

## I. ESPAÑA

# INTRODUCCION A LOS PROBLEMAS JURIDICOS DE LA NORMALIZACION INDUSTRIAL: NORMALIZACION INDUSTRIAL Y SISTEMA DE FUENTES (1)

Por

VICENTE ALVAREZ GARCÍA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

**SUMARIO:** I. EL FENÓMENO DE LA NORMALIZACIÓN.—II. LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL: 1. *El concepto de normalización industrial*. 2. *Orígenes, evolución y panorámica actual de la normalización industrial*. 3. *Los porqués de la normalización industrial*.—III. LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL COMO FUNCIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO DE LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL: 1. *La potestad de ordenación general del sistema*. 2. *Las potestades de naturaleza ejecutiva en el mundo de la calidad y de la seguridad industriales*.—IV. EN TORNO A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS POR LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL.—V. LA REPERCUSIÓN DE LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL SOBRE EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: 1. *El fruto de la normalización industrial: las normas técnicas. Concepto y clasificación jurídica*: A) Las normas técnicas en sentido estricto. B) Las reglamentaciones técnicas. 2. *Los mecanismos de elaboración de las reglamentaciones técnicas*. 3. *La publicidad de la normativa técnica. Sobre la problemática de la obligatoriedad de las normas jurídicas no publicadas oficialmente*.

(1) Buena parte de las conclusiones que expongo a lo largo de este trabajo tienen un desarrollo mucho más extenso en mi obra *La normalización industrial*, que en la actualidad se encuentra en prensa.

Los estudios existentes en nuestro país sobre esta materia son realmente escasos. Situación ésta que se agrava todavía más cuando lo que se pretende es consultar trabajos específicos sobre sus problemas jurídicos. Y es que, a pesar de sus importantísimos efectos sobre las técnicas e instituciones jurídicas tradicionales, tan sólo existe, salvo error, un estudio monográfico en la materia, escrito por la profesora E. MALARET (*Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales*, núm. 116 de esta REVISTA, 1988, págs. 287 y ss.). A sus aportaciones hay que añadir las reflexiones realizadas por G. FERNÁNDEZ FARRERES en su trabajo sobre la «Industria», publicado en S. MARTÍN-RE-TORTILLO (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, T. II, La Ley, 1991, págs. 500 y ss. Uno y otro estudio son anteriores a la nueva regulación de la normalización vigente hoy en nuestro país, que arranca con la Ley 21/1992, de Industria, desarrollada por el RD 2200/1995 en los aspectos relativos a la calidad y seguridad industriales.

De manera más genérica, es decir, trascendiendo a las meras consideraciones jurídicas, pueden encontrarse algunos otros estudios sobre la normalización industrial. Buen ejemplo de ellos son los contenidos en el número monográfico de la Revista «Economía Industrial», de enero-febrero de 1986. Elemental, pero útil para entender los conceptos esenciales manejados en el mundo de la normalización, es el libro publicado por AENOR, *Normalización y certificación. Conceptos básicos*, 1991.

En la literatura comparada son más frecuentes los estudios, tanto generales como específicamente jurídicos, relativos a la normalización industrial. Entre ellos pueden destacarse los trabajos de A. PENNEAU, *Règles de l'art et normes techniques*, 1989; J. IGALENS/H. PENAN, *La normalisation*, 1994; F. GAMBELLI, *Aspects juridiques de la normalisation et de*

## I. EL FENÓMENO DE LA NORMALIZACIÓN

Me atrevería a asegurar que hay pocas cosas en la vida que ayuden a comprender tan bien el fenómeno de la normalización como los viajes al «extranjero».

Piénsese por un momento en las dificultades que pueden presentarse para un estudiante español en su visita a una Universidad extranjera, pongamos norteamericana. Con toda seguridad, nuestro estudiante tendrá que enfrentarse a los rigores asociados a la normalización o, más propiamente, a la falta de normalización.

Piénsese en las dificultades que nuestro doctorando tendrá para entenderse con una persona (su compañero de avión) que sólo hable ruso. Ese será su primer contacto, pero a buen seguro que no el último, con la falta de normalización: la diversidad idiomática. Luego vendrán otros, como la diversidad monetaria (la pequeña peseta no servirá de mucho a la hora de pagar una Coca-Cola en el aeropuerto de Boston, y mucho menos a la hora de coger un taxi) o la metrológica (las distancias que recorrerá nuestro taxi se medirán en millas, y no en metros, o las temperaturas en grados Fahrenheit, y no en centígrados). Tampoco resultará fácil a nuestro estudiante enchufar sus aparatos eléctricos en las clavijas norteamericanas, no sólo por su diferente formato, sino también por el distinto potencial eléctrico con el que funcionan. E incluso el manejo de los ordenadores podrá resultar dificultoso por la diferente disposición de las letras en los teclados de los norteamericanos en comparación con los españoles, o, simplemente, por la falta de nuestra castellana letra «ñ» en los mismos.

No le sería muy difícil a nuestro voluntarioso e infatigable doctorando referir muchas otras experiencias, y seguro que algunas no del todo agradables, derivadas de la falta de normalización. Como tampoco le resultaría complicado encontrar algunos otros llamativos ejemplos de lo mismo sin ir tan lejos. Citemos dos bien característicos en el continente europeo: el diferente tamaño de las vías de ferrocarril entre España y Francia, que a lo largo de tantas décadas ha obligado a los viajeros a cambiar de tren en la frontera; o los problemas ocasionados por la conducción «al revés» en las carreteras británicas.

Sea como fuere, todos los comportamientos diferentes, todos los disparos funcionamientos de las cosas que acabo de reseñar, responden a unas «pautas», a unas «normas» o a unos «estándares» vigentes en USA, en Francia, en Inglaterra o en España divergentes entre sí, y que disciplinan aquellos comportamientos o esos funcionamientos tan diferentes de unos sitios a otros.

---

*la réglementation technique européenne. Guide sur le droit technique et la normalisation*, 1994; A. BRUNNER, *Technische Normen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, 1991; J. NIEDERBACHER, *Das Recht der Technik in der europäischen Integration*, 1991; P. MARBURGER, *Die Regeln der Technik im Recht*, 1979; D. HEMENWAY, *Industrywide Voluntary Product Standards*, 1975; L. C. VERMAN, *Standardization. A new discipline*, 1973; F. NICOLAS/J. REPUSSARD: *Normas comunes para las empresas*, 1994.

Pero ¿cuál es el papel que juega en este contexto la normalización? Es lo que voy a intentar explicar a partir de este mismo momento.

La normalización (o «estandarización», castellanizando su denominación anglosajona) es el proceso dirigido a la elaboración o producción de unos elementos de referencia comunes (que son, como ya sabemos, las normas o los estándares), destinados a la ordenación uniforme de los diferentes comportamientos o actividades humanas que se presentan de manera repetitiva en las relaciones sociales.

En tanto que elementos de referencia, obligatorios o no, las normas provocan la simplificación o la reducción de la variedad de los comportamientos o actividades humanas que, como regla general, tenderán a acercarse al marco referencial previsto en las normas.

Este marco de referencia, y en definitiva esta simplificación facilitada por las normas, es fundamental para la vida del grupo social. Sin normas, sin elementos de referencia, el grupo social no podría funcionar o, yendo incluso más lejos, no podría incluso ni existir.

Por ello, el hombre en tanto que ser inteligente crea una serie de normas que disciplinan los distintos aspectos que jalonan la vida humana: el comportamiento social, el lenguaje, los transportes, los intercambios comerciales, etc.

Piénsese por un momento en la normalización lingüística. Sin unas normas que fijasen de manera común las letras y los sonidos de un idioma, el significado de las palabras, la forma de combinarlas entre sí..., las personas no podrían comunicarse entre ellas, o al menos la comunicación se vería más que notablemente dificultada.

La existencia de todas esas reglas simplifica, por el contrario, las relaciones de las personas que tienen en común el mismo lenguaje y, en definitiva, la vida se ve notablemente facilitada.

En la medida en que el grupo social se va haciendo progresivamente más complejo, la necesidad de que éste se dote de normas más sofisticadas es cada vez mayor. En otras palabras, la evolución del grupo social trae consigo necesariamente el perfeccionamiento de las técnicas de normalización y de su producto: las normas. Buen ejemplo de esto lo constituye la metrología (2).

---

(2) En todas las civilizaciones ha existido un sistema u otro de pesos y medidas.

Los primeros patrones conocidos tomaron como base distintos elementos del cuerpo humano. Eran unidades antropométricas (el brazo, el palmo, el dedo o el pie).

El problema es que estas medidas eran localistas, variando en extremo de unos lugares a otros, lo que dificultaba, cuando no impedía totalmente, el comercio.

El desarrollo científico y comercial en la Edad Moderna trajo consigo el intento de superar el localismo, pero este paso sólo se daría con la Revolución Francesa, donde se intenta establecer un sistema universal de medidas: el sistema métrico decimal. Este nuevo sistema rechazaba los patrones antropométricos y se asentaba en los estándares basados en referencias terrestres mucho menos variables.

El siguiente paso en la evolución fue el abandono de los patrones físicos, que fueron sustituidos por estándares basados en magnitudes atómicas.

Por último, en los años sesenta de este siglo se adoptó el llamado «Sistema Internacional de Unidades» (SIU), basado en la existencia de siete unidades básicas y otras derivadas a partir de aquéllas.

Qué duda cabe de que la normalización metrológica supone un importante paso en la simplificación del comercio mundial y en los mundos científico y técnico. Los datos obtenidos en una parte del mundo son fácilmente comprensibles en otras. Supone, en otras palabras, un lenguaje común para toda la comunidad comercial, científica y técnica.

Qué duda cabe tampoco de que el viaje de nuestro estudiante a USA hubiera sido notablemente más fácil y cómodo si los enchufes y las clavijas eléctricos hubiesen sido compatibles, si los voltajes eléctricos hubiesen sido idénticos, o los teclados de los ordenadores iguales.

Ahora bien, si la normalización en los campos técnicos, científicos o incluso comerciales parece estar plenamente justificada, pues facilita de manera más que considerable la vida humana, ello no significa que la normalización deba hacer desaparecer toda diversidad, sino quizá tan sólo la innecesaria o gravemente distorsionadora. De lo contrario, la uniformización absoluta de la vida podría llevarnos a un mundo de autómatas, a «Un mundo feliz», o más bien infeliz, como el descrito de manera magistral por A. HUXLEY.

