el examen de las previsiones normativas contenidas fundamentalmente en los distintos Estatutos del Consumidor, con un muy amplio tratamiento de la Inspección de Consumo. El último epígrafe incluye un estudio diferenciado y muy bien fundado sobre la potestad sancionadora de la Administración vertida hacia este concreto campo de su actividad, en un intento exhaustivo por agotar la búsqueda de todos los posibles aspectos relacionados con el consumo desde la perspectiva jurídico-administrativa.

Nos encontramos así con una obra muy ambiciosa en sus planteamientos, que busca dar respuesta a todas las cuestiones que surgen en un sector; el consumo, caracterizado precisamente por la dispersión de los materiales normativos que lo ordenan. Esta dispersión trae causa no sólo de la ausencia de una regulación uniforme de aplicación general, lo cual, en última instancia, es una caracte-

rística común a numerosas materias, y ha de atribuirse a la voluntad del constituyente al dibujar el mapa de distribución territorial del poder, sino también de la multiplicidad de sectores implicados y, por ello, a la diferente perspectiva desde la que cabe contemplar el ámbito estudiado. La voluntad del autor, y por esa razón el criterio que ha de utilizarse para valorar la obra reseñada, es el de fijar con la mayor precisión una de esas perspectivas, la jurídico-administrativa.

El libro del Prof. GUILLÉN, entendido de este modo, representa un esfuerzo sistematizador de primera magnitud ante una materia singularmente resistente a la labor propia del jurista: la de poner orden a la muy variada y en ocasiones confusísima realidad normativa a la que se enfrenta, entendiéndose esa labor de ordenación no como una vaga función de clasificación y encajonamiento, sino como un adecuado entendimiento de las categorías jurídicas que permita tornar la confusión originaria en un sistema que otorgue a cada caso la solución justa. Éste es, a mi entender, el mayor mérito de la obra reseñada, pero no el único. El manejo de instrumentos jurídicos de la más diversa proveniencia, la certera aproximación a los problemas que cada institución plantea, la claridad en la exposición y la aportación de soluciones concretas a cada paso, y, en fin, la ingente documentación y bibliografía utilizadas, son méritos que también podrían citarse y que, en conjunto, hacen muy recomendable la lectura de la obra reseñada.

Rodrigo MORENO FUENTES

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel: *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2000, 559 págs.

En los últimos lustros estamos asistiendo a una marcada recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad que, si bien son numerosas las causas

que la motivan, se caracteriza por un aparente apartamiento de las instancias administrativas de aquellos sectores en los cuales la intervención pública ha venido siendo una constante. Y digo «aparente apartamiento» porque, en realidad, esta recomposición implica una mayor intervención administrativa, aunque sea ésta una intervención indirecta, pues se lleva a cabo, la mayoría de las veces, mediante la instrumentalización de concretos segmentos sociales. Muestra de ello es la tendencia actual a encomendar a entidades privadas el ejercicio de funciones públicas.

El campo de la industria, de la seguridad de las instalaciones y productos industriales más en concreto, ha propiciado especialmente este marco extraordinario de relaciones entre Administración pública y agentes privados. El régimen jurídico-administrativo de los productos industriales y su seguridad, orientado principalmente a la protección de los consumidores, ha sufrido, como consecuencia de esta intersección público-privada, importantes modulaciones. De ellas da cuenta el profesor Manuel IZQUIERDO CARRASCO en la monografía *La seguridad de los productos industriales*, una sólida y sugerente investigación.

El libro se estructura en tres partes bien definidas: la primera, en torno a los caracteres generales y los encuadres constitucional y comunitario de la intervención administrativa por motivos de seguridad industrial; la segunda, relativa a los medios de la actividad administrativa de policía en el ámbito de la seguridad de los productos; y la tercera, centrada en los sujetos, esto es, en la intervención de entidades privadas en este sector. El hilo conductor del trabajo es, como el mismo autor reitera, «la calificación de la actividad que la Administración lleva a cabo en el ámbito de la seguridad de los productos como actividad de policía». Esta calificación no le impide constatar, sin embargo, que se está acentuando, cada vez más, la intervención de entidades privadas en esta actividad administrativa. Y no sólo lo constata, pues realiza un estudio de las causas y consecuencias de esta singular forma de colaboración privada con la Administración pública que, pese a exis-

tir ya con anterioridad, se expande a partir de la aprobación de la Ley de Industria de 1992 y sus reglamentos de desarrollo.

