

LEY 21/1992, DE 16 DE JULIO, DE INDUSTRIA

**Don Juan Carlos I,
Rey de España.**

A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed:

Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Esta Ley tiene los siguientes objetivos:

- a. Establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas.
- b. Fijar los medios y procedimientos para coordinar las competencias en materia de industria de dichas Administraciones, y
- c. Regular la actuación de la Administración del Estado en relación con el sector industrial.

Las disposiciones de la Ley se articulan en el marco delimitado por los preceptos que se exponen de la **Constitución Española de 1978**, en la cual no hay referencia expresa a la industria, pero sí a la actividad económica de cuyo conjunto forma parte la industria.

El **artículo 38 de la Constitución** reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, obligando a los poderes públicos a garantizar y proteger el ejercicio de dicha libertad y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

El **artículo 40.1 de la Constitución** dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

En el **artículo 130.1 de la Constitución** se establece que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos.

El **artículo 139.2 de la Constitución** preceptúa que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. El **artículo 51.1 de la Constitución** prescribe que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

El **artículo 45.2 de la Constitución** ordena que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Constituye esta Ley la norma básica que sistematiza el variado elenco de disposiciones de diverso rango que hoy rigen en materia de industria, cubriendo a la vez las importantes lagunas existentes, entre otras las relativas al registro de establecimientos industriales de ámbito estatal y al régimen sancionador en materia de seguridad industrial.

También cumple la Ley la necesidad de adaptar la regulación de la actividad industrial en España a la derivada de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea y la constitución del mercado interior, lo que implica, entre otras consecuencias, la necesidad de compatibilizar los instrumentos de la política industrial con

los de la libre competencia y circulación de mercancías. En materia de seguridad y calidad industriales, se tiene particularmente en cuenta el objetivo de eliminación de barreras técnicas a través de la normalización y la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control, así como el nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades, con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos.

2. La actividad industrial está regulada actualmente en España por la parte vigente de la Ley de 24 de noviembre de 1939, de ordenación y defensa de la industria nacional. Esta Ley, en gran parte derogada, acorde con la realidad política, social y económica del tiempo en que fue promulgada otorgaba al Estado facultades absolutas de control del sector industrial, mediante el otorgamiento de autorizaciones previas para la instalación de cualquier clase de industria.

La evolución legislativa del derecho referido a la actividad industrial se ha orientado por la necesidad de ir modificando el referido marco de facultades absolutas que establecía la Ley de 1939.

El Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, sobre ordenación económica inició el proceso liberalizador. En cuanto al sector industrial se plasmó dicho proceso en el Decreto 157/1963, de 26 de enero, de libertad de instalación, ampliación y traslado de industrias, que estableció tres grupos con diferente régimen: El primero, de industrias de libre instalación que solamente necesitaban la inscripción en el Registro Industrial; el segundo, de industrias sometidas a condiciones técnicas y dimensiones mínimas; y un tercer grupo

que seguía sujeto a autorización administrativa previa. El Decreto 2072/1968, liberó determinadas industrias del régimen de condiciones mínimas o de autorización previa.

Un nuevo paso en la evolución liberalizadora supuso el Real Decreto 378/1977, de 25 de febrero, el cual hizo desaparecer el grupo de industrias sujeto a condiciones mínimas, estableciendo un sistema de libre instalación de industrias y otro de autorización administrativa previa; este último experimentó un considerable aumento al incluir en él los sectores sometidos a planes de ordenación o reestructuración y otros por motivos de consumo energético, importaciones, interés preferente y tecnología extranjera.

El régimen vigente en cuanto a instalación, ampliación y traslado de industrias está contenido en el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, de liberalización industrial, que solamente deja afectadas a la previa autorización administrativa las siguientes industrias:

- a. Las de minería, hidrocarburos y producción, distribución y transporte de energía y productos energéticos.
- b. Las de armas y explosivos e industrias de interés militar.
- c. Las de estupefacientes o psicotrópicos.
- d. Las sometidas a planes de reconversión industrial.