En conclusión, la normalización debe generar un *equilibrio*, no siempre fácil de encontrar, entre la necesaria simplificación y facilitamiento de la vida humana, por un lado, y la preservación de la cultura y la idiosincrasia de los pueblos, por otro.

Por ello, hay ámbitos donde la normalización tiene un campo más abonado: la ciencia, la técnica, la economía en general, donde se puede alcanzar un alto grado de uniformidad; y campos en los que la cultura de los pueblos está directamente en juego, como el lenguaje..., donde la utilización de la normalización debe ser cuidadosa en extremo, so pena de afectar irremediablemente a la cultura o a la especial idiosincrasia de un concreto grupo social.

Decía con anterioridad que la normalización tiene su campo más abonado en la ciencia, en la técnica y en la economía; ello explica el papel fundamental que la normalización juega en el mundo industrial, mundo en el que la ciencia, la técnica y la economía son ciertamente determinantes. Es precisamente al estudio de las claves básicas de la normalización industrial a lo que se van a consagrar las próximas páginas.

---

Pero, a pesar del afán universalista revolucionario y de los esfuerzos de las diferentes Conferencias Generales de Pesos y Medidas después, lo cierto es que junto al Sistema Métrico Decimal, primero, y junto al Sistema Internacional de Unidades, en la actualidad, coexisten otros sistemas de pesos y medidas en el mundo. Quizás el más conocido sea el del mundo anglosajón. Aunque en algunos de estos países, como USA, se ha adoptado oficialmente el SIU por la utilidad que presenta para los campos científico, técnico y comercial, son de uso común unidades distintas de medida (tales como la pulgada, el pie, la yarda, la milla), de peso (como la libra) o de volumen (como la pinta o el galón).

## II. LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL

### 1. *El concepto de normalización industrial*

Si desde un punto de vista general había definido anteriormente la normalización como el proceso destinado a elaborar unos elementos de referencia comunes (las normas), para ordenar los diferentes comportamientos o actividades que se presentan de manera repetitiva en las relaciones sociales, aplicando este concepto al mundo industrial en concreto, tendremos que la *normalización industrial* es el proceso destinado al establecimiento de las normas que rigen la vida industrial, en tanto que parámetros o criterios que van a tener que ser respetados por los productos o por sus fabricantes para poder ocupar un sitio en el mercado.

O, de una manera quizá más precisa, la normalización industrial podría definirse como el proceso o la actividad destinada, por un lado, a establecer de forma unificada los criterios técnicos que deben respetar tanto los productos industriales como las propias empresas encargadas de producirlos y, por otro, a fijar un lenguaje común respecto a estos dos campos concretos de actividad.

### 2. *Orígenes, evolución y panorámica actual de la normalización industrial*

La literatura especializada está de acuerdo en que la normalización industrial tiene sus orígenes en la industria bélica del siglo XVIII (3).

De la industria militar no tardaría en extenderse a la industria civil a lo largo del siglo XIX, aunque habría que esperar, sin embargo, hasta la Primera Guerra Mundial para que la normalización alcanzase su verdadero punto de inflexión.

En un principio, las normas técnicas estuvieron destinadas a asegurar la compatibilidad y la intercambiabilidad de los productos (4).

---

(3) PAVÓN señala a este respecto que, a finales del siglo XVIII, la eficacia militar exigió la unificación de los diámetros de los cañones a fin de facilitar el aprovisionamiento de proyectiles. Posteriormente, esta tendencia unificadora se extendería a otras armas, a sus piezas y a sus municiones (*La normalización en España y en el mundo*, «Economía Industrial», enero-febrero 1986, pág. 53).

En la literatura norteamericana es célebre en este mismo sentido la experiencia de Eli Whitney, quien a finales del siglo XVIII también fue el primero en aplicar los principios normalizadores en la industria militar al objeto de poder cumplir un contrato con el gobierno norteamericano por el que se obligaba a suministrar 10.000 mosquetones en dos años, de los cuales tan sólo había sido capaz de fabricar 500 el primer año (vid. L. C. VERMAN, *Standardization. A new discipline*, 1973, pág. 8).

(4) Y ello para hacer frente a los problemas derivados de la falta de compatibilidad de los productos, que provocaban situaciones tan terribles como las descritas por HEMENWAY: en 1904, un grave incendio destruyó buena parte del centro de Baltimore, sin que los bomberos que se habían desplazado de otras ciudades hasta allí pudiesen hacer nada: las bocas de incendio de Baltimore y las mangueras de los bomberos eran incompatibles (*Industrywide Voluntary Product Standards*, 1975, pág. 4).

Son también características de los orígenes de la normalización industrial las normas destinadas a garantizar la seguridad y la salubridad de los productos.

Junto a este tipo de finalidades, las experiencias derivadas de la guerra mundial provocaron la aparición de nuevos tipos de normas destinadas a asegurar el ahorro de energía y de otras materias primas, mediante la significativa reducción de variedades innecesarias. Estas técnicas simplificadoras tendrían una importancia esencial para el aumento de la capacidad productiva de la industria.

Esta visión panorámica de la normalización industrial de las primeras décadas de este siglo ha sufrido una evolución bien significativa desde entonces hasta llegar al momento presente, evolución que puede observarse tomando tres coordenadas: el *objeto*, la *finalidad* y *ámbito geográfico* de actuación de las normas.

1) Desde el punto de vista del *objeto*: En la actualidad la normalización ha dejado de referirse a los productos industriales exclusivamente, para extenderse también a las empresas en sí mismas consideradas: primero, a la función productiva; después, preocupándose también por la organización del conjunto de la empresa, y extendiéndose en estos últimos tiempos a la preocupación por la gestión de las repercusiones medioambientales de sus actividades.

En definitiva, junto a las *normas de producto*, que constituyen la «edad primaria de la normalización» (5), existen hoy también las *normas de empresa*, y entre ellas las más célebres son, sin duda, las normas ISO de la serie 9000 para el campo de la gestión de la calidad en las empresas, y las de la serie 14000 en el ámbito de la gestión medioambiental.

2) Desde el punto de vista de los *finés*: La normalización ha ampliado también de manera muy considerable su radio de acción. Así, a las preocupaciones iniciales por la elaboración de normas técnicas relativas a la *compatibilidad e intercambiabilidad* de los productos o de sus componentes, a la *racionalización en la variedad* de los productos o al aseguramiento de su *salubridad y seguridad*, se han añadido algunas otras como la *calidad* en los productos y en el funcionamiento empresarial, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial; y, bastante más recientemente, las *preocupaciones medioambientales* y de *protección de los consumidores* se han abierto también paso entre los fines a asegurar por el proceso de normalización industrial.

3) Desde la perspectiva del *alcance geográfico* de la normalización se ha procedido a una clara internacionalización de la cuestión. Si en sus orígenes la normalización se quedaba dentro de las fronteras de las empresas, y posteriormente se produjo un fortalecimiento de la normalización a nivel nacional con la paulatina aparición de organismos nacionales de normalización en la práctica totalidad de los países desarrollados, en las dos últi-

(5) A. BURETH/P. COHENDET/Ph. HOFFER, *Normalisation: comparaison France-RFA*, «Revue d'Allemagne», T. XXII, núm. 2, 1990, pág. 206.

mas décadas, sobre todo, se ha desplazado el centro de gravedad de la normalización hacia instancias supranacionales (6).

El desarrollo de la normalización internacional ha sido resultado básicamente del desarrollo del comercio internacional y, en general, del proceso de globalización de la economía al que en los últimos lustros venimos asistiendo.

La diversidad de normas técnicas, voluntarias u obligatorias, entre los diferentes Estados del orden internacional, regional o general, dará lugar normalmente a la aparición, premeditada con fines proteccionistas o no, al tipo de obstáculos al comercio internacional más extendido en la actualidad: los obstáculos técnicos. Obstáculos que dificultan seriamente dicho comercio, cuando directamente no lo impiden de manera absoluta.

Por ello, las organizaciones internacionales —como la Unión Europea o la Organización Mundial del Comercio— que de una u otra forma trabajan en la progresiva liberalización del comercio internacional, bien a nivel regional o bien a nivel general, han buscado mecanismos para reducir estos obstáculos técnicos.

Es precisamente en este contexto de facilitar el comercio intracomunitario, contribuyendo a la libre circulación de los productos industriales (así como, según reza el *Libro Verde de la Comisión sobre el desarrollo de la normalización europea*, de 16 de octubre de 1990, al objeto de contribuir a la creación de un medio ambiente técnico común para las empresas europeas, mejorando consecuentemente su competitividad, tanto en el seno de la UE como de los mercados exteriores), donde se enmarca la nueva política comunitaria de armonización y de normalización.

Comprobado el fracaso de la llamada técnica de la «armonización completa y total de legislaciones» (según la cual las instituciones comunitarias elaboraban unas directivas destinadas a sustituir totalmente a los textos nacionales divergentes), se produjo un cambio radical de estrategia en la política comunitaria, que se materializó en dos hechos:

a) Por un lado, la aprobación por el Consejo de la Directiva 83/189/CEE (modificada en 1988 y en 1994), mediante la cual se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas, a la vez que obliga a los Estados a respetar un plazo de *statu quo* antes de poner las normas y reglamentaciones técnicas nacionales en vigor (6 bis).

---

(6) Se ha producido, en efecto, una notable pérdida de protagonismo de los organismos nacionales de normalización con el correlativo fortalecimiento de los organismos internacionales de normalización, bien sea a nivel regional, como ocurre con el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) o el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI) en Europa Occidental; o bien a nivel internacional general, como sucede con la Organización Internacional de Normalización (ISO) o la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI).

(6 bis) Esta Directiva 83/189/CEE y sus posteriores modificaciones han sido *codificadas*, «en aras de una mayor claridad y racionalidad», por la reciente Directiva 98/34/CE, de 22 de junio de 1998, del Parlamento Europeo y del Consejo (vid. «DOCE», núm. L 204, de 21 de julio de 1998).

b) El establecimiento del «nuevo enfoque» en materia de armonización y normalización (7).

A esta misma filosofía de liberar al comercio (esta vez el internacional general) del efecto perturbador de los obstáculos técnicos responde el «Código de la normalización» o «Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio», cuya primera versión fue adoptada en 1979 en el seno del GATT, y cuya última versión (resultado de la Ronda Uruguay del GATT) ha sido aprobada en 1994 y consta como anexo al Acuerdo por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marraquech el 15 de abril de 1994.

