

INFORME DE 28 DE OCTUBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA OBTENCIÓN DE LA CONDICIÓN DE INSTALADOR DE LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN (UM/058/14)

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 22 de octubre de 2014 entró en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM), un escrito por el que se presenta reclamación contra determinado requerimiento de subsanación efectuado el 6 de octubre de 2014, por el Servicio Territorial d'Industria en Alacant de la Generalitat Valenciana, en el marco del procedimiento para la obtención, por parte del sujeto reclamante, de la condición de instalador de líneas eléctricas de alta tensión.

La reclamación se realiza al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), si bien, con carácter eventual (para el caso en que se considere que la misma no reúne los requisitos propios para entenderse formulada al amparo del citado precepto), se solicita se considere la reclamación como formulada al amparo del artículo 28.

La reclamación se formula ante la exigencia de la Generalitat Valenciana de que el instalador presente compulsas expedidas por funcionario público de su título de Ingeniero Técnico Industrial, así como certificación académica de las asignaturas cursadas.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Sobre la regulación de la actividad de instalación de líneas de alta tensión tras la aprobación de la Ley 17/2009

El artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora la Directiva 2006/123/CE al Derecho español, establece la excepcionalidad del régimen de autorización administrativa: *“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. (...)”*.

En el marco de lo establecido en esta Ley se llevó a cabo la modificación del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión (aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero), sustituyendo el régimen de autorización administrativa que estaba previsto para la actividad de instalación de líneas eléctricas de alta tensión por el régimen de declaración responsable.

De este modo, el texto vigente del apartado 4 de la instrucción técnica complementaria 3 (ITC-LAT 03) del citado Reglamento exige, para ser instalador de líneas eléctricas de alta tensión, el desarrollo de la actividad en el seno de una empresa instaladora de líneas de alta tensión y la disposición de ciertos requisitos cuya acreditación ya no se plantea con carácter previo al desarrollo de la actividad (sino en el marco de las facultades de inspección, comprobación y control de la Administración):

El instalador de líneas de alta tensión deberá desarrollar su actividad en el seno de una empresa instaladora de líneas de alta tensión habilitada y deberá cumplir y poder acreditar ante la Administración competente cuando ésta así lo requiera en el ejercicio de sus facultades de inspección, comprobación y control, y para la categoría que corresponda de las establecidas en el apartado 3 anterior, una de las siguientes situaciones:

a) Disponer de un título universitario cuyo plan de estudios cubra las materias objeto del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión, aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, y de sus Instrucciones Técnicas Complementarias.

b) Disponer de un título de formación profesional o de un certificado de profesionalidad incluido en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, cuyo ámbito competencial coincida con las materias objeto del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión, aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, y de sus Instrucciones Técnicas Complementarias.

c) Tener reconocida una competencia profesional adquirida por experiencia laboral, de acuerdo con lo estipulado en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, en las materias objeto del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión, aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, y de sus Instrucciones Técnicas Complementarias.

En cuanto a la empresa instaladora a que se ha hecho referencia, puede ser tanto persona física como jurídica, quedando sujeta, para el desarrollo de su actividad, a la presentación de una declaración responsable, no siendo exigible la obtención de una autorización administrativa, según dispone el apartado 6 del citada ITC-LAT 03:

6.1. Antes de comenzar sus actividades como empresas instaladoras de líneas de alta tensión, las personas físicas o jurídicas que deseen establecerse en España deberán presentar ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se establezcan una declaración responsable en la que el titular de la empresa o el representante legal de la misma declare para qué categoría va a desempeñar la actividad, que cumple los requisitos que se exigen por esta ITC, que dispone de la documentación que así lo acredita, que se compromete a mantenerlos durante la vigencia de la actividad y que se responsabiliza de que la ejecución de las instalaciones se efectúa de acuerdo con las normas y requisitos que se establecen en el Reglamento sobre

condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus respectivas Instrucciones Técnicas Complementarias.

La redacción de estos apartados es obra del Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo, que, precisamente, modifica diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

Conforme a estos preceptos, ha de concluirse que la actividad de instalación de líneas de alta tensión queda sujeta a declaración responsable (apartado 6 de la ITC), y que el control del cumplimiento de los requisitos necesarios para el desarrollo de la actividad de instalador pasa a tener lugar en el marco de la actividad de supervisión de la Administración (apartado 4 de la ITC), sin que quepa, por tanto, condicionar el acceso a la actividad a la previa acreditación de tales requisitos (que es lo que supone el régimen de la autorización administrativa).