La actividad administrativa de policía, como forma de intervención pública por razones de seguridad, constituye, por tanto, la base del análisis del régimen jurídico de los productos industriales. El fundamento de esta actividad administrativa de limitación radica en la existencia de un deber general de no perturbar el orden público, concretado en el ámbito de la industria en el deber de seguridad de los productos, en particular de aquellos puestos a disposición del consumidor; deber general, por lo demás, que incumbe tanto a los productores como a los distribuidores.

También la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de industria merece especial atención por parte del autor. De hecho, el análisis competencial es una constante en la investigación de IZQUIERDO CARRASCO. Cualquier materia de referencia se contrasta con el reparto constitucional de competencias. Debe destacarse en este sentido el minucioso examen que lleva a cabo de los aspectos competenciales relativos a la seguridad industrial, partiendo de la consideración que de la misma realiza el Tribunal Constitucional como submateria dentro de la materia «industria». Concluye el autor que la Ley de Industria de 1992 es el marco legislativo del régimen jurídico de la seguridad industrial, si bien sobre este ámbito confluyen otras materias y otras legislaciones que deberán tenerse en cuenta para establecer la necesaria articulación entre las competencias de las diferentes Administraciones públicas.

La influencia del Derecho comunitario en la nueva regulación de la industria que establece la Ley de 1992, y que concreta el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, se constata con el estudio de la política de armonización técnica de la Comunidad Europea, principalmente de los denominados «nuevo enfoque» en materia de armonización y «planteamiento glo-

bal» en materia de evaluación de la conformidad. En dicha política resalta la actividad de normalización que se encomienda a los Organismos europeos encargados de elaborar las especificaciones técnicas que deben cumplir los productos para ser comercializados conforme a las exigencias esenciales de protección a la salud y la seguridad fijadas en las Directivas.

En concreto, la reglamentación de los productos industriales y los reglamentos de seguridad, especialmente, son analizados en la segunda parte de la monografía, relativa a los medios de la actividad administrativa de policía en este ámbito. Los reglamentos de seguridad son confrontados con el principio de legalidad y la reserva de ley, dada la interferencia de tales reglamentos en el ejercicio de ciertos derechos y libertades reconocidos constitucionalmente. La distribución de competencias en la aprobación de los reglamentos de seguridad de los productos e instalaciones industriales se trata también con detenimiento. Concluye el autor que, en lo tocante a los primeros, la legislación vigente no impide que los reglamentos estatales remitan ciertos aspectos o concretos tipos de productos a la regulación autonómica.

Cabe destacar el acierto con que se enfoca la problemática jurídica que surge de la actividad de normalización y su trascendencia en la reglamentación de seguridad, principalmente por las correcciones que en el régimen jurídico de los productos industriales introduce la progresiva intervención de entidades privadas en las tareas de normalización. Se utiliza un concepto restringido de «normalización», identificándola con «aquella actividad que desarrollan determinados Organismos privados, habilitados para ello, mediante la aprobación de normas técnicas», y diferenciándola, por consiguiente, de la reglamentación técnica aprobada por las instancias administrativas. Especial interés tiene el análisis jurídico de la remisión a normas técnicas por parte de los reglamentos de seguridad. Una vez descrita la tipología de remisiones reglamentarias, se apunta con razón que la remisión a normas supone una fórmula de reenvío por parte

del ordenamiento jurídico estatal al de las entidades de normalización, recuperándose con ello la clásica teoría del ordenamiento jurídico de Santí ROMANO. La normalización, por tanto, no supone conferir el ejercicio de la potestad reglamentaria a los Organismos privados de normalización.

Los medios de control del cumplimiento de las prescripciones técnicas sobre los productos industriales son igualmente objeto de estudio en la segunda parte del libro, analizándose con detalle, entre otros, el instrumento de control de responsabilidad directa de la Administración, esto es, la homologación administrativa. Resalta IZQUIERDO CARRASCO el carácter de actividad jurídica que caracteriza la homologación, pues ésta es «una verdadera resolución administrativa consistente en una declaración de voluntad» que tiene, además, efectos autorizatorios. Se trata, según el autor, de una autorización esencialmente reglada y, precisamente, este carácter de la homologación administrativa propicia la progresiva sustitución de la Administración por entidades privadas. Justamente en el ámbito reglamentario o de la seguridad industrial, el proceso de sustitución de la tradicional homologación administrativa por las certificaciones de conformidad emitidas por tercera parte, los Organismos de control, culmina con el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre. Los procedimientos de autocertificación previstos en los reglamentos «nuevo enfoque», como la «declaración CE de conformidad» del fabricante y el marcado «CE», así como los organismos que intervienen en estos sistemas de autocertificación, son también tratados en esta segunda parte del estudio, que finaliza con la enumeración de las medidas de reacción ante situaciones de peligro concreto, en especial, en productos puestos a disposición de los consumidores.