### 3. *Los porqués de la normalización industrial*

Qué duda cabe de que si el hombre utiliza la técnica de la normalización industrial es porque obtiene con ello importantes ventajas.

La normalización es un útil al servicio de la sociedad que pretende ayudar a simplificar o a facilitar las relaciones de sus miembros entre sí y, de este modo, «a obtener una mayor calidad de vida» (8).

Uno de los campos donde, sin duda, la normalización genera más ven-

---

(7) Su punto de partida consiste en que todos los Estados comunitarios persiguen unos objetivos equivalentes con respecto a ciertos fines esenciales: por ejemplo, la protección de la seguridad y de la salud de los ciudadanos y del medio ambiente. Lo que diferiría entre dichos Estados serían los medios técnicos utilizados para alcanzar dichos objetivos.

Con el «nuevo enfoque» se propugna:

a) Primero, que la armonización de legislaciones mediante directivas comunitarias se limite exclusivamente al establecimiento de las «exigencias o condiciones esenciales» que en esta materia de salud, de seguridad y de protección de los consumidores y del medio ambiente deben respetar los productos.

b) Segundo, que las citadas directivas «nuevo enfoque» sean completadas mediante normas técnicas que, elaboradas por los organismos de normalización europeos, establezcan las especificaciones técnicas utilizables por los productores para justificar que sus mercancías respetan las «exigencias esenciales» establecidas en las directivas, lo cual debe facilitar el acceso de estas mercancías a todos los mercados de los Estados miembros. Los productos fabricados conforme a las normas europeas se benefician de una *presunción de conformidad* a las «exigencias esenciales» establecidas por las directivas. De cualquier forma, las normas europeas son normas voluntarias y, por tanto, pueden no ser seguidas por los productores. En este último caso, el productor debería probar expresamente, mediante los controles oportunos realizados por un organismo acreditado por los correspondientes Estados, que los productos respetan las «exigencias esenciales» establecidas por la directiva, puesto que, de lo contrario, los productos no podrían ser comercializados dentro del mercado comunitario.

Las ventajas de este «nuevo enfoque» son evidentes, y entre ellas pueden destacarse: la aligeración del trabajo del legislador comunitario o la reducción significativa del tiempo necesario para la adopción de las directivas de armonización.

Sobre esta cuestión, vid., por todos, M. LÓPEZ ESCUDERO, *Los obstáculos técnicos al comercio en la Comunidad Económica Europea*, Universidad de Granada, 1991, y G. VALENCIA MARTÍN, *La defensa frente al neoproteccionismo en la Comunidad Europea*, 1993.

(8) I. RAMÍREZ NÚÑEZ DEL PRADO, *La certificación en la España del 93*, 2.ª ed., 1992.

tajas es en la industria. Estas ventajas hacen que en los procesos de normalización industrial se comprometan cada año varios miles de millones de ecus a nivel mundial (9).

Pero ¿quiénes son los beneficiarios de la normalización industrial? ¿Cuáles son los intereses puestos en juego en este proceso?

Existen tres grupos de intereses beneficiados por la normalización industrial: *a)* los de los fabricantes; *b)* los de los consumidores y usuarios, y *c)* el interés general, representado y defendido por la Administración. Por ello, lo que se pretende con la normalización es que fabricantes, consumidores y Administración se pongan de acuerdo (intentando alcanzar un consenso) sobre las características técnicas que deberá reunir un producto o servicio determinado.

Esta composición de intereses inicialmente divergentes en que consiste la normalización conlleva ventajas para todos y cada uno de los agentes implicados en la fabricación, uso y disfrute del objeto que se pretende normalizar.

Pero ¿en qué consisten estas ventajas?

*a)* Desde el punto de vista de los *fabricantes*, la normalización constituye la *conditio sine qua non* para el paso de una producción artesanal a una producción en masa; posibilita la reducción del tiempo necesitado en los procesos industriales; permite la reducción de la «variedad inútil» de productos, lo que hace posible a su vez aumentar el tamaño de los lotes de fabricación, disminuir los *stocks* o ahorrar materias primas y energía; contribuye a afianzar o fortalecer el prestigio de la empresa industrial que fabrica conforme a normas, así como la reputación de sus productos; contribuye de manera decisiva también al desarrollo tecnológico de la empresa; etc.

*b)* Desde el punto de vista de los *consumidores y usuarios*, las normas, al fijar ciertos niveles de calidad, seguridad..., contribuyen a protegerles; les facilitan una mayor información sobre el producto y/o la empresa; les permiten agilizar sus compras y pedidos; y, al provocar economías de escala, permiten producir más y más barato, lo cual repercute en los precios de venta al público del producto abaratándolo; etc.

*c)* Desde el punto de vista del *interés general*, cuya protección está encomendada a los poderes públicos, la normalización constituye un mecanismo en manos de estos poderes para la puesta en marcha de una política económica e industrial global; permite conseguir una gestión racional de las materias primas y de los recursos energéticos a nivel de la globalidad del Estado; contribuye al desarrollo tecnológico; posibilita el promover de manera eficaz la seguridad y la salud de todos los ciudadanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo de la calidad de los productos industriales, asegurando de esta forma un progresivo incremento de la calidad de vida; permite la simplificación de la vida económica del país, así

---

(9) A. THIARD/W. F. PFAU, *Recherche & développement et normalisation. Guide*, 1992, pág. 51.

como de las relaciones comerciales internacionales, pues las normas proporcionan un lenguaje comercial común, así como bases contractuales y referencias técnicas también comunes...; y la elaboración de normas técnicas por los agentes económicos interesados facilita, por último, el trabajo de los poderes públicos, tanto desde el punto de vista de la *producción normativa* (en unos casos puede hacerse innecesaria la adopción de normas obligatorias; en otros, cuando es indispensable adoptar reglamentaciones técnicas obligatorias, la Administración se apoya en las normas técnicas de naturaleza voluntaria elaboradas por los organismos de normalización: bien incorporándolas total o parcialmente de manera directa al texto reglamentario, bien mediante el método del reenvío a normas) como desde el punto de vista de la *contratación pública* (permite la racionalización y ordenación de las compras públicas; posibilita una aceleración en la elaboración de los pliegos de condiciones técnicas; y ofrece una seguridad razonable de que los productos que respetan las normas presentan unos ciertos niveles de seguridad y de calidad mínimos).

### III. LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL COMO FUNCIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO DE LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL

En la medida en que el fenómeno de la normalización industrial presenta tan importantes efectos para el interés general, trascendente del de los agentes económicos y sociales individualmente considerados, resulta absolutamente lógico que los poderes públicos, en tanto que garantes de dicho interés general, tengan mucho que decir en este tema. La cuestión obligada es preguntarnos *cómo lo hacen*. O, en otros términos, *¿cuál es el papel de los poderes públicos en el campo de la normalización industrial?* O incluso, de manera más concreta, *¿cuáles son los específicos mecanismos, las técnicas particulares, que utilizan los poderes públicos para intervenir en la materia?* Son éstas las incógnitas que es imprescindible despejar a continuación.

#### 1. *La potestad de ordenación general del sistema*

El primero (y realmente básico) de los mecanismos de intervención en manos de los poderes públicos consiste, como es sin duda obvio, en el ejercicio de poderes de regulación, tanto generales (destinados a establecer el marco general de ordenación para el ejercicio de las tareas normalizadoras) como particulares (orientados a la concreta ordenación de un producto específico o de una categoría singular de empresas).

Centrándome de manera exclusiva, al menos por el momento, en los poderes de ordenación general del sistema de normalización, es preciso señalar que la normalización condiciona profundamente la actividad empresa-

rial, puesto que no en vano las normas técnicas «actúan como definidoras de los productos que entran en el mercado y dictan las “reglas de juego” para los miembros potenciales del mercado, definiendo su extensión» (10). Esto es especialmente así cuando las normas técnicas son impuestas obligatoriamente por la Administración al incorporarlas o incluso al transformarlas en reglamentaciones técnicas o cuando son exigidas de manera imperativa por la Administración en su actividad contractual. Pero, a menudo, sin ser exigidas imperativamente desde un punto de vista jurídico, el propio mercado las impone *de facto*, bajo la muy seria amenaza de exclusión del mismo de los productos que no las respeten.

La normalización, por tanto, condiciona el acceso al mercado de las empresas, así como su permanencia en el mismo, y en definitiva supone una restricción realmente fundamental a la libertad de empresa, garantizada en nuestro Derecho por el artículo 38 de la Constitución. Dicha libertad está protegida a través de diversos mecanismos jurídicos, entre los cuales tiene una especial relevancia a nuestros efectos la técnica de la reserva de ley, que en el caso de este derecho nuestro TC ha configurado como relativa (vid., por todas, la STC 83/1984, de 24 de julio).

El marco regulador general de la actividad normalizadora deberá estar presidido, por tanto, por una norma con rango de ley formal. La ley deberá ofrecer, en concreto, una regulación, aunque fuese mínima, de los elementos esenciales que configuran la actividad normalizadora (es decir, de creación de normas técnicas), y también de su complemento indispensable, la actividad certificadora (es decir, del control de la efectiva aplicación de las normas técnicas elaboradas en el proceso normalizador) (11). En este sentido, corresponde necesariamente a la ley la fijación directa (aunque necesariamente genérica) de los *objetivos esenciales* perseguidos por el sistema de normalización (y de certificación), del *sujeto*

---

(10) E. MALARET, *Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales*, núm. 116 de esta REVISTA, 1988, págs. 295 y 296.

(11) Normalización y certificación son dos actividades complementarias, carentes de sentido la una sin la otra. Y es que es importante, sin duda, establecer normas, ya sean obligatorias o ya voluntarias, que rijan la fabricación de los productos o el funcionamiento de las empresas, asegurando, entre otras cosas, que aquéllos o éstas no pongan en peligro ni la seguridad ni la salud de los consumidores, respeten el medio ambiente o tengan unos niveles mínimos de calidad. Pero la existencia de normas de comportamiento industrial no es suficiente por sí sola para asegurar la realización de los objetivos señalados. Las normas, sean jurídicas o no, no valen para mucho si no se acompañan de unos mecanismos más o menos eficaces para asegurar su cumplimiento por los diferentes sujetos afectados.

