

## RENCENSIONES

Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2.000, 738 págs.

Marco Aurelio, el divino emperador y filósofo romano, nos revelaba en sus "Pensamientos" una de esas ideas limpias que, por obvias, son siempre ciertas: nada escapa a su propia esencia, o, lo que es lo mismo, todo y todos nos comportamos como nuestra naturaleza nos dicta, sin que hacer lo contrario pueda conceptuarse de algo más que apariencia. Quizás por ello y presupuesta su ambiciosa vocación (que no es otra que la tutela de los intereses generales personificados en la Administración), el derecho público ha adolecido desde siempre de complitud, ocultando sus carencias y emboscando sus sombras bajo la apariencia de dogmas. La recreación de uno de esos dogmas (la irrenunciabilidad de la soberanía) y la refutación de su principal corolario (la imposibilidad de la cesión de las funciones administrativas que impliquen ejercicio de soberanía a los particulares), constituye el nervio que recorre la obra de CARRILLO DONAIRE, que, en lo particular, está enfocada al estudio de este fenómeno en la concreta esfera de la colaboración de los particulares en la misión administrativa de velar por la seguridad y la calidad industrial.

El libro presenta al autor en sociedad, constituyendo su tesis doctoral, y analiza la anfibólica intervención administrativa en la industria: por un lado, la salvaguardia de la seguridad en la producción de bienes y servicios, ámbito en el que los poderes públicos se han arrogado históricamente un *facere* para evitar daños a la salud de los trabajadores, los consumidores y ciudadanos en general; por el otro, el fomento y mejora de la calidad industrial, espacio paulatinamente cedido a la colaboración de los particulares y al acatamiento voluntario por parte de las empresas del sector. La obra se escinde así desde su inicio en dos mundos separados y paralelos, de los que se explican sus orígenes y consecuencias, desplegando el autor con exhaustividad las divergencias de régimen jurídico y de técnicas de las que se vale la Administración para cumplir tales fines. Pero esa dualidad de funciones es relativa, como bien se encarga CARRILLO DONAIRE de aclarar, existiendo líneas secantes y entrecruzamientos entre ambas que, a veces, llegan a la mixtificación.

Esa ambivalencia, aunque especiosa, no deja de ser real y es sintomática de un movimiento de cesión de poder a los particulares que se viene acrecentando en el decurso evolutivo del Derecho Administrativo moderno. El aumento de las prestaciones sociales a que se vio abocado el Estado de derecho

desde la revolución industrial se multiplicó exponencialmente desde la segunda posguerra: la Administración se vale del asociacionismo empresarial y de la efervescencia de los agentes económicos para proveer a la consecución de determinados intereses generales, como la ordenación de las condiciones laborales, el desarrollo tecnológico, la educación, la sanidad, la calidad industrial o, más recientemente, la protección del medio ambiente. Tal fue el descaro de esta evidencia, que a muchos pareció originariamente una apostasía del *imperium* o *maiestas* del Estado, algo que desde la perspectiva actual, sin embargo, se concibe como inevitable, dadas las imposiciones finiseculares de racionalidad y celeridad productiva del mercado.

El libro se divide en siete capítulos.

El primero de ellos se dedica a esbozar el origen histórico de la colaboración privada en el ámbito de la intervención pública sobre la industria. CARRILLO DONAIRE acierta al fundar esa colaboración en la necesidad de autorregulación sentida desde el principio por los propios fabricantes y empresarios, a quienes les iba su negocio en articular normas técnicas de seguridad (control, inspección) y calidad (normalización y certificación) de sus piezas, bienes e instalaciones industriales. El Estado acabó aceptando esta participación —con las reticencias inevitables derivadas de su arquetípico rol—, primero como una claudicación ante la imposibilidad de intervenir en un sector tan proteico, luego asumiendo su bondad para el bien común.

