



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE
MERCADO

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Pº CASTELLANA, 162-Planta 13

28071-MADRID

**INFORME Nº 14/2016, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE
OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA
LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO
(EXPEDIENTE (...)) Instalaciones Industriales)**

1. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de agosto de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito formulado por (...), en representación de (...), aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (*Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios*).

El informante denuncia la actuación de la Dirección General de Industria, Comercio y Consumo de la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de Cantabria, en contestación a una solicitud de ampliación de actividad y cambio de titularidad, al considerar que la misma constituye una barrera en el ejercicio de la actividad profesional y en el mercado no permitida por la Ley 20/2013.

Dicho escrito se acompaña de la documentación siguiente:

- Escrito de solicitud de información;
- Escrito de fecha 27 de junio de 2016 firmado por el Jefe de Servicio de Ordenación, de la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de Cantabria, en el que se solicita la subsanación y mejora de la solicitud de ampliación de actividad y cambio de titularidad presentada por el interesado.

Esta información ha sido remitida por la SECUM a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el mismo día 4 de agosto, en su condición de Punto de Contacto, adjuntando dicho escrito y recordándose que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado, puede emitir informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación.



2. MARCO JURÍDICO

2.1 CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL ESTATAL

La **Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria**, estableció las normas básicas reguladoras de la Ordenación de las actividades e instalaciones industriales, incorporando en el ámbito de la seguridad y calidad industrial el contenido sobre los principios ya existentes en la legislación comunitaria, especialmente en lo referente a los procedimientos de acreditación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios de seguridad y en lo atinente al régimen de responsabilidades de los titulares de las Industrias e Instalaciones y de todos los agentes que intervengan y del Control Administrativo.

En concreto, la Ley 21/1992 reconoce la libertad de establecimiento para la instalación, ampliación y traslado de industrias, con las excepciones previstas en el apartado 2 de este artículo, lo que significa que las actividades industriales no están sujetas al régimen de autorización administrativa. Se consideran industrias las actividades incluidas en el artículo 3 de la citada Ley, así como las que figuran en el artículo 4 del Real Decreto 697/95, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del registro de establecimientos industriales de ámbito estatal.

El artículo 12.3 de la Ley 21/1992, establece que los reglamentos de seguridad podrán condicionar el funcionamiento de determinadas instalaciones y la utilización de determinados productos a que se acredite el cumplimiento de las normas reglamentarias, en los términos que las mismas establezcan.

Por su parte, el apartado 5 de ese mismo artículo determina que los Reglamentos de Seguridad Industrial se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa sobre industria puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio. Se entiende por instalación industrial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley de Industria, el conjunto de aparatos, equipos, elementos y componentes asociados a las actividades definidas en el artículo 3.1 de dicha Ley.

En materia de seguridad industrial, las condiciones técnicas y garantías que deben reunir las instalaciones eléctricas, conectadas a una fuente de suministro en los límites de baja tensión, vienen reguladas por el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el **Reglamento electrotécnico para baja tensión** (en adelante, REBT). Dicho Reglamento dispone que para la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones se requiere en todos los casos la elaboración de una documentación técnica, en forma de proyecto o memoria, según las características de aquéllas, y el registro en la correspondiente Comunidad Autónoma.

En concreto, en su ITC-BT 04, se determina el procedimiento administrativo para la tramitación y la documentación técnica que debe presentarse ante la Administración para la puesta en servicio de las mismas. En este sentido, bastará que el titular de la instalación entregue a la empresa distribuidora el correspondiente ejemplar del certificado de instalación, según modelo normalizado, debidamente cumplimentado y diligenciado por el órgano competente de la



Administración, solicitando el suministro de energía. La contratación de este servicio permitirá a las industrias el funcionamiento de todos los aparatos, equipos, elementos y componentes asociados a las mismas y, consecuentemente también, desarrollar sus actividades, las cuales deben cumplir lo preceptuado en el artículo 9 de la Ley 21/1992 precitada.