Para que funcione el sistema es necesario, en efecto, algo más: la existencia de un mecanismo de control que permita comprobar y atestiguar que los productos han sido fabricados con arreglo a los requisitos o exigencias definidos por una norma o una especificación técnica, o que el propio funcionamiento de una empresa se ajusta a los sistemas de aseguramiento de la calidad o de gestión medioambiental contenidos también en normas (en concreto, en las normas de la serie ISO 9000 o de la serie ISO 14000, o en sus equivalentes europeas o nacionales). Este mecanismo de control se llama técnicamente CERTIFICACION. Esta operación consiste en la acción de acreditar mediante la emisión de un documento que un determinado producto (certificación de producto) o que una determinada empresa (certificación de empresa) cumplen con los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas.

que podrá producir las normas, *cómo* deberán hacerse, *cuál será su contenido mínimo*, *quién podrá controlar* su efectiva aplicación, *mediante qué mecanismos*, *cuáles serán sus efectos* o el *cuadro de infracciones y sanciones* aplicables cuando no se respeten las normas de obligado cumplimiento en la materia.

La regulación legal mínima de las tareas de normalización (y de certificación) está contenida en la actualidad en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Estas previsiones legales mínimas deberán verse completadas mediante reglamentos generales referidos al conjunto de la actividad normalizadora cualquiera que sea el sector industrial. El reglamento general de desarrollo de la Ley de Industria en materia de normalización (y certificación) es el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, aprobado por el RD 2200/1995, de 28 de diciembre. Como regla general, los preceptos de esta norma se refieren al conjunto de la actividad normalizadora (y certificadora) cualquiera que sea, en principio, el sector industrial concreto ante el que nos encontremos.

Las previsiones generales de la Ley de Industria y del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial pueden verse completadas, en su caso, mediante reglamentaciones sectoriales dedicadas a la regulación de las especificaciones técnicas particulares que deben regir cada sector de actividad, e incluso cada tipo de producto o instalación industrial concreta.

De entre todos estos aspectos fundamentales, cuyo contenido mínimo debe ser precisado legalmente, quiero subrayar en estos momentos la significación de dos:

a) La ley debe determinar necesariamente cuáles habrán de ser los entes competentes para llevar a cabo las tareas normalizadoras, precisando cuándo deberá intervenir necesariamente la Administración, y en qué medida y cómo podrán hacerlo los sujetos privados.

Tradicionalmente se ha reservado a la Administración la posibilidad de dictar normas técnicas de carácter obligatorio cuando se ha considerado justificada su necesidad para el cumplimiento de ciertos fines de interés general, que se han ido extendiendo desde los originarios del mantenimiento de la seguridad y de la protección de la salud de las personas y animales hasta los más modernos de la protección del medio ambiente y de la defensa de los consumidores y usuarios. Ahora bien, existe una tendencia cada vez mayor al fortalecimiento de la actividad normalizadora de los agentes socioeconómicos privados reunidos en los organismos de normalización, en detrimento de la actuación administrativa directa. Hecho éste que llega a su máxima expresión en el ámbito de la Unión Europea, desde

que a mediados de los años ochenta se instaurase aquí la política del «nuevo enfoque» en materia de armonización, cuya filosofía básica radica en la renuncia de los poderes públicos comunitarios a fijar directamente por sí mismos todos los requisitos técnicos relativos a los productos. De forma tal que las directivas comunitarias se limitan a establecer única y exclusivamente los requisitos esenciales que deberán cumplir dichos productos a fin de garantizar la protección de la salud y seguridad públicas, del medio ambiente o de los consumidores y usuarios, mientras que el establecimiento de las especificaciones técnicas concretas para cumplir con las citadas exigencias esenciales se confía a los sujetos privados organizados en torno a entidades de normalización. Preferentemente, las europeas.

El recurso a este fortalecimiento de las estructuras de la normalización privada en perjuicio de la pública tiene, al menos, una doble explicación: 1.º Se facilita con ello enormemente el trabajo de los «legisladores» tanto nacionales como europeos. 2.º Resultan a veces mucho más efectivas tanto *la intervención del mercado* (por ejemplo: los comportamientos medioambientales de una empresa le van a permitir ocupar un sitio u otro en los mercados de los países más desarrollados, pudiendo incluso conducirlo a su expulsión fuera de ellos si la conciencia ecológica de los consumidores o del resto de los agentes presentes en el mercado —aseguradores, distribuidores, etc.— es elevada) como *la voluntad de las empresas* de aplicar unas especificaciones técnicas contenidas en unas normas en cuyo proceso de elaboración han tenido una participación decisiva (aunque esas normas sean en principio de aplicación meramente voluntaria desde la perspectiva jurídica), que la imposición obligatoria de esas mismas prescripciones técnicas mediante normas de naturaleza reglamentaria elaboradas directamente por la Administración, y donde quizá las empresas no hayan tenido mucho que decir (12).

b) El importantísimo incremento del papel de la normalización voluntaria obliga a que el marco regulador general fije ya no sólo las Administraciones Públicas que podrán elaborar y aprobar reglamentaciones técnicas y cómo deberán hacerlo, sino también qué entidades privadas podrán realizar tareas normalizadoras, bajo qué requisitos y condiciones, qué obligaciones habrán de respetar, cuál será el sistema de participación de los agentes socioeconómicos dentro de las mismas, cuáles serán los principios básicos de ordenación del procedimiento para la adopción de las normas técnicas, etc.

## 2. *Las potestades de naturaleza ejecutiva en el mundo de la calidad y de la seguridad industriales*

Las facultades de intervención de los poderes públicos en la materia normalizadora no se limitan al dictado de la normativa destinada a crear

---

(12) R. HUNTER, «EU Ecomanagement and auditing regulation», *Analysis and Perspective*, Bureau of National Affairs, 1994, págs. 142 y ss.

el marco general de ordenación de dicha función, y ni siquiera se agotan con la adopción de reglamentaciones técnicas específicas para ciertos productos o instalaciones industriales. Bien al contrario, los poderes públicos desempeñan también funciones de naturaleza ejecutiva, especialmente en los ámbitos de la policía administrativa y del derecho punitivo.

En este orden de ideas, la Administración desempeña tareas de autorización, de supervisión y de control directo: es ella, por ejemplo, la que precisa qué concretas entidades de naturaleza pública o privada van a poder desarrollar tareas de normalización (vid. el art. 9 RD 2200/1995); la que ejercita las correspondientes funciones de supervisión sobre el funcionamiento de los entes normalizadores (art. 13 RD 2200/1995); la que practica directamente las homologaciones en los sectores industriales en los que todavía se sigue utilizando imperativamente esta técnica de control, y no la certificación a través de entes de naturaleza privada (así sucede, por ejemplo, con los «vehículos, componentes, piezas y sistemas que afecten al tráfico y circulación» —vid. el art. 13.4 de la Ley de Industria—), etc.

En manos de la Administración está también la potestad para sancionar a los infractores de las reglamentaciones técnicas o, directamente en palabras de la Ley de Industria, a «los fabricantes, vendedores o importadores de los productos, aparatos, equipos o elementos que no se ajusten a las exigencias reglamentarias» —art. 33.1.c)—, así como a «los organismos, las entidades y los laboratorios especificados en esta Ley, respecto de las infracciones cometidas en el ejercicio de su actividad» —art. 33.1.d)— (13).

Todas estas facultades de intervención pública (normativas y ejecutivas) vistas hasta ahora se completan con la utilización de técnicas de fomento bien conocidas en nuestro Derecho con el objetivo inequívoco de impulsar las tareas de normalización y de certificación, y promover con ello la calidad de la industria española y, en definitiva, su competitividad. En este sentido, la Administración del Estado (en colaboración con las CC.AA.) fomentará «la existencia de organismos de normalización de ámbito nacional», «la coordinación y participación de todos los sectores e intereses de la actividad económica y social en la normalización, así como en su difusión, y en la certificación de conformidad a normas», otorgará subvenciones a los organismos de normalización «destinadas a garantizar el equilibrio de sus resultados de gestión en el ámbito de la normalización», etc. (vid. los arts. 20 de la Ley de Industria y 12, 19, 21, 27, ..., del RD 2200/1995).

---

(13) Es importante tener en cuenta, además, que el incumplimiento de las reglamentaciones técnicas obligatorias puede trascender el mundo del Derecho administrativo sancionador, llegando a constituir un delito. No faltan, en efecto, diversos tipos penales donde se castiga con penas de privación de libertad la infracción de las normas de seguridad relativas a la fabricación, manipulación, transporte, tenencia o comercialización de distintos tipos de productos u organismos o a la realización de determinados tipos de obras (vid. los arts. 348 a 350 del Código Penal de 1995).

#### IV. EN TORNO A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS POR LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL

Si hasta ahora he venido exponiendo, aunque haya debido ser de una manera muy somera, el funcionamiento, la significación y el papel de los poderes públicos con respecto al fenómeno de la normalización industrial, conviene recordar que su importancia para los intereses privados (de los fabricantes y de los consumidores y usuarios), por un lado, y para el interés general, por otro, hace que se planteen importantes problemas jurídicos (algunos de ellos ya pergeñados a lo largo de este trabajo), tanto desde el punto de vista del Derecho privado como, por supuesto, del público.

Sin ningún ánimo de exhaustividad, puede destacarse el papel realmente crucial que juega la normalización en ámbitos tan claves del Derecho como:

a) El *sistema de fuentes*: en concreto, en cuestiones tan centrales como, por ejemplo, en las *competencias para la producción normativa* (¿pueden los agentes privados elaborar o modificar normas de naturaleza reglamentaria?), en cuestiones de *procedimiento* (¿la elaboración de reglamentos tiene que seguir necesariamente el procedimiento administrativo para la elaboración de disposiciones generales o existen excepciones?) o en la técnica de la *publicidad de las normas* (¿pueden imponerse, jurídicamente hablando, normas no publicadas oficialmente?).

b) El *contractual*: la referencia a normas técnicas es el pan nuestro de cada día en los clausulados contractuales, tanto públicos como privados, y tanto en el comercio nacional como en el internacional. La Administración llega, incluso, a estar condicionada a la hora de contratar por el respeto de ciertos tipos de normas; sus comportamientos contractuales no son, en otras palabras, libres.

c) El *control*, por un lado, de la actividad normativa tanto de la Administración como de los sujetos privados que ejercen funciones normalizadoras y, por otro, de la aplicación efectiva de esas normas.

d) La *responsabilidad* derivada tanto de la elaboración de normas defectuosas por las Administraciones Públicas o por las entidades normalizadoras de naturaleza privada, como de la incorrecta o absoluta falta de utilización de las normas técnicas por los agentes públicos y privados en sus actuaciones.

e) Los *derechos de propiedad intelectual*: las normas técnicas elaboradas por los organismos privados de normalización están protegidas por los derechos de autor. No en vano una de las fuentes fundamentales de ingresos de dichas entidades proviene de la venta de normas.

f) Los *derechos de propiedad industrial*: a menudo las normas técnicas abarcan ámbitos protegidos por patentes, y la difusión de conocimientos técnicos propiciada por las normas de esta naturaleza parece chocar abiertamente con la protección del secreto técnico protegido por las patentes; por otro lado, la fabricación de productos conforme a normas da habitual-

mente derecho a utilizar distintos tipos de marcas de conformidad con normas, marcas que deben gozar de algún tipo de protección jurídica.

g) La *competencia empresarial*: los acuerdos entre empresas para elaborar normas pueden favorecer sobremanera la investigación y el desarrollo tecnológico, pero pueden constituir mecanismos realmente sutiles para expulsar a los competidores del mercado.

h) El *punitivo*: tanto las infracciones administrativas como los delitos y faltas penales a menudo se tienen que definir en materia de seguridad industrial acudiendo a tipos realmente en blanco, que deben necesariamente completarse mediante el recurso a las concretas reglamentaciones técnicas que pudieran estar vigentes en el momento de aplicación del correspondiente tipo.

