

**INFORME DE FECHA 15 DE SEPTIEMBRE DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE DETERMINADA DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA EN EL EXPEDIENTE DE AMPLIACIÓN Y CAMBIO DE TITULARIDAD DE LAS INSTALACIONES DE UNA ACERERÍA (UM/094/16).**

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El día 4 de agosto de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito por el que una empresa metalúrgica, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informa a esa SECUM de determinados obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esa Ley.

En particular se pone en conocimiento que el Gobierno de Cantabria exige indebidamente determinada documentación complementaria en el marco de un expediente de ampliación y cambio de titularidad de instalaciones industriales.

La empresa reclamante considera que los requisitos exigidos por la Administración autonómica suponen la obligatoria legalización de todas sus instalaciones y equipos industriales como requisito previo al ejercicio de la actividad industrial. Según el reclamante, las disposiciones autonómicas sobre las que se funda el requerimiento administrativo resultarían contrarias a los principios y regulación de la LGUM.

La SECUM remite a esta Comisión petición de informe en el marco del artículo 28 LGUM.

**II. CONSIDERACIONES**

**II.1) Normativa estatal y autonómica aplicables en materia de ampliación de establecimientos industriales**

**II.1.1) Normativa estatal**

La normativa estatal está constituida por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y por el Real Decreto 2135/1980 de 26 de septiembre de liberalización en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias.

El artículo 4 de la Ley 21/1992 de Industria, tras reconocer la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de actividades

industriales, señala que se requerirá una comunicación o declaración responsable del interesado únicamente cuando:

- a) Lo establezca una Ley por razones de orden público, seguridad y salud pública, seguridad y salud en el trabajo o protección del medio ambiente.
- b) Se establezca reglamentariamente para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales.

En el caso del requerimiento de Cantabria de 27 de junio de 2016, la observancia de las normas reglamentarias de seguridad de las instalaciones eléctricas de baja tensión deriva directamente del cumplimiento de los Tratados Europeos y de las normas técnicas europeas. Así se hace constar expresamente en la Exposición de Motivos del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para baja tensión<sup>1</sup>, por lo que estaríamos en el supuesto del artículo 4.2.b) Ley 21/1992.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, la instalación, ampliación y traslado de industrias requerirá la presentación de proyecto técnico que deberá cumplir las normas técnicas de seguridad aplicables (p.ej. sobre instalación eléctrica, aparatos elevadores, protección contra incendios etc.). La Administración dispondrá de un mes para solicitar aclaraciones al interesado sobre su solicitud y documentación anexa. Transcurrido dicho plazo, se entenderá que no hay inconveniente para la ejecución del proyecto.

Por otro lado, dentro del proyecto técnico general de ampliación de establecimiento industrial al que hace referencia el artículo 2 del Real Decreto 2135/1980, deberá incluirse un proyecto técnico específico relativo a la protección contra incendios, cuestión a la que también hace referencia el requerimiento de Cantabria de 27 de junio de 2016. Así se prevé en el artículo 4 del Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales.

### **II.1.3) Normativa Autonómica cántabra**

En cuanto al Derecho autonómico aplicable, la Orden IND/23/2009, de 23 de septiembre, establece el contenido mínimo de la documentación precisa para

---

<sup>1</sup> “Por otro lado, el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea impuso el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su tratado constitutivo y sucesivas modificaciones. (...) Dado que dichas normas proceden en su mayor parte de las normas europeas EN e internacionales CEI, se consigue rápidamente disponer de soluciones técnicas en sintonía con lo aplicado en los países más avanzados y que reflejan un alto grado de consenso en el sector.”

la instalación, ampliación y traslado de industrias dentro de Cantabria, aprobando también los impresos normalizados precisos para su tramitación.

En otras palabras, mediante la Orden IND/23/2009<sup>2</sup> la Comunidad de Cantabria desarrolla el contenido de la comunicación previa del artículo 4 de la Ley 21/1992 de Industria y del proyecto técnico del artículo 2 del Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre.

Mientras que en el apartado 3.1 del Anexo I de la Orden IND/23/2009 se recogen los requisitos técnicos de los proyectos de instalaciones eléctricas de baja tensión, en el apartado 3.2 se regulan los requisitos referidos a las instalaciones contra incendios.

En ambos supuestos se efectúa una referencia directa a la normativa estatal marco, esto es, al Reglamento Electrotécnico para baja tensión (RD 842/2002) e Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC)<sup>3</sup> y al Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (RD 2267/2004).

Concretamente, respecto a la exigencia del certificado de instalación que consta en el punto 1 del requerimiento del Gobierno cántabro de 27 de junio de 2016, también figura en los apartados 5.4 y 5.5 de la ITC-BT-04 estatal sobre documentación y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas, que desarrolla el Reglamento Electrotécnico para baja tensión (RD 842/2002)<sup>4</sup>.

Y en cuanto a la exigencia del punto 2.1 que consta en el requerimiento de 27 de junio de 2016 referente a “justificación técnica de que la configuración del edificio industrial es del tipo B”, debe recordarse que en el Anexo I del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales (RD 2267/2004) se recoge la necesidad, a los efectos de determinar riesgos y adoptar medidas oportunas contra incendios, de determinar la tipología de los establecimientos industriales, que se clasifican en 5 categorías: A, B, C, D y E.

En este caso, el interesado ha alegado que su establecimiento industrial es del tipo B. Esto es, y según el Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales, el establecimiento industrial en cuestión ocuparía totalmente un edificio que estaría adosado a otro u otros edificios, o

<sup>2</sup> BO de Cantabria núm.197 de 14 de octubre de 2009. Véase contenido completo en : <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=159162>.

<sup>3</sup> Concretamente se refiere a las ITC-BT-04 (documentación y puesta en servicio de las instalaciones), ITC-BT-29 (Prescripciones para locales con riesgo de incendio o explosión) e ITC-BT-30 (instalaciones locales de características especiales). Véase contenido completo de ITCs en: [http://www.f2i2.net/legislacionseguridadindustrial/rebt\\_guia.aspx](http://www.f2i2.net/legislacionseguridadindustrial/rebt_guia.aspx).

<sup>4</sup> Véase texto completo de la ITC-BT-04 en: [http://www.f2i2.net/documentos/lsi/rbt/guias/guia\\_bt\\_04\\_sep03R1.pdf](http://www.f2i2.net/documentos/lsi/rbt/guias/guia_bt_04_sep03R1.pdf).

a una distancia igual o inferior a tres metros de otro u otros edificios, de otro establecimiento, ya fuesen éstos de uso industrial o bien de otros usos<sup>5</sup>.

Al ser la clasificación tipológica uno de los elementos de análisis de riesgos recogido en el Anexo I del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales, resulta justificado desde el punto de vista del derecho sectorial que la Administración autonómica cántabra exija al interesado en el punto 2.1 de su requerimiento una aclaración o justificación técnica sobre este extremo.

Precisamente, la exigencia de planos del establecimiento industrial y de los edificios contiguos que consta en el punto 2.2 del requerimiento de 27 de junio de 2016 respondería también a la necesidad de determinar con certeza la tipología B de la edificación.

Finalmente, en cuanto a la exigencia de certificados técnicos del punto 2.3 del requerimiento de 27 de junio de 2016, debe señalarse que también en el artículo 5 del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales se prevé que, para la puesta en marcha de establecimientos industriales de nueva construcción y los que cambien o modifiquen su actividad, se trasladen, se amplíen o se reformen, en la parte afectada por la ampliación o reforma, se requiere la presentación, ante el órgano competente de la comunidad autónoma, de un certificado, emitido por un técnico titulado competente, en el que se ponga de manifiesto la adecuación de las instalaciones al proyecto y el cumplimiento de las condiciones técnicas y prescripciones reglamentarias.

## **II.2) Análisis de la cuestión bajo la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.**

Del artículo 2 LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*.

El artículo 5 de la LGUM se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad, que se incluyen dentro de los que garantizan las libertades de establecimiento y circulación, en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Según el propio apartado 2.1 del Anexo I del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales, para los establecimientos industriales que ocupen una nave adosada con estructura compartida con las contiguas, que en todo caso deberán tener cubierta independiente, se admitirá el cumplimiento de las exigencias correspondientes al tipo B, siempre que se justifique técnicamente que el posible colapso de la estructura no afecte a las naves colindantes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

En el mismo sentido, el artículo 39bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC-1992) prevé que:

*1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.*

*2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.*

Las exigencias contenidas en los puntos 1 (certificado de instalación eléctrica de baja tensión), 2.1 (justificación técnica de tipología edificativa B para análisis de protección contra incendios), 2.2 (planos de establecimiento industrial y edificaciones contiguas) y 2.3 (certificación técnica de instalaciones contra incendios) del requerimiento del Gobierno cántabro de 27 de junio pueden considerarse restricciones al ejercicio de la actividad del operador económico en el sentido del artículo 5 LGUM.