La tercera y última parte de la monografía se dedica al estudio pormenorizado de las distintas entidades y agentes, principalmente privados, que intervienen en el campo de la seguridad industrial. El autor remarca en este apartado el erróneo planteamiento que ha realizado el legislador en la Ley de Industria de

1992 y que viene generando cierta confusión entre el control de la seguridad y el control de la calidad, extendiéndose este confusionismo a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, sobre todo en lo relativo a la competencia para establecer el régimen jurídico de las entidades que intervienen en materia de seguridad.

Antes de adentrarse en el análisis de cada uno de los agentes que actualmente tienen a su cargo la seguridad industrial, IZQUIERDO CARRASCO se cuestiona si las tareas que ejercen los agentes privados en materia de industria pueden ser calificadas de «funciones públicas». Y ello porque la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de tales funciones conlleva transformaciones sustanciales para el Derecho administrativo. Una consecuencia de que las actuaciones de dichas entidades privadas se califiquen, al menos en parte, como ejercicio de una función pública es, precisamente, que «su régimen habrá de ser mixto, con reglas tanto de Derecho privado como de Derecho público».

En el último capítulo de la obra comentada se examinan de forma separada, atendiendo a las distintas funciones que tienen encomendadas, los agentes privados con funciones de ordenación, es decir, los Organismos de normalización; las entidades privadas que intervienen en la función de control del cumplimiento reglamentario, o sea, las denominadas generalmente «Entidades colaboradoras de la Administración», y, más en concreto, los Organismos de control; y, finalmente, las Entidades de acreditación.

Tanto AENOR, entidad española de normalización, como ENAC, entidad nacional de acreditación, son, a juicio del autor, «asociaciones privadas de configuración legal», si bien, por el papel jugado por la Administración en su creación y por la participación que mantiene en sus órganos de gobierno, ambas entidades pueden ser asimismo calificadas como «entidades privadas ficticias». Por lo que concierne a los Organismos de control, que a diferencia de las entidades anteriores pueden tener ánimo del lucro, se definen como «entidades privadas auténticas», excepto en el caso de aquellos Organismos de ca-

rácter público.

Especialmente interesantes son las consideraciones que realiza en torno a la calificación jurídica de las funciones que ejercen en el ámbito de la seguridad industrial dichos Organismos. En opinión del autor, su función no es la de aportar un complemento técnico a una posterior resolución administrativa, sino la de resolver ellos mismos, y con plenos efectos, a propósito del cumplimiento reglamentario de un determinado producto, equipo o instalación. Por consiguiente, los Organismos de control, pese a tener naturaleza jurídico-privada, ejercen indiscutibles funciones públicas en materia de industria. Esta conclusión supone, sin duda, un nuevo frente para el Derecho administrativo y para la doctrina iuspublicista. Son aún muchas las preguntas sin respuesta que plantea la intervención de entidades privadas en el ejercicio de funciones administrativas, un tema ciertamente complejo que con destreza investigadora ha sabido lidiar IZQUIERDO CARRASCO.

En definitiva, las anteriores líneas son únicamente un apunte de las cuestiones de gran enjundia que se analizan en el libro del que aquí se da noticia. Por ello, sólo queda aconsejar la lectura de este trabajo, una lectura que suscitará numerosas reflexiones, como es común que suceda con las investigaciones doctorales rigurosamente elaboradas.

DOLORS CANALS AMETLLER  
Departamento de Derecho Público  
Universidad de Girona

MACERA, Bernard-Frank, *La teoría francesa de los «actos separables» y su importación por el Derecho público español*, Cedecs, Barcelona, 2001, 279 págs.

1. El libro tiene su origen en el segundo ejercicio del concurso por el que su autor obtuvo la plaza de Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, en diciembre de 1999. Ya en la contraportada queda expuesta una pregunta que desvela sin-