#### V. LA REPERCUSIÓN DE LA NORMALIZACIÓN INDUSTRIAL SOBRE EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

De todo este catálogo de materias que acabo de reseñar, quisiera centrarme en estos momentos, por su especial interés para los «iuspublicistas», en algunos de los problemas jurídicos, realmente cruciales en ocasiones, que la normalización industrial plantea en relación con el sistema de fuentes del Derecho, problemas que, al menos en ciertos supuestos, ponen a prueba la capacidad y la eficacia de las categorías y de las técnicas jurídicas tradicionales a la hora de enfrentarse a la materia normalizadora.

En concreto, me voy a referir a continuación a las siguientes tres cuestiones:

- 1.º) El concepto y la clasificación jurídica de las normas técnicas.
- 2.º) Los mecanismos de elaboración de las reglamentaciones técnicas.
- 3.º) La publicidad de la normativa técnica.

Razones de espacio me obligan a dejar para otra ocasión un problema ciertamente capital en la materia que estudiamos cual es el relativo a la capacidad normativa de los sujetos privados en el mundo de la técnica (13 bis).

##### 1. *El fruto de la normalización industrial: las normas técnicas. Concepto y clasificación jurídica*

La normalización industrial consiste en un proceso o en una actividad de creación normativa, cuyo resultado son las normas técnicas referidas a los productos o a las empresas que los fabrican. Pero ¿qué son esas normas técnicas? ¿Cuántos tipos de normas técnicas existen desde un punto de vista jurídico?

---

(13 bis) Sobre esta cuestión, vid. V. ALVAREZ GARCÍA, *La capacidad normativa de los sujetos*, «REDA», núm. 99, julio-septiembre 1998, págs. 343 y ss.

Las *normas técnicas* son en un sentido amplio aquellas especificaciones técnicas que, basadas en la ciencia, la tecnología y la experiencia, definen para su aplicación repetitiva o continuada en la actividad industrial las características que debe reunir un determinado producto o que deben respetar las empresas que los producen, pudiendo tener, según los casos, bien una naturaleza voluntaria (normas voluntarias) o bien obligatoria (normas obligatorias).

Desde un punto de vista jurídico, se distinguen, por tanto, básicamente dos tipos de normas: por un lado, las normas técnicas en sentido estricto, de aplicación voluntaria, y, por otro, las reglamentaciones técnicas, de naturaleza obligatoria.

A) *Las normas técnicas en sentido estricto.*

La Organización Internacional de Normalización define la norma como:

«Especificación técnica u otro documento, accesible al público, establecido con la cooperación y el consenso o la aprobación general de todas las partes interesadas, basado en los resultados conjuntos de la ciencia, la tecnología y la experiencia, que tiene por objetivo el beneficio óptimo de la comunidad y que ha sido aprobado por un organismo cualificado a nivel nacional, regional o internacional.»

Nuestra Ley de Industria maneja en su artículo 8.3 otra definición de norma un tanto diferente en su formulación. Se entiende por norma:

«La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada *cuya observación no es obligatoria*, establecida con la participación de todas las partes interesadas, que aprueba un organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa.»

Combinando ambos conceptos obtendremos las notas caracterizadoras de las normas técnicas en sentido estricto:

1) Las normas son esencialmente *especificaciones técnicas* (14), es decir, unos documentos en los que se definen las características requeridas a un producto (o a una empresa). Entre ellas: los niveles de calidad, de seguridad, las dimensiones, las tolerancias, la terminología, los métodos de ensayo, etc.

---

(14) Pero no sólo las especificaciones técnicas entran dentro del concepto de norma, sino que dentro del término «otro documento» utilizado por la ISO en su definición pueden integrarse, según IGALENS/PENAN, los códigos o los manuales de actuación de los auditores de control de calidad de la empresa, de los medioambientales, etc.

2) Son documentos *accesibles al público*: los organismos de normalización publican las normas y las venden.

3) Son el resultado de un *procedimiento en el seno de un organismo de normalización*, donde se asegura la participación de los diferentes agentes económicos y sociales interesados en su elaboración (además de la propia Administración), que intentarán conseguir un amplio consenso sobre el contenido de la norma. A diferencia de los reglamentos técnicos, no son un acto unilateralmente impuesto, sino que las normas son el resultado de un acuerdo de múltiples voluntades (15).

4) Se basa «en los resultados conjuntos de la ciencia, de la tecnología y de la experiencia», es decir, fija las características técnicas ofrecidas en un momento temporal dado por la ciencia, la tecnología y la experiencia para fabricar un determinado producto.

5) «Tiene por objetivo el beneficio óptimo de la comunidad»: la nor-

---

(15) Los organismos de normalización en el mundo occidental son normalmente asociaciones sujetas al Derecho privado (aunque, eso sí, con influencia variable de los poderes públicos), con personalidad jurídica propia y sin carácter lucrativo, en cuyo seno se elaboran las normas técnicas siguiendo un procedimiento en el que se garantiza la posibilidad de participación de los diferentes agentes socioeconómicos involucrados, así como de representantes de la Administración.

Estas entidades operan no sólo en el ámbito nacional, sino también a nivel internacional, tanto regional como general.

a) Los sistemas de normalización nacionales varían de unos Estados a otros. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos funciona un modelo completamente descentralizado de normalización en el que actúan varios centenares de entidades normalizadoras, mientras que en Europa predomina la situación contraria. Los países europeos, en particular los comunitarios, tienen una estructura normalizadora centralizada. Ahora bien, en casi todos estos Estados (con la excepción destacada del nuestro) existen dos tipos de organizaciones normalizadoras básicas: uno destinado a la normalización en el campo electrotécnico; y otro a las tareas normalizadoras en el resto de los sectores. Entre las entidades nacionales de normalización más conocidas se encuentran, sin duda, el DIN alemán (*Deutsches Institut für Normung*), la BSI británica (*British Standards Institution*) o el AFNOR francés (*Association Française de Normalisation*). En España las tareas de normalización voluntaria son desarrolladas por AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), que, si bien no de derecho, sí al menos de hecho, las viene desempeñando de manera monopolística (MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, 1994, pág. 43).

b) A nivel internacional regional existen diversas entidades normalizadoras como la COPANT (Comisión Panamericana de Normas Técnicas), que prepara normas técnicas regionales con el objetivo de colaborar en el desarrollo de la industria y, en general, del conjunto de la economía iberoamericana; la ASAC (*Asian Standards Advisory Committee*), que hace lo propio en el continente asiático, o la ORAN (Organización Regional Africana de Normalización), en el africano. Es, sin embargo, en la Europa Occidental donde más se ha desarrollado la normalización voluntaria regional. En la actualidad son tres los organismos europeos de normalización: el CEN (Comité Europeo de Normalización), el CENELEC (Comité Europeo de Normalización Electrotécnica) y el ETSI (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones). Este último organismo está orientado a la creación de normas técnicas en el ámbito de las telecomunicaciones, mientras que el CENELEC las elabora en el de la electrotecnia, y el CEN en el resto de los sectores industriales.

c) A nivel internacional general, los trabajos normalizadores son desarrollados por dos organismos internacionales de carácter no gubernamental: la CEI (Comisión Electrotécnica Internacional), que elabora las normas técnicas internacionales en el dominio de la electricidad y de la tecnología electrónica; y, sobre todo, la ISO (Organización Internacional de Normalización), que prepara y publica normas internacionales para el resto de los sectores industriales.

malización bien utilizada permite ventajas, tanto para los agentes económicos y sociales individualmente considerados como para el interés general.

6) *Son voluntarias*: los organismos de normalización son en su inmensa mayoría entidades de naturaleza privada, careciendo por lo tanto de la capacidad de transformar las normas técnicas en documentos obligatorios. Tan sólo los poderes públicos tienen la capacidad de erigirlas en normas técnicas de aplicación general haciendo uso de su potestad reglamentaria, cuando estén en juego fines de interés general.

Esto no significa que las normas técnicas no puedan llegar a tener cierto alcance jurídico. Cosa que, por ejemplo, ocurre al incluirlas los particulares como cláusulas contractuales, o al utilizarlas como marco de referencia para determinar la presencia o no de responsabilidad por los daños provocados por el funcionamiento de un producto o el comportamiento de una empresa.

7) Es un «documento destinado a una aplicación repetitiva o continuada». La creación de normas carece de sentido para casos singulares. Las normas sólo tienen sentido para disciplinar comportamientos que afectan a un importante número de interlocutores en unas condiciones susceptibles de reproducirse.

#### B) *Las reglamentaciones técnicas.*

Frente a las normas voluntarias existen otras que tienen un carácter obligatorio, obligatoriedad derivada tanto del sujeto que las produce (la Administración) como del cómo las produce (siguiendo un procedimiento administrativo).

En determinados supuestos, la Administración interviene directamente en la regulación técnica de un determinado producto o actividad por afectar dicho producto o actividad a ciertos valores sociales (como, por ejemplo, la seguridad, la salubridad, el medio ambiente, etc.) que la sociedad considera como prevalentes y que, por tanto, la Administración tiene la obligación de tutelar.

La Ley de Industria define el reglamento técnico en su artículo 8.4 como:

«La especificación técnica relativa a productos, procesos o instalaciones industriales, *establecidas con carácter obligatorio* a través de una disposición para su fabricación, comercialización o utilización.»

El Derecho Comunitario efectúa una ampliación de este concepto. Serán reglamentos técnicos aquellas especificaciones técnicas cuyo cumplimiento venga impuesto no sólo *de iure*, sino también *de facto* (16).

---

(16) El artículo 1.9 de la Directiva 98/34/CE establece que constituyen «reglamentos técnicos» «las especificaciones técnicas u otros requisitos, incluidas las disposiciones ad-

Los reglamentos técnicos presentan importantes diferencias en relación con las normas técnicas en sentido estricto:

a) En cuanto a su *origen*: mientras las *normas técnicas* se elaboran por organismos de normalización de naturaleza normalmente privada, los *reglamentos técnicos* se elaboran directamente por la Administración siguiendo un procedimiento administrativo y se aprueban de manera unilateral por la Administración, que tiene la última palabra (aunque deba consultar a los agentes socioeconómicos) (17).

b) En cuanto a sus *efectos*: las *normas técnicas* no son obligatorias jurídicamente; otra cosa es que las fuerzas del mercado las impongan a la hora de comercializar un producto. Por el contrario, el incumplimiento de un *reglamento técnico* por un producto provocará la ilegalidad de su comercialización, con dos tipos básicos de consecuencias: por un lado, sancionatorias (e incluso penales); por otro, la retirada del mercado del producto comercializado ilegalmente.

c) En cuanto a su *estructura básica*. Las *normas técnicas* tienen sólo un contenido técnico: las especificaciones técnicas aplicables al producto. Las *reglamentaciones técnicas*, en cambio, constan de dos tipos de prescripciones: 1.º) Contienen, por un lado, las disposiciones que regulan el régimen jurídico-administrativo aplicable obligatoriamente al tipo de productos a los que se refieren los reglamentos. Entre otras: los procedimientos administrativos necesarios para la puesta en el mercado de los productos (autorización, homologación...); los métodos oficiales de análisis, toma de muestras o control, etc.; las condiciones esenciales de seguridad, de higiene..., que deben respetar; el régimen sancionatorio para casos de incumplimiento, etc. 2.º) Por otro lado, recogen también especificaciones técnicas relativas a los productos: dimensiones, tolerancias, etc. Estas especificaciones técnicas pueden ser elaboradas bien directamente por la Administración, o bien pueden tratarse de normas técnicas preelaboradas por los organismos de normalización que la Administración incorpora a sus reglamentos: ya directamente reproduciendo el texto de la norma dentro del reglamento, ya mediante la técnica de la remisión o del reenvío. Pero veamos esta cuestión con algún mayor detenimiento.

---

ministrativas que sean de aplicación, cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure* o *de facto*, para la comercialización o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, al igual que, sin perjuicio de las mencionadas en el artículo 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíban la fabricación, la importación, la comercialización o la utilización de un producto...».

(17) En el curso de la tramitación del procedimiento resulta preceptiva la audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios y la de las asociaciones empresariales, según dispone el artículo 22 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Esta participación de representantes de los agentes económicos interesados en la elaboración de los reglamentos técnicos persigue diversas funciones, y muy especialmente: garantizar el acierto y oportunidad de la decisión, tutelar los intereses de los sujetos afectados o facilitar su posterior aplicación (vid. E. MALARET, *Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales*, núm. 116 de esta REVISTA, 1988, pág. 309).

## 2. *Los mecanismos de elaboración de las reglamentaciones técnicas*

Los reglamentos técnicos, como he señalado ya con anterioridad, están conformados por dos tipos de componentes:

a) Por un lado, las disposiciones que regulan el régimen jurídico-administrativo de los productos, y que son absolutamente indispensables para hacer jurídicamente obligatorio el cumplimiento de la regulación técnica contenida en ellos.

b) Por otro lado, una vertiente técnica propiamente dicha: las estipulaciones técnicas a que deben ajustarse los productos.

Pues bien, el primero de estos dos tipos de elementos, es decir, la parte jurídico-administrativa, está fijado directamente por los poderes públicos.

No ocurre, sin embargo, siempre así con la parte técnica:

- Las especificaciones técnicas, en efecto, pueden ser reguladas por la Administración siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente.
- Pero puede suceder, no obstante, algo bien diferente: que la Administración utilice directamente el trabajo técnico ya realizado por los organismos de normalización y contenido en las normas.

En este último caso, la incorporación por la Administración de las normas técnicas dentro del correspondiente reglamento puede hacerse, a su vez, mediante dos vías completamente distintas:

a) *Reproduciendo expresamente el texto de la norma o de una parte de ella dentro de la disposición reglamentaria, normalmente como anexo.*

Este sistema presenta indudables ventajas desde el punto de vista de la seguridad jurídica: en un texto único, publicado además en un Diario Oficial, se contiene toda la regulación que, tanto desde el punto de vista administrativo como desde el estrictamente técnico, es aplicable a un producto.

No le faltan, sin embargo, serios inconvenientes: 1.º) Las especificaciones técnicas contenidas en un reglamento normalmente no se adaptan a los avances de la ciencia o de la técnica de manera lo suficientemente rápida. Los reglamentos quedarán habitualmente desfasados en relación a los avances técnicos y científicos. 2.º) Frenarán (cuando no impedirán totalmente) la incorporación de los nuevos progresos a los productos, pues éstos, aunque mejores al estar adaptados a las nuevas tecnologías, no se ajustarán a las prescripciones reglamentarias y no podrán, por tanto, comercializarse válidamente.

b) Mediante el segundo sistema, el del *reenvío a normas*, el reglamento no incorpora directamente a su texto el texto de la norma, sino que se remite a sus especificaciones técnicas recogidas en las colecciones de normas de los correspondientes organismos de normalización.

Este es el método más utilizado en la actualidad, tanto en nuestro Derecho como en el Ordenamiento Jurídico comunitario. Aunque ya veremos que en cada uno de estos Derechos responde a una filosofía esencialmente distinta.

En nuestro Derecho, el mecanismo del reenvío a normas evita la reproducción detallada de las especificaciones técnicas exigidas para la fabricación del producto en el seno de la norma reglamentaria. Ahora bien, las especificaciones a las que se remite el reglamento contenidas en las normas técnicas son de obligada realización. Mediante su remisión a ellas, el reglamento las transforma en obligatorias sin reproducirlas expresamente en su texto.

Existen dos técnicas básicas para efectuar esta remisión: 1) la remisión rígida, por un lado; 2) la remisión flexible, abierta o deslizante, por otro.

1) Es *rígida* cuando el reglamento se remite a una determinada norma tal y como es aplicable en una determinada fecha, normalmente la de la aprobación del reglamento (18).

Esto significa que las posteriores alteraciones por los organismos de normalización de las especificaciones técnicas contenidas en las normas técnicas no serán exigibles en tanto no se reforme la disposición reglamentaria que se remitía a ellas.

Es decir, las posteriores modificaciones que las normas técnicas puedan sufrir no se impondrán obligatoriamente hasta que no se produzca la

---

(18) Pensemos en el siguiente ejemplo ofrecido por la Norma Básica de la Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de protección contra incendios de los edificios», aprobada por RD 2177/1996, de 4 de octubre.

El artículo 13.1, relativo a las características que definen el comportamiento ante el fuego de los elementos constructivos, establece:

«Las exigencias del comportamiento ante el fuego de un elemento constructivo se definen por los tiempos durante los cuales dicho elemento debe mantener aquellas de las condiciones siguientes que le sean aplicables en el ensayo normalizado *conforme a la norma UNE 23093*: a) Estabilidad o capacidad portante; b) Ausencia de emisión de gases inflamables por la cara no expuesta...»

A primera vista, quizá pueda parecer que la referencia hecha por este artículo 13.1 a la norma UNE 23093 no es una referencia rígida, sino más bien flexible, pues la mencionada norma UNE no parece ir acompañada por ningún indicativo que nos permita saber cuál de las distintas versiones o ediciones de esta norma integrará el artículo 13.1 de la NBE, cada vez que éste tenga que aplicarse. Esta apariencia es, sin embargo, falsa, puesto que se destruye por el apéndice 3.º, y último, de la NBE, en el que se contiene la referencia completa de la norma UNE 23093, indicando que la versión aplicable de dicha norma será la de 1981 (norma UNE 23093: 1981 R1, titulada «Ensayo de la resistencia al fuego de las estructuras y elementos de construcción»), pero no cualquiera de las modificaciones de la misma que posteriormente pudiera haber tenido lugar.

Por cierto, cabe señalar que la propia NBE insiste en recordar la obligatoriedad de las normas UNE a las que se remite y en la versión que ella misma determina expresamente (en nuestro caso, la norma UNE 23093 en su versión de 1981), al indicar en el primer párrafo de su apéndice 3.º que «las normas UNE que se relacionan en el cuadro adjunto son de obligado cumplimiento, en los términos que, en cada caso, se establezcan en el artículo o el apéndice de esta norma básica en que se citan».

correspondiente adaptación del reglamento que se refiera expresamente a las nuevas modificaciones de la norma. Este sistema plantea los mismos problemas que el sistema de la incorporación directa de las especificaciones técnicas contenidas en las normas a los textos de las reglamentaciones: se corre así el riesgo, por un lado, de que no se produzca una adaptación lo suficientemente rápida de estas disposiciones obligatorias a los nuevos dictados de la técnica y de la ciencia, pues normalmente éstas evolucionan de una manera más rápida que la legislación; y, por otro, los incentivos para la mejora de la producción no sólo no existen, sino que encima se ven castigados, pues los productores no pueden fabricar sus productos con arreglo a los nuevos dictados de la técnica, porque están obligados a hacerlo conforme a una normativa obsoleta si quieren poder comercializar válidamente sus productos.

Junto con estos problemas de «naturaleza técnica», existe algún otro de marcado cariz jurídico: mientras el cuerpo de las disposiciones típicamente administrativas que integran la reglamentación técnica debe ser publicado en un Diario Oficial, las normas técnicas a las que el reglamento se remite no lo son. Ello, sin embargo, no parece obstar para que su contenido técnico sea obligatorio. La cuestión es si con ello se cumple con el requisito de publicidad de las normas impuesto en general por el artículo 9.3 de la Constitución para todo tipo de normas, y precisado por los artículos 24.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y 52.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para las disposiciones administrativas. Parece que la respuesta debe ser negativa. Pero ya volveremos a esta cuestión posteriormente.

