



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 6 6 / 2 0 0 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 12 de diciembre de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la revisión de oficio de la concesión del certificado de profesional habilitado para la ejecución de instalaciones de productos petrolíferos líquidos, categoría IP-III, a M.M.P. (EXP. 487/2008 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Industria y Comercio, es la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento de revisión de oficio dirigido a revocar, con fundamento en la causa tipificada en el art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, (LRJAP-PAC), el otorgamiento a M.M.P. del título administrativo de instalador de productos petrolíferos líquidos en la categoría IP-III.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Consejero para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 102.1, de carácter básico, de la LRJAP-PAC y el segundo con el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

3. El citado art. 102.1 LRJAP-PAC le confiere al Dictamen carácter habilitante de la declaración de nulidad pretendida si fuere favorable, y en caso contrario, carácter obstativo.

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

4. El procedimiento se inició de oficio el 30 de septiembre de 2008, fecha de la Orden departamental 743/2008 que lo acordó; conque, conforme al art. 102.5 LRJAP-PAC, la Resolución debe dictarse antes del 30 de diciembre de 2008, si se quiere evitar la caducidad del procedimiento.

5. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en vicios formales que obsten a la emisión de un Dictamen de fondo.

## II

Los antecedentes de hecho, tal como resultan del expediente y recoge la Propuesta de Resolución son, en sustancia, los siguientes:

El 23 de febrero de 2006, M.M.P., alegando su condición de Ingeniero Técnico Naval en la especialidad de Estructuras Marinas, solicitó que sin necesidad de exámenes se le expidieran varios títulos administrativos de instalador oficial de una serie de instalaciones industriales, entre ellos el de instalador de productos petrolíferos líquidos de la categoría IP-III.

El 10 de marzo de 2006, la Administración, de los varios certificados que solicitó, le expidió únicamente el de instalador de productos petrolíferos líquidos (PPL) en la categoría de Instalaciones Petrolíferas-III (IP-III).

Con ocasión de una nueva solicitud del interesado de otros certificados de instalador industrial con base en su título de Ingeniero Técnico Naval en la especialidad de Estructuras Marinas, la Administración, atendiendo a la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Regulación de las atribuciones profesionales de Arquitectos e Ingenieros Técnicos (LRAIT), y al Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica, consideró que el título de ingeniero técnico naval no confiere una competencia genérica profesional sobre instalaciones industriales, sino una competencia profesional, limitada a su especialidad, sobre las instalaciones del buque. En consecuencia, denegó la concesión de los nuevos certificados profesionales solicitados e inició un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de la concesión del certificado de instalador de PPL-IP-III, por carecer su titular de un requisito esencial, lo que determina la invalidez de dicha concesión conforme al art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

### III

1. El art. 1 LRAIT dispone que los Ingenieros Técnicos tienen la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica. Esta especialidad técnica será cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969.

El art. 2 LRAIT precisa que dentro de su respectiva especialidad a los Ingenieros Técnicos les corresponde la redacción de proyectos de construcción, reparación, conservación, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, siempre que queden comprendido por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación. También les corresponde la dirección de las actividades objeto de esos proyectos y la dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio en general, respecto de ellas, de esas actividades.

El art. 4 LRAIT prevé que cuando las actividades profesionales se refieran a materias relacionadas con más de una especialidad, se exigirá la intervención del titulado en la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto de los demás. Si ninguna de las actividades en presencia fuera prevalente respecto de las demás, entonces se