Por tanto, deberá analizarse seguidamente si dichos requerimientos observan los parámetros de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 LGUM y 39bis LRJPAC-1992.

En cuanto al parámetro de necesidad, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, prevé como razones imperiosas de interés general:

*razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.*

De este precepto se desprende que constituye una razón imperiosa de interés general la protección de la seguridad de los trabajadores en los establecimientos industriales frente a riesgos, como por ejemplo, los eléctricos o los incendios. En este sentido, el artículo 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, obliga al empresario titular del establecimiento industrial a adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar riesgos a los trabajadores. Así lo ha indicado también el Tribunal de Justicia de la UE, entre otras, en la STJUE (Sala 7ª) de 19 de mayo de 2011 (asuntos acumulados C-256/10 y C-261/10).

En cuanto a riesgos eléctricos, el artículo 3.4 del Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre medidas de protección de los trabajadores frente a riesgos eléctricos, prevé que las instalaciones eléctricas de los lugares de trabajo y su uso y mantenimiento deberán cumplir lo establecido en la reglamentación electrotécnica, la normativa general de seguridad y salud sobre lugares de trabajo, equipos de trabajo y señalización en el trabajo, así como *cualquier otra normativa específica que les sea de aplicación*. Entre las normas específicas de aplicación se hallan las disposiciones del Reglamento Electrotécnico para baja tensión (RD 842/2002) e Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC), a las que se ha hecho referencia anteriormente en este informe.

Y respecto a los riesgos de incendio, el artículo 4.3 en relación con el Anexo I.A.11.1º del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre condiciones mínimas de seguridad y salud en el lugar de trabajo contempla expresamente que los lugares de trabajo deberán ajustarse a lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación sobre condiciones de protección contra incendios. Entre dichas condiciones están las fijadas por el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, también analizado en este Informe.

Habiéndose establecido la necesidad de las medidas exigidas por el Gobierno cántabro con base a la razón imperiosa de protección de la seguridad y salud de los trabajadores del establecimiento industrial, cabe preguntarse si dichas

medidas son proporcionadas al fin perseguido por la Administración. La respuesta debe ser positiva, puesto que:

- Dichas medidas se enmarcan en un sistema de notificación o comunicación, y no en uno de autorización previa, según se desprende del artículo 4.1 de la Orden autonómica IND/23/2009 (*“la presentación de la documentación (..) servirá al interesado como acreditación del cumplimiento de sus obligaciones administrativas a los efectos de iniciar la actividad y obtener la prestación de servicios públicos o de interés general correspondientes, siempre que por la Dirección General de Industria no se hayan formulado objeciones a la misma”*).
- Las medidas exigidas responden a exigencias previstas también en la normativa básica sectorial, tanto de instalaciones eléctricas de baja tensión (apartados 5.4 y 5.5 de la ITC-BT-04) como de instalaciones contra incendios (Anexo I del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales).
- Otras Comunidades Autónomas, como Andalucía o Cataluña, efectúan una remisión directa a las disposiciones técnicas aplicables en materia de riesgos (p.ej. electricidad, incendios) al regular las comunicaciones y notificaciones para nuevo establecimiento, traslado, modificación o ampliación de instalaciones o centros industriales<sup>6</sup>.

### III.- CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1. Las exigencias contenidas en los puntos 1 (certificado de instalación eléctrica de baja tensión), 2.1 (justificación técnica de tipología edificativa B para análisis de protección contra incendios), 2.2 (planos de establecimiento industrial y edificaciones contiguas) y 2.3 (certificación técnica de instalaciones contra incendios) del requerimiento del Gobierno cántabro de 27 de junio pueden considerarse restricciones al ejercicio de la actividad del operador económico en el sentido del artículo 5 LGUM.
2. Dichas restricciones no vulneran los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, al basarse en una razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, cual es la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, y resultar

---

<sup>6</sup> Véase apartado 3 de la disposición final cuarta de Ley catalana 9/2014, de 31 de julio, de Seguridad Industrial (DO. Generalitat de Catalunya 5 agosto 2014, núm. 6679) así como el artículo 2 de Decreto andaluz 59/2005, de 1 de marzo (BO Junta de Andalucía de 20 de junio de 2005 núm.118).

proporcionadas por responder a requerimientos básicos de protección contenidos en la normativa básica sectorial, tanto de instalaciones eléctricas de baja tensión (apartados 5.4 y 5.5 de la ITC-BT-04) como de instalaciones contra incendios (Anexo I del Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales), enmarcándose en un sistema de notificación o comunicación previa de actividad (artículo 4.1 de la Orden autonómica IND/23/2009).