2) El segundo mecanismo de referencia es el *reenvío abierto, flexible o deslizante*. En este caso, el reglamento se remite a una determinada norma no sólo tal y como resulta aplicable en un preciso momento, sino que reenvía a ella cualesquiera que hayan podido ser sus modificaciones desde el instante mismo en el que el reglamento se remitió a ella. O, en otros términos quizá más claros: mediante este sistema de referencia el reglamento reenvía a la concreta versión vigente de una norma dada en cada una de las precisas ocasiones en las que deba aplicarse el reglamento (19).

---

(19) Un ejemplo de este tipo de técnica reguladora lo encontramos en el RD 1326/1995, de 28 de julio, por el que se regula el etiquetado energético de frigoríficos, congeladores y aparatos combinados electrodomésticos, en cuyo artículo 1, apartado 2.º, se establece literalmente:

«La información que el presente Real Decreto obliga a facilitar se presentará de acuerdo con la *norma UNE-EN 153*, o con otras armonizadas cuyos números de referencia hayan sido publicados en el "Diario Oficial de las Comunidades Europeas" o con las normas UNE relativas a estas normas armonizadas cuyos números de referencia hayan sido publicados en el "Boletín Oficial del Estado".»

Otro ejemplo se encuentra en el tantas veces citado RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad In-

En otros supuestos, en vez de reenviar a una norma técnica concreta, la reglamentación puede utilizar una cláusula general de referencia, remitiendo, por ejemplo, al «estado de la técnica» o a «las mejores técnicas disponibles» (conceptos jurídicos indeterminados que se concretarán, en cada caso, en las normas técnicas vigentes en un momento y lugar determinados) o a las condiciones o normas técnicas aplicables respecto a una determinada materia, sin a menudo precisar ni siquiera mínimamente cuáles sean éstas (20).

Las ventajas de este mecanismo de remisión flexible (en su doble vertiente: bien de reenvío a una normativa concreta, bien de remisión genérica mediante la utilización de un concepto jurídico indeterminado) son evidentes desde un punto de vista técnico: permite, normalmente, una adaptación permanente de las reglamentaciones a los dictados de la técnica. La reglamentación se transforma para ajustarse continuamente a la evolución

---

dustrial. Así, el artículo 17, al fijar las obligaciones de las entidades de acreditación, establece en su letra b) la de «cumplir con lo establecido en este Reglamento y en las normas que le sean de aplicación de la serie UNE 66500 (EN 45000)».

La nota común en los dos casos citados es que la referencia se realiza a una norma UNE en general, y no a una de sus versiones concretas. Así, el RD 1326/1995 al referirse a la norma UNE-EN 153 o el RD 2200/1995 al referirse a las normas de la serie UNE 6500 reenvían a la versión concreta de estas normas vigentes en el momento de aplicar los RR.DD. citados, y no a la versión vigente en el momento en que los mencionados RR.DD. fueron aprobados en 1995; versiones normativas que pueden coincidir, pero que no tienen por qué hacerlo.

Piénsese hipotéticamente en que, por ejemplo, la norma UNE-EN 153 sufriese una importante modificación en 1997 que transformase de manera significativa su contenido. Piénsese ahora que hubiese que cumplir con la obligación de información establecida por el RD 1326/1995 en 1998. Pues bien, en este caso la versión de la norma UNE-EN que habría que cumplir no sería la vigente en 1995 cuando se aprobó el reglamento, sino la realmente vigente en 1998, momento de aplicación del RD, que no sería otra que la UNE-EN 153 en su versión de 1997.

(20) Un buen ejemplo de este mecanismo de reenvío basado en la utilización de un concepto jurídico indeterminado nos lo ofrece el Derecho comunitario en la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

La pieza clave puesta en pie por la normativa comunitaria para conseguir la protección integral del medio ambiente es la autorización administrativa. Determinadas instalaciones industriales (que están precisadas en el Anexo I de la Directiva) deberán contar para poder ejercer su actividad en el ámbito comunitario con una autorización concedida por la autoridad nacional competente en cada Estado, cuando las instalaciones en cuestión respeten ciertas obligaciones fundamentales, y entre ellas la de que el titular de la instalación adopte «todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles» —art. 3, letra a)—.

La Directiva se remite, pues, a un concepto jurídico indeterminado cual es el de «la aplicación de las mejores técnicas disponibles» para permitir el funcionamiento de una nueva instalación industrial o la supervivencia de la ya existente. Es más, el legislador comunitario rechaza expresamente cualquier remisión a una normativa técnica específica en el artículo 9, apartado 4.º, de la Directiva:

«... los valores límites de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes (...) se basarán en las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, y tomando en consideración las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente».

tecnológica. En otras palabras, este mecanismo sirve para que las determinaciones reglamentarias estén más cerca de la realidad de la técnica.

Sea como fuere, lo cierto, sin embargo, es que este mecanismo plantea problemas jurídicos realmente serios:

a) Desde el punto de vista de la *publicidad de las normas* ocurre lo mismo que ya se ha señalado en relación con la técnica de la referencia normativa rígida: no se publican en ningún Diario Oficial las estipulaciones técnicas a las que se remite el reglamento, a pesar de ser transformadas por éste en obligatorias.

b) Desde el punto de vista de la *seguridad jurídica*: la técnica de las referencias flexibles dificulta sobremanera, salvo quizá a los sujetos muy especializados, saber cuál es el contenido o la versión concreta de la norma a la que se remite el reglamento. Traducido a otros términos: con este tipo de mecanismos resulta extremadamente complicado conocer el «Derecho de la Técnica» aplicable en cada momento dado.

c) Desde el punto de vista de la *técnica legislativa* se plantean los problemas de mayor trascendencia, si cabe. Se imponen como obligatorias por las reglamentaciones mediante la técnica del reenvío flexible unas normas técnicas que, primero, no han sido elaboradas por aquellos sujetos que tienen atribuida la potestad reglamentaria y, segundo, lo hacen además sin, por supuesto, seguir el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de las disposiciones administrativas generales.

La técnica del reenvío a normas no es exclusiva de nuestro país, ni siquiera de los ordenamientos jurídicos nacionales vecinos, sino que es utilizada también por el Derecho comunitario. Es más, es la técnica absolutamente predominante en este ordenamiento jurídico desde la introducción de la política del nuevo enfoque en materia de armonización a mediados de los años ochenta.

Ahora bien, frente a lo que ocurre con nuestras reglamentaciones técnicas, que a menudo transforman en obligatorias las normas a las que se remiten, a pesar de ser elaboradas estas últimas por sujetos privados, no seguir el procedimiento establecido para la aprobación de las disposiciones generales y carecer de publicidad oficial, en el ámbito comunitario suele utilizarse (si bien es cierto que no siempre ocurre así) un mecanismo de referencia a normas que responde a una filosofía bien distinta. En la Unión Europea, en efecto, las directivas de referencia no extienden su obligatoriedad a las normas técnicas a las que se remiten, que continúan siendo de aplicación voluntaria para los fabricantes. En otros términos: los fabricantes deberán respetar necesariamente las exigencias esenciales (de seguridad, de salubridad, de protección del medio ambiente, etc.) establecidas directamente por las directivas comunitarias. Pero podrán hacerlo fabricando conforme tanto a las normas técnicas europeas a las que se remiten las directivas como a cualquier otra normativa técnica, siempre que, en este último caso, se demuestre fehacientemente y de manera expresa el cumplimiento de las exigencias esenciales establecidas por el legisla-

dor comunitario. En definitiva, los fabricantes son libres a la hora de escoger la manera de cumplir con los requisitos mínimos esenciales establecidos por las directivas. ¿Cuál es entonces el papel que juegan las normas técnicas europeas? ¿Cuál es su valor jurídico?

Las normas europeas a las que se remiten las directivas comunitarias «nuevo enfoque» son de aplicación voluntaria, esto es, jurídicamente no se imponen a los fabricantes, que pueden utilizar otras técnicas para fabricar sus productos (eso sí, debiendo demostrar, como ya he dicho, que éstos respetan las exigencias esenciales impuestas por la legislación comunitaria). Las normas europeas sí que tienen, sin embargo, un importante efecto: los productos fabricados conforme a estas normas gozan de la presunción de conformidad con los requisitos esenciales impuestos por la legislación comunitaria para la fabricación y comercialización de productos en el mercado comunitario. Lo cual es, sin duda, una indudable ventaja desde un punto de vista práctico, pero ello no las transforma en jurídicamente obligatorias.

En conclusión, el método de referencia a normas seguido en el Derecho comunitario respeta, al menos formalmente, por tanto, las reglas esenciales de reparto de funciones entre los poderes públicos y los agentes socioeconómicos privados:

- los poderes públicos comunitarios elaboran directamente las directivas que contienen las «exigencias esenciales», es decir, los elementos obligatorios que habrán de respetar necesariamente los fabricantes;
- los organismos europeos de normalización elaborarán las normas técnicas a las que se remiten las directivas, pero tales normas serán siempre de aplicación voluntaria (al menos desde una perspectiva jurídica, aunque quizá no tanto desde el plano de la realidad práctica).

Las normas, en definitiva, no se funden con las directivas que «complementan», sino que son dos instrumentos que formalmente mantienen su independencia:

- uno obligatorio, que los fabricantes deben necesariamente respetar: las directivas;
- otro voluntario, las normas técnicas, que los fabricantes pueden seguir o no a la hora de elaborar sus productos.

### 3. *La publicidad de la normativa técnica. Sobre la problemática de la obligatoriedad de las normas jurídicas no publicadas oficialmente*

Las normas técnicas en sentido estricto, es decir, aquellas con una naturaleza voluntaria elaboradas por los organismos de normalización, una vez aprobadas, son publicadas en las colecciones particulares de dichos

organismos privados, que mantienen la propiedad del texto normativo, propiedad protegida, además, por los derechos de propiedad intelectual.

Ello no obsta, por supuesto, para que los organismos de normalización puedan vender sus normas a los agentes socioeconómicos interesados, destinando los ingresos obtenidos por esta venta de normas a la financiación de tales organismos.