II.2) Sobre la instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad conforme a la LGUM y sobre la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas

El artículo 5 de la LGUM acoge el principio de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades competentes, prescribiendo que todo límite que se establezca para el acceso a una actividad económica o para su ejercicio debe estar justificado y resultar proporcionado:

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.

Por su parte el artículo 17 mencionado, al que el artículo 5 se remite, expresa que *“Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”.*

La valoración de las circunstancias concurrentes con respecto a la actividad de instalador de líneas de alta tensión lleva, en el marco de la Ley 17/2009, a la determinación de la inexigibilidad de la autorización administrativa y a la consideración de que lo que resulta justificado es la presentación de una declaración responsable.

De acuerdo con ello, la exigencia de la Generalitat Valenciana de tramitar un procedimiento autorizador para reconocer la condición de instalador de líneas de alta tensión (procedimiento en el seno del cual se examinan, con carácter previo al reconocimiento de la condición de instalador, los requisitos para el desarrollo de la actividad) resulta también contrario a la LGUM.

Cabe indicar, adicionalmente, que si resultara que el interesado ya ha presentado declaración responsable ante otra autoridad administrativa (i.e., Murcia, lugar de expedición del título universitario de Ingeniero Técnico Industrial del reclamante), tal declaración responsable surtiría efectos en todo el territorio nacional (y, por tanto, en la Comunitat Valenciana) sin necesidad de ninguna otra actuación. Así lo prescribe el artículo 20 de la LGUM:

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

(...)

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

(...)

II.3) Otros aspectos sobre los que incide la LGUM

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior (acerca de la falta de justificación de la tramitación de un procedimiento de autorización administrativa), procede indicar que el requerimiento de subsanación efectuado por la Generalitat Valenciana infringiría adicionalmente otros preceptos de la LGUM. En efecto, el requerimiento versa sobre la necesidad de una compulsión del título universitario y sobre la necesidad de certificar las asignaturas cursadas.

a) Sobre la exigencia de compulsión

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, acoge, como regla, en línea con lo establecido en el artículo 5.3¹ de la Directiva 2006/123/CE, la prohibición de exigencia de compulsión (salvo excepción en la normativa comunitaria o concurrencia de

¹ Cuando los Estados miembros soliciten a un prestador o a un destinatario que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, aceptarán cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente o del que se desprenda que el requisito en cuestión está cumplido. En el caso de documentos de otro Estado miembro, no obligarán a presentar el original, una copia compulsada o una traducción compulsada, salvo en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad.

razones de orden público o seguridad pública)², prohibición que se enmarca en el principio de simplificación de cargas administrativas. En concreto, el artículo 17.3 de la Ley 17/2009 dispone lo siguiente:

En el caso de documentos emitidos por una autoridad competente ya sea en España o en otro Estado miembro, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado.

Esta previsión legal da lugar a la modificación del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado. En concreto, el Real Decreto 136/2010, de 12 de febrero, introduce un apartado 4 en el artículo 8 del citado Real Decreto 772/1989, con la siguiente redacción:

En el acceso a las actividades de servicios, en el caso de documentos emitidos por una autoridad competente, según la definición de ésta establecida por el artículo 3, apartado 12, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado.

De este modo, la prohibición de exigencia de compulsas se sostiene en la simplificación de cargas al ciudadano, de modo que ha de ser la propia Administración, cuando tiene dudas sobre la fidelidad de una copia, la que ha de gestionar la comprobación de su autenticidad o validez (por medio de las actuaciones de coordinación entre Administraciones), evitando al ciudadano la carga correspondiente.

De acuerdo con esto, la exigencia de compulsas del título universitario, planteada por la Generalitat Valenciana, infringiría adicionalmente el principio de simplificación de cargas, recogido en los artículos 7 y 9 de la LGUM³.

² En lo relativo a las excepciones a esta prohibición que estén establecidas en la normativa europea, la Directiva 2005/36/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, prevé, tras la modificación efectuada por la Directiva 2013/55/UE, que “La Comisión también especificará, mediante actos de ejecución, cómo, cuándo y para qué documentos pueden solicitar las autoridades competentes copias compulsadas para la profesión de que se trate de conformidad con el artículo 4 ter, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 4 quinquies, apartados 2 y 3” (artículo 4 bis.7, párrafo primero, inciso final). Tales actos de ejecución, previstos en virtud de la modificación operada por la Directiva 2013/55/UE, se encuentran al parecer aún pendientes de adoptarse.