Como último paso liberalizador se puede considerar el **Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales**, cuyo **artículo 1** establece el silencio administrativo positivo para la concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo, excepto a determinadas industrias (armas, explosivos,

interés militar, hidrocarburos, instalaciones eléctricas, radioactivas y en reconversión).

Otros aspectos de la industria se han regulado por leyes especiales. La promoción industrial, mediante la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, de industrias de interés preferente, que permite declarar a un sector industrial o parte de él como de *interés preferente*, o calificar una determinada zona geográfica como de *preferente localización*, con los correspondientes beneficios. Las situaciones de crisis que afectaron a diversos sectores industriales dieron lugar a normas legales de medidas para la reconversión y la reindustrialización; Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio; Ley 21/1982, de 9 de junio; Real Decreto-Ley 8/1983, de 30 de noviembre, y Ley 27/1984, de 26 de julio.

Finalmente hay que referirse a las disposiciones sobre seguridad, que revisten importancia primordial. El Decreto de 30 de noviembre de 1961 aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. La Orden ministerial de 9 de marzo de 1971 aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El Real Decreto 1495/1986, de 26 de mayo, aprueba el Reglamento de Seguridad en las Máquinas. El Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, establece la prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. Para buen número de instalaciones y productos industriales existen Reglamentos de Seguridad, desarrollados en las correspondientes Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC).

En el campo de la seguridad industrial tienen un relieve especial las disposiciones referentes a normalización, homologación y certificación; el gran incremento y

complejidad de las mismas, en todos los países industrializados, ha supuesto que estas funciones hayan pasado en gran parte a ser desarrolladas por entidades colaboradoras de las Administraciones Públicas y laboratorios privados. El Real Decreto 735/1979, de 20 de febrero, dispone la normativa a cumplir por entidades colaboradoras en expedición de certificados de calidad, homologación y verificación. El Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, aprueba el Reglamento General de Actuaciones en el campo de la normalización y homologación. El Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, ordena las actividades de normalización y certificación. El Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, regula las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales.

Quedan excluidos de estos procedimientos los vehículos automóviles, sus componentes y otros equipos de transporte ligados a la seguridad vial, donde la Administración continúa siendo directamente responsable de estas homologaciones, que se benefician del reconocimiento mutuo por parte de otros Estados, en función de Convenios Internacionales de larga tradición y fuerte implantación en el sector.

3. El fundamento del carácter básico que se confiere a gran parte de la Ley, así como el de las normas de coordinación entre las Administraciones Públicas, se encuentra en las disposiciones de la Constitución que se indican.

El artículo 149.1.13. de la Constitución confiere al Estado competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y, consecuentemente, al ser la actividad industrial una parte de la actividad económica, el Estado tiene competencia para determinar las bases y la coordinación referente a toda clase de industrias, lo que incluye el régimen de creación, instalación, ampliación, traslado o cese de actividades industriales.

Además, puesto que este aspecto se relaciona con el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, el **artículo 149.1.1** constituye una habilitación complementaria para que el Estado regule las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial. En el **artículo 149.1.13 de la Constitución** cabe diferenciar dos contenidos:

- a. Las bases y ordenación o dirección de la actividad económica, que son manifestación de un principio más amplio:

El de la unidad del orden económico que informa el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económica, con el fin de que no se produzcan resultados disfuncionales y desintegradores de dicho orden.

Esta unidad del ordenamiento económico en todo el ámbito del Estado viene exigida en la **Constitución** de modo directo o indirecto (así en los **artículos 2, 40, 128, 130, 131, 138 y 139**), y su consecución sólo puede alcanzarse mediante la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional.

Esta unidad habrá de garantizarse excepcionalmente mediante ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resulta complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases, si bien, en todo caso, la fijación de las bases no

deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas.

- b. La coordinación de la planificación general de la actividad económica, que debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

En este marco, se configuran en la Ley una serie de instrumentos y medios para propiciar y posibilitar la colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el campo de la actividad industrial: Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial y Comisión de Registro e Información Industrial.

4. La Ley se estructura en cinco títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

El **Título I**, Disposiciones generales, especifica el objeto, los fines, el ámbito de aplicación y la libertad de establecimiento.

El **Título II**, determina los objetivos de promoción y modernización a desarrollar por las Administraciones Públicas, los objetivos de los programas de promoción, las medidas y procedimientos aplicables y la creación de la Comisión para la Competitividad Industrial, como órgano consultivo, integrado por miembros de reconocido prestigio de la industria, la ciencia y las Administraciones Públicas, con la función de contribuir a la evaluación y mejora de la competitividad de la industria española.

El **Título III**, Seguridad y Calidad Industriales, constituye el núcleo de la Ley por la importancia creciente de esta materia en el contexto internacional. Se divide en dos capítulos precedidos de un artículo común, de definiciones y conceptos.

El **Capítulo I**, Seguridad Industrial, se refiere a un sistema de disposiciones obligatorias. Establece el objeto de la seguridad, el contenido de los Reglamentos, los medios de prueba del cumplimiento reglamentario y el control administrativo de dicho cumplimiento. Configura los Organismos de Control como entidades, con personalidad jurídica, que habrán de disponer de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los Reglamentos. Asimismo se regulan las Entidades de Acreditación, como instituciones sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para verificar que los Organismos de Control cumplen las condiciones y requisitos técnicos exigidos para su funcionamiento. Crea, por último, el Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial como órgano encargado de impulsar y coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas en esta materia, integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma e igual número de representantes de la Administración del Estado.

El **Capítulo II**, Calidad Industrial, establece las actuaciones que las Administraciones Públicas, en colaboración, desarrollarán para procurar la competitividad de la industria española; asimismo define los agentes a través de los cuales podrá instrumentarse la calidad industrial mediante un sistema de normas voluntarias.

El **Título IV**, Registro de Establecimientos Industriales e Información Estadística Industrial, configura el Registro de Establecimientos Industriales, de carácter administrativo y ámbito estatal, que no será obstáculo para que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios Registros. Su fin es constituir el instrumento para el conocimiento y la publicidad de la actividad industrial, utilizable tanto por las Administraciones Públicas como por los ciudadanos y empresas, regulándose su ámbito y contenido, la obligatoriedad por parte de las empresas y de los agentes colaboradores de las Administraciones Públicas de comunicar los datos que han de inscribirse y la coordinación de la información administrativa. Este título se completa con la creación de la Comisión de Registro e Información Industrial, con el carácter de órgano de coordinación para estas materias, integrado por representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El **Título V**, Infracciones y Sanciones, se dedica a regular la responsabilidad de todas las partes y agentes que intervienen en las actividades industriales, tipificando las infracciones y estableciendo el correspondiente régimen sancionador, los sujetos responsables y las competencias sancionadoras.

La **disposición adicional primera** cambia la denominación del Registro de la Propiedad Industrial por la de Oficina Española de Patentes y Marcas, dando nueva redacción a determinados artículos de la Ley que creó el organismo y de la **Ley de Patentes**, para adaptar estos preceptos a las necesidades actuales.

La **disposición adicional segunda** adapta lo dispuesto en determinados preceptos de la Ley 21/1974, sobre investigación y explotación de hidrocarburos, a las exigencias derivadas de la pertenencia de España a la Comunidad Económica Europea.

La **disposición adicional tercera** establece la coordinación de las competencias de los Ministerios de Industria y Energía y de Obras Públicas y Transportes en materia de seguridad y calidad referentes a telecomunicaciones y construcción de buques.

Las disposiciones transitorias contienen los preceptos necesarios para mantener la vigencia temporal de entidades y de disposiciones referentes a determinadas materias reguladas en la Ley.

La **disposición derogatoria** y la **final** incluyen la legislación que deja de tener vigencia y los artículos de la Ley a los que se da carácter de norma básica.