La falta de publicación oficial de estas normas técnicas no suscita ningún tipo de problema en la medida en que éstas mantienen su carácter voluntario, pero la cuestión es otra: ¿podrían llegar a imponerse jurídicamente estas normas sin haber sido previamente publicadas de manera oficial, sino tan sólo en las colecciones normativas privadas de los organismos de normalización, conservando además su protección mediante los derechos de propiedad intelectual?

Un examen de la práctica normativa nos muestra cómo el cuerpo de las disposiciones típicamente administrativas que integran las reglamentaciones técnicas es publicado en un Diario Oficial. Por el contrario, las normas técnicas a las que el reglamento remite no lo son: sólo lo son, repito, en colecciones privadas (21).

El hecho de que las normas técnicas a las que se remiten las reglamentaciones no sean publicadas oficialmente, sino tan sólo de manera privada, no ha parecido, sin embargo, obstar para que su contenido técnico sea convertido en obligatorio por las reglamentaciones, al menos en la práctica habitual.

Llegados a este punto, no queda más remedio que volver sobre una cuestión ya formulada con anterioridad: ¿se cumple realmente con una mera publicación privada con el requisito constitucional de publicidad de las normas impuesto por el artículo 9.3 CE para todo tipo de normas («la Constitución garantiza ... la publicidad de las normas...») y precisado para las disposiciones administrativas por los artículos 24.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno («La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el "Boletín Oficial del Estado"»), o 52.1 de la Ley 30/1992 («Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda»)? ¿Y no es cierto, además, que la publicación debe ser de la disposición completa o íntegra, no bastando con una

---

(21) Veamos un ejemplo: la Norma Básica de Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de protección contra incendios de los edificios» (aprobada por RD 2177/1996, de 4 de octubre) contiene una serie de remisiones a normas UNE (por ejemplo, a la ya vista norma UNE 23093: 1981, o a la norma UNE 81 501: 1981, titulada «Señalización de seguridad en los lugares de trabajo») y a normas experimentales europeas ENV (por ejemplo, a la ENV 1992-1-2: 1995, Eurocódigo 2: «Diseño de estructuras de hormigón». Parte 1-2: «Resistencia al fuego»). En la NBE no sólo no se contiene, por supuesto, el texto de estos documentos técnicos, que tampoco han sido publicados oficialmente de ninguna otra manera, sino que el poder reglamentario señala de manera significativa en uno de los apéndices de la misma NBE que «los documentos [técnicos] anteriores pueden obtenerse en AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)». Asociación ésta donde, previo pago, se adquieren.

parte de la misma, tal como se establece expresamente en el propio artículo 24.4 de la Ley del Gobierno, en el artículo 2.1 del C.c. («Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su *completa publicación* en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellas no se dispone otra cosa») y el 1.5 de la misma norma («Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su *publicación íntegra* en el “Boletín Oficial del Estado”)? (22).

Es cierto que las normas técnicas que por remisión integran el contenido del reglamento son accesibles al público, pues entre las obligaciones de los organismos de normalización en nuestro país está la de «disponer de un fondo documental de textos actualizados de las normas españolas, a disposición del público, para su consulta de forma gratuita, así como atender las peticiones de información que se le realicen sobre las normas o proyectos de normas» —art. 11, letra *k*), del RD 2200/1995, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial—. Es más, las normas gozan de una cierta publicidad al encontrarse en los boletines y en los catálogos de los organismos de normalización correspondientes, y venir éstos obligados a editarlas, imprimirlas e incluso venderlas. Los organismos de normalización están, en efecto, obligados a «editar y publicar, al menos una vez al año, un catálogo de normas españolas actualizadas» —art. 11, letra *j*), del citado RD 2200/1995— y a «llevar a cabo las funciones de edición, impresión y venta de normas...» —art. 11, letra *i*), del mismo RD—.

Ahora bien, y ésta es la gran cuestión: ¿esta cierta accesibilidad y esta cierta publicidad de las normas técnicas resultan suficientes para cumplir con el requisito constitucional y legal de publicidad exigido a todas las normas jurídicas escritas, cualquiera que sea su rango? La respuesta parece negativa. En primer lugar, mientras que hay muchos miles de números de Boletines Oficiales (sobre todo si son del Estado) extendidos por todo lo largo y ancho del país donde poder consultar una norma jurídica, los fondos de textos actualizados de normas españolas donde poder consultar gratuitamente una de éstas son mucho, muchísimo, más reducidos. Pero no nos detengamos más en esta dificultad física. La segunda diferencia fundamental en cuanto a las posibilidades de acceso radica en los muy diferentes costes, en un sentido pecuniario, de acceso a las disposiciones generales publicadas en un Diario Oficial y a las normas técnicas publicadas privadamente por un organismo de normalización: «Las empresas y los particulares —dice GAMBELLI— deben comprar las normas a un precio

(22) Específicamente sobre la problemática de la publicidad y de la publicación de las normas pueden consultarse los trabajos de SAINZ MORENO, «La publicidad de las normas», incluido en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús GONZALEZ PÉREZ, Ed. Civitas, 1993, págs. 121 y ss.; BERMEJO VERA, *La publicación de la norma jurídica*, IEA, 1977; RODRÍGUEZ ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, 1987; y BOQUERA OLIVER, *La publicación de las disposiciones generales*, núm. 31 de esta REVISTA, enero-abril 1960, págs. 57 y ss.

sensiblemente superior al del Diario Oficial» (23). La tercera diferencia se refiere al divergente régimen jurídico de protección al que están sometidas en la actualidad las disposiciones generales, por un lado, y las normas técnicas, por otro. En este orden de ideas, la difusión de las normas técnicas no es libre: la fotocopia de una norma no autorizada por un organismo de normalización es un atentado a sus derechos, pues «las normas se encuentran, en efecto, protegidas por las reglas de la propiedad intelectual» (24), contenidas en la actualidad en nuestro Derecho en el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Las disposiciones generales no se encuentran, por el contrario, protegidas en el momento presente por los derechos de autor ni por cualquier otro derecho afín (25).

Pero, con independencia de estas precisiones, la cuarta, y fundamental, diferencia entre las normas técnicas y las disposiciones generales viene de la mano de la publicación oficial, que es exigida imperativamente a las disposiciones generales y no a las normas técnicas. En efecto, tanto en nuestro Derecho como en el Derecho francés, al que se refería anteriormente GAMBELLI, constituye una *conditio sine qua non* para que una disposición administrativa produzca efectos jurídicos el estar íntegramente publicada no en cualquier lugar, sino en un sitio bien concreto: un Boletín o Diario Oficial. «La seguridad jurídica —escribe en este sentido SAINZ MORENO (26)— exige que la publicación de las normas se haga precisamente en el boletín que tenga asignada esa función para la clase de norma de que se trate»; y sólo a través de esta publicación en el Diario Oficial correspondiente «se perfecciona la norma jurídica estrictamente tal y adquiere, por ente, eficacia frente a terceros» (27).

Parece, por tanto, que sólo a partir de su publicación oficial es exigible el cumplimiento obligatorio de unas especificaciones técnicas a los diferentes agentes económicos y sociales de una manera general, y que sólo a partir de su publicación se produce el efecto *iura novit curia* que obliga a los Jueces y Tribunales a conocer las normas obligatorias y a aplicarlas de oficio (28).

---

(23) *Aspects juridiques de la normalisation et de la réglementation technique européenne. Guide sur le droit technique et la normalisation*, 1994, págs. 56 y 59.

(24) GAMBELLI, *Aspects juridiques de la normalisation...*, cit., pág. 56.

(25) Dispone, en efecto, el artículo 13 del citado Real Decreto Legislativo 1/1996 que «no son objeto de propiedad intelectual las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos y deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores».

(26) «La publicidad de las normas», estudio incluido en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús GONZALEZ PÉREZ, 1993, págs. 124 y 125.

(27) E. GARCÍA DE ENTERRÍA/T. R. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 8.ª ed., 1997, pág. 185.

(28) Está constantemente reiterada por la jurisprudencia la exigencia de publicidad oficial de una norma jurídica para que ésta tenga plena eficacia *ad extra*. Vid., entre muchas otras, las SsTS de 11 y 27 de noviembre de 1992 (R.A. 8931 y 9213, respectivamente), de 13 de junio, 9 de julio y 20 de diciembre de 1994 (R.A. 4841, 5590, 9974, respectivamente), en relación, sobre todo, con las circulares.

En mi opinión, puede concluirse que la falta de publicación de las normas técnicas transformadas en obligatorias por una reglamentación mediante el mecanismo de la remisión no respeta el principio de publicidad consagrado en el artículo 9.3 de la CE y reiterado, como hemos visto, en otros preceptos legales como el artículo 24.4 de la Ley del Gobierno o el artículo 52.1 de la LRJPAC. No pueden imponerse de manera general a toda la población normas que no han sido publicadas.

La solución a este problema podría venir:

1) Bien mediante la cesión de sus derechos de propiedad intelectual por parte de los organismos de normalización a la Administración, a cambio de la consiguiente contrapartida económica que compensase a estos organismos de la eventual pérdida de ingresos por la renuncia a la venta de la normas.

En la actualidad, sin embargo, la única obligación próxima a esta problemática que tienen los organismos de normalización es la consistente en «facilitar, a requerimiento de las Administraciones Públicas, las normas cuyas referencias se incluyen en los reglamentos por ellas elaborados» —art. 11, letra o), del RD 2200/1995—, pero no la de ceder sus derechos sobre las mismas.

A partir de la adquisición de los derechos de propiedad intelectual sobre las mismas, la Administración ya estaría en disposición de proceder a su publicación oficial.

2) Bien de un cambio de filosofía en la técnica de la remisión, aproximando nuestro sistema de ordenación y regulación de la técnica al comunitario del nuevo enfoque. Es decir, los poderes públicos nacionales se contentarían con fijar las exigencias mínimas esenciales que deberían respetar los productos o las instalaciones industriales, sus técnicas de control y las consecuencias del no respeto de dichas exigencias mínimas esenciales, remitiéndose para justificar el cumplimiento de estas exigencias a unas normas técnicas que seguirían siendo voluntarias, con lo cual no sería exigible su publicación oficial, sin perjuicio de que pudiese otorgárseles a dichas normas un cierto efecto jurídico: la presunción de que los productos que estuviesen fabricados conforme a estas normas respetan las exigencias esenciales establecidas por la reglamentación, y ello sin perjuicio de que los fabricantes pudiesen seguir otro sistema de producción, siempre y cuando demostrasen expresamente la conformidad del producto con las exigencias esenciales a las que me he venido refiriendo.