³ Art. 7 LGUM: “La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

b) *Sobre la exigencia de certificación académica*

El requerimiento de subsanación realizado por la Generalitat Valenciana exige la presentación de un segundo documento a los efectos de poder conceder la autorización de instalador solicitada. Este segundo requerimiento se presenta amparado en el oficio remitido en el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión.

Como se ha señalado, la redacción del apartado 4 de la ITC-LAT 03 del Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión se debe al Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo. Su objetivo es abrir el ejercicio de la actividad a todas las titulaciones que cualifican para asumir la misma. La redacción anterior del precepto hacía referencia precisamente a la titulación del modo siguiente: *“Titulación: Técnico superior en instalaciones electrotécnicas o titulado de escuelas técnicas de ingeniería de grado medio o superior con atribuciones en este ámbito. Se admitirán titulaciones declaradas por el órgano competente de la comunidad autónoma como equivalentes a las mencionadas, así como las titulaciones equivalentes que se determinen por aplicación de la legislación comunitaria o de otros acuerdos internacionales con terceros países, ratificados por España.”*

Así, el título de Ingeniero Técnico Industrial aportado resulta ajustado al requisito establecido sin necesidad de mayor acreditación por parte del interesado. Debe tenerse en cuenta, además, que se trata de un título oficial, basado en un plan de estudios verificado por el Consejo de Universidades y que resulta publicado en el BOE, al amparo de lo que se establece en el artículo 30 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.⁴

Por tanto, y al margen de que el propio régimen de la autorización administrativa resulte injustificado, el requerimiento consistente en presentar una certificación

Art. 9 LGUM: *“1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. 2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: (...) b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.(...)”*

⁴ En este marco, y a título de ejemplo, la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial. Esta Orden prevé las *“Competencias que los estudiantes deben adquirir”*, señalando entre ellas: *“Capacidad para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial que tengan por objeto, de acuerdo con los conocimientos adquiridos según lo establecido en el apartado 5 de esta orden, la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de: estructuras, equipos mecánicos, instalaciones energéticas, instalaciones eléctricas y electrónicas, instalaciones y plantas industriales y procesos de fabricación y automatización.”*

académica de las asignaturas cursadas resulta específicamente desproporcionado, vulnerando el artículo 9 de la LGUM⁵.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión,

1º. Conforme al Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión (aprobado por el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero), la actividad de instalación de líneas de alta tensión queda sujeta a declaración responsable, y el control del cumplimiento de los requisitos necesarios para el desarrollo de la actividad de instalador pasa a tener lugar en el marco de la actividad de supervisión de la Administración, sin que quepa, por tanto, condicionar el acceso a la actividad a la previa acreditación de tales requisitos.

2º. La exigencia de la Generalitat Valenciana de tramitar un procedimiento autorizador para reconocer la condición de instalador de líneas de alta tensión (procedimiento en el seno del cual se examinan, con carácter previo al reconocimiento de la condición de instalador, los requisitos para el desarrollo de la actividad) resulta, además, contraria al artículo 17 de la LGUM.

3º. Cabe indicar, adicionalmente, que si el interesado ya hubiera presentado declaración responsable ante otra autoridad administrativa (i.e., Murcia, lugar de expedición del título universitario de Ingeniero Técnico Industrial del reclamante), la misma surtiría efectos en todo el territorio nacional sin necesidad de ninguna otra actuación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la LGUM, de forma que un nuevo control ex ante por parte de otra autoridad sería contrario al mencionado artículo 20.

4º. Sin perjuicio de todo lo anterior, el requerimiento de subsanación efectuado por la Generalitat Valenciana infringiría adicionalmente otros preceptos de la LGUM (singularmente, el artículo 9, sobre simplificación de cargas y proporcionalidad) al requerirse la compulsión del título universitario presentado y la certificación académica de asignaturas cursadas.

5º.- En el caso de que la actuación de la autoridad persistiera, esta Comisión vendría legitimada para impugnar tales actuaciones, de conformidad con lo

⁵ “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: (...)

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica. (...)”

previsto en el artículo 27 de la LGUM y las especialidades procesales previstas en los artículos 127 bis ter y quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.