Asimismo, en el caso que nos ocupa conviene tener presente el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el **Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales**. Dicho Reglamento determina que el ámbito de aplicación de este reglamento son los establecimientos industriales (art.2), considerándose como tales:

- a) Las industrias, tal como se definen en el artículo 3.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
- b) Los almacenamientos industriales.
- c) Los talleres de reparación y los estacionamientos de vehículos destinados al servicio de transporte de personas y transporte de mercancías.
- d) Los servicios auxiliares o complementarios de las actividades comprendidas en los párrafos anteriores.

Se aplica además, a todos los almacenamientos de cualquier tipo de establecimiento cuando su carga de fuego total, calculada según el anexo I, sea igual o superior a tres millones de Megajulios (MJ) y también las industrias existentes antes de la entrada en vigor de este reglamento cuando su nivel de riesgo intrínseco, su situación o sus características impliquen un riesgo grave para las personas, los bienes o el entorno, y así se determine por la Administración autonómica competente.

2.2 NORMATIVA AUTONÓMICA

El **Estatuto de Autonomía para Cantabria**, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, atribuye a esta Comunidad Autónoma, en su artículo 24.30, la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

El Decreto 1903/1996, de 2 de agosto, estableció el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de industria, energía y minas y el Decreto 99/1996, de 26 de septiembre, reguló el ejercicio de las competencias transferidas en dichas materias.

En el caso que nos ocupa, son aplicables:

- La **Orden IND/37/2006, de 19 de abril**, por la que se establece la obligación de legalizar todas las instalaciones y equipos necesarios para el desarrollo de la actividad de los establecimientos industriales como requisito previo para la entrega del certificado de instalación eléctrica de baja tensión diligenciado.



- La **Orden IND/23/2009, de 23 de septiembre**, por la que se establece el contenido mínimo de la documentación precisa para la instalación, ampliación y traslado de industrias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria y se aprueban los impresos normalizados precisos para su tramitación.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE UNIDAD DE MERCADO

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que: *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En relación con lo anterior, el apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas en los siguientes términos: *“b) Actividad económica: 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”.*

La LGUM, en su artículo 9, establece la obligación de todas las autoridades competentes (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) de velar por el cumplimiento de los principios inspiradores de la unidad de mercado (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. En particular, su apartado 2 impone de forma explícita el deber de garantizar el cumplimiento de estos principios en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella, en las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas y en los requisitos para su otorgamiento; en los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones y procedimientos asociados a los mismos; así como en cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos, entre otros.

Asimismo, el artículo 5 de la LGUM requiere que los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia del cumplimiento de requisitos para su desarrollo deberán estar motivados 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 ejercicio¹. Además, deberán ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, de tal manera que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En el caso que nos ocupa y, de acuerdo con las definiciones señaladas con anterioridad, la actuación sometida a información se refiere al acceso y ejercicio de actividad industrial en la comunidad de Cantabria, especialmente, según manifiesta el informante, al comercio al por mayor de toda clase de metales, por lo que se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Del análisis del escrito de información se desprende que la Dirección General de Industria, Comercio y Consumo de la Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de Cantabria, en respuesta a una solicitud de ampliación de actividad industrial y cambio de titularidad, le comunica al interesado que la documentación presentada resulta incompleta, en aplicación de lo dispuesto, tanto en la Orden IND/37/2006, de 19 de abril, por la que se establece la obligación de legalizar todas las instalaciones y equipos necesarios para el desarrollo de la actividad de los establecimientos industriales como requisito previo para la entrega del certificado de instalación eléctrica de baja tensión diligenciado, como en función de lo establecido en la Orden IND/23/2009, de 23 de septiembre, por la que se establece el contenido mínimo de la documentación precisa para la instalación, ampliación y traslado de industrias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria y se aprueban los impresos normalizados precisos para su tramitación.