En el capítulo siguiente realiza CARRILLO DONAIRE el fundamental engrace entre el objeto de la tesis y la Constitución. Conecta la seguridad industrial con el derecho a la integridad física y la salud, la calidad industrial con los legítimos intereses económicos de consumidores y usuarios, y ambas con la protección del medio ambiente. A este respecto, nos interesa destacar aquí *motu proprio* la diferente génesis que presenta la colaboración privada en la industria respecto de la que se da en otros ámbitos anejos, como la protección ambiental: en éste la colaboración no nace endógenamente desde las empresas sino que, antes al contrario, se fomenta por la Administración, como mal menor ante el incumplimiento sistemático de la normativa sectorial, estimulándola mediante subvenciones y convenios (el famoso gen egoísta, Marún Mateo).

El capítulo tercero rinde tributo al Estado de las Autonomías. La distribución de competencias en sede de seguridad y calidad industrial la solventa CARRILLO DONAIRE con inusitada claridad de ideas, a pesar de su complejidad. En el marco de la llamada "Constitución económica del Estado" se de-

mora en glosar la formulación del principio de unidad del orden económico nacional, coonestando la debilidad de la intervención estatal en los dominios caliginosos del art. 149. 1. 1º con la rotundidad del título habilitante sobre planificación general de la economía (art. 149. 1, 13º). La atomización de la materia industrial (que incluye vetas de ordenación económica, medio ambiente, sanidad y otras más) se reconduce a la letra de los Estatutos de Autonomía y a otros títulos competenciales más específicos. Por lo demás, con los matices oportunos, reconoce el autor la competencia autonómica sobre gestión ejecutiva de seguridad y calidad industrial, ésta última basada en el art. 148. 1, 13º, relativa al fomento del desarrollo económico. Por el contrario, atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas de seguridad y, en la esfera de la calidad, del régimen jurídico de las entidades de normalización, habiéndose permitido excepcionalmente, por razones de oportunidad y eficacia, la autorización de la Asociación Española de Normalización (AENOR), la única entidad nacional con competencias en la materia.

Llegamos al ecuador de la obra. CARRILLO DONAIRE la impulsa con un concienzudo estudio de la armonización de las disposiciones sobre seguridad y calidad industrial y del régimen legal y jurisprudencial de la eliminación de obstáculos técnicos al comercio interestatal dimanantes de la Unión Europea: la normativa GATT, los arts. 28-29 y 94-98 TCE, y, sobre todo, la Directiva 83/189/CEE del Consejo, por las que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentos técnicos, hoy sustituida por la Directiva 98/34/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1.998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, que ha codificado la normativa anterior en la materia. Cierra el cuarto capítulo con la explicación del llamado "nuevo enfoque" (*nouvelle approche*) en materia de armonización técnica, exitoso cambio de rumbo que ha supuesto, de hecho, la preterición de los métodos del art. 100 TCE y de la directivas citadas, y la emanación de normas técnicas europeas que armonicen sólo las exigencias de seguridad esenciales, con lo que se gana en agilidad.

Cumplimentados los trámites formales de toda tesis, llegamos por fin a la parte más creativa del libro. Es ahora cuando el autor libera su genio: los capítulos quinto al séptimo levantan el edificio de su pensamiento, aportándole un vuelo majestuoso. Se aprecia enseguida el compromiso de CARRILLO DONAIRE con la honestidad científica (se remonta sin remilgos a la doctrina clásica italiana, francesa y alemana, desbrozándola por completo) y su capacidad para trabar los rudimentos que le servirán para pronunciarse sin ambages. En estos últimos tres capítulos nota el lector el sudor de la letra, la apretura de conceptos y la luz diáfana de sus conclusiones.

Mientras que el capítulo quinto lleva el tema a España, el sexto se faja con la caracterización de la naturaleza de la colaboración privada en el ámbito de la seguridad y calidad industrial. Por último, cierra el círculo de una modo ciertamente manierista (*a quella maniera*), muy personal, reservando como capítulo final de la obra el régimen de las garantías jurídicas en el ámbito de la seguridad y calidad industriales, esto es, de la impugnabilidad y responsabilidad derivada de ambas esferas, capítulo que, por su generalidad, bien podría haber sido incluido en el régimen jurídico del capítulo quinto.

CARRILLO DONAIRE aborda las características de la participación de los particulares en este complejo sector administrativo: excluye del sistema formal de fuentes las normas técnicas que aprueban las organizaciones de base privada, si bien les otorga gran importancia material por reflejo de la Administración, que, en numerosas ocasiones, remite a ellas o las exige para autorizar a las empresas del sector; niega la existencia de un margen de potestad reglamentaria independiente de la Administración para regular la seguridad y calidad industrial, y se esfuerza por anclarla a los elementos reglados, por ejemplo, por la Ley de Industria o de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios; desentraña la naturaleza jurídica de las entidades de normalización (AENOR en España, ya se ha dicho); enfatiza la sustitución de la homologación administrativa de productos industriales por la certificación de organismos de control o de entidades privadas de certificación; llama la atención sobre el encargo de la función acreditadora a entidades privadas (en España ENAC), etc.

Pero la principal aportación de la obra de CARRILLO DONAIRE se fragua en el capítulo sexto, donde califica la naturaleza de la colaboración privada en el ámbito de la seguridad y calidad industriales. Tras un delicioso viaje por las rocosas categorías fundantes del Derecho Administrativo (los conceptos de potestad, función, acto administrativo, actividad de gestión, servicio público, imperio, soberanía... encajan pacíficos ante nuestros ojos en una áurea y perfecta *summa divisio*) el autor para mientes en el ejercicio privado de funciones públicas y sus subconjuntos: las actividades reglamentadas y la descentralización funcional. Aquí sin embargo, intuimos que las imposiciones de espacio que impone toda editorial nos escatima una explicación más prolija de la viabilidad de la descentralización funcional en los agentes colaboradores de carácter privado, que son entidades orgánicamente independientes de la Administración, y su compatibilidad con la tradición weberiana de la descentralización en entes instrumentales administrativos. Eso sí, coherente con la opción tomada, tanto la impugnación como la responsabilidad de los actos de estas entidades no siempre las conduce el autor por las vías del Derecho Administrativo, poniendo punto y final.

En suma, se constata como dato irrefutable que la primigenia inflación de la procura existencial (*Daseinvorsorge*) asumida por el Estado social de derecho ha acabado por determinar en nuestros días un movimiento inverso de repliegue de lo público empujado por la tríada privatización-desregulación-subsidiariedad, que ha creado un vacío que está siendo suplido por la descentralización funcional en la sociedad de las singulares tareas administrativas menos estratégicas, como las técnicas y económicas. Esta realidad está relativizando el pétreo dogma de la indisponibilidad de las potestades administrativas o de la exclusividad pública de las tareas que impliquen el ejercicio de soberanía, lo que está dando paso a una auténtica refundación del Derecho Administrativo que integra ahora con mayor enjundia la participación privada en el ejercicio de funciones públicas, la eficacia o la buena administración.

Concluida la lectura del libro de CARRILLO DONAIRE a uno le cabe la certeza de encontrarse ante una de esas obras útiles abocadas a una pronta fungibilidad por su uso, tal actualidad desprende, pero a la vez añeja, tan clásica es en el fondo, que la hacen sonora y placentera a la lectura. Rebose jovialidad y sabiduría —de donde se echa de ver la tutela de Francisco López Menudo, su maestro—, pero sin afectación, por lo que podemos concluir parafraseando a Don Quijote: "Nunca la lanza embotó la pluma, ni la pluma la lanza".

Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ

STOBER, R.: *"Derecho Administrativo Económico"*. Editorial MAP. Madrid, 1992, 398 págs.

Es cierto que la complejidad de las modernas sociedades hagan preciso que el Derecho se ocupe también de la regulación de muchos aspectos de las actividades del hombre y que, en concreto, hayan surgido nuevas disciplinas jurídicas -sin perder de vista la idea unitaria del Derecho- que se ocupan precisamente de estas facetas de la rica complejidad en que la actividad de los hombres se diversifica. Por lo que a nuestra disciplina se refiere, es lo cierto que el Derecho administrativo se ha ocupado tradicionalmente de algunos aspectos fundamentales dentro de lo que se llama Parte General (actos administrativos, contratos, coacción y expropiación forzosa) y una Parte Especial que se ocupa de las actividades sectoriales sometidas a esta parte del ordenamiento jurídico (Derecho de minas, de aguas, de la circulación de vehículos, de costas, de carreteras). Pues bien, puede decirse que -sobre todo desde la