En dicho escrito de subsanación remitido al interesado se determina que para la puesta en servicio, resulta preciso “diligenciar el certificado de instalación eléctrico, legalización de las instalaciones asociadas al proceso productivo de la actividad e inscripción de la misma en el registro industrial”, para lo cual se le requiere que presente la siguiente documentación complementaria:

- 1.- En el caso de la instalación eléctrica de baja tensión: certificado de instalación, en ejemplar por quintuplicado, debidamente cumplimentado según modelo normalizado denominado «CI-BT» que figura en el punto 3.1 de la Orden.
- 2.- Para la instalación contra incendios:
 - 2.1.- Justificación técnica de que la configuración del edificio industrial es del tipo B.
 - 2.2.- Planos, alzado y planta, del emplazamiento del establecimiento industrial y de los colindantes grafiando sus estructuras portantes (parcelas 40 y 42).

¹ Según el cual, se entiende como “Razón imperiosa de interés general” la 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.



2.3.- Certificados que correspondan, debidamente cumplimentado, según impresos normalizados que figuran en el punto 3.2 de la Orden.

Asimismo, en el mencionado escrito se concede al interesado el plazo máximo de un mes a partir del día siguiente al de la notificación del presente oficio y se le advierte de que en caso contrario se instruirá el correspondiente expediente sancionador, sin perjuicio de las acciones que se deriven por responsabilidad de orden civil y penal.

Con carácter preliminar, convendría identificar las razones de interés general que sustentan la obligatoriedad de solicitar la citada documentación de acuerdo con los principios recogidos en la LGUM, especialmente con los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5.

En este sentido, la Orden IND/37/2006, de 19 de abril, en su preámbulo expresa que concurren razones de seguridad industrial que justificarían la regulación propuesta. Dichas razones, según el tenor de la propia Orden estarían avaladas por la Ley de Industria, que según su artículo 9, y tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales.

Más específicamente, se recoge en la parte expositiva de la meritada Orden IND/37/2006:

“En estas circunstancias, si el titular de una industria, previamente, no justifica que el resto de las instalaciones industriales que la integran, además de la instalación eléctrica, cumple la normativa técnica que les sea de aplicación, no se garantizará la inexistencia de riesgos para las personas y bienes.

Por tanto, razones de seguridad aconsejan deba supeditarse la puesta en marcha de las instalaciones eléctricas de baja tensión o, lo que es lo mismo, el suministro de energía, a la legalización del resto de las instalaciones, sin excepción, que forman parte de las industrias”.

En atención a lo señalado en el preámbulo de la referida norma, el fundamento para realizar ese tipo de intervención por parte de la administración competente se basaría en razones de seguridad pública. Llegados a este punto, y para poder calibrar la necesidad y la proporcionalidad de los requisitos exigidos por la autoridad competente, se precisaría disponer, por un lado, de la información necesaria que permita identificar el tipo de establecimiento y actividad industrial, cuya ampliación se somete ahora a legalización, sus características y condiciones y, por otro lado, la documentación que aportó el interesado cuando realizó la supuesta solicitud de ampliación de actividad industrial y cambio de titularidad. Esta información sería determinante para poder determinar si la misma es suficiente en función del objetivo que se persigue con su exigencia. Considerando que la misma no consta en el expediente, este punto de contacto no podría realizar ninguna valoración al respecto.

Por otro lado, se desconoce si las citadas órdenes han sido evaluadas y modificadas para su adaptación, tanto a la Directiva de Servicios como a la normativa de unidad de mercado, por lo



que en todo caso, será la autoridad competente la que aporte las razones para el mantenimiento de los citados requisitos en función de la tipología de la instalación industrial de que se trate y de acuerdo con las características del establecimiento y de la actividad económica que se desarrolle en el mismo. Todo ello, de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM.

4. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo cuanto antecede, este punto de contacto considera que:

1. La actividad industrial de comercio al por mayor de toda clase de metales se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.
2. Cualquier intervención de las autoridades sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM, debe respetar los principios de ésta norma.
3. En consecuencia, la autoridad competente deberá evaluar los citados requisitos en función de la tipología de la instalación industrial de que se trate y de acuerdo con las características del establecimiento y de la actividad económica que se desarrolle en el mismo. Todo ello, de conformidad con los principios establecidos en la LGUM y, especialmente, en cuanto al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5.

Sevilla, a 17 de agosto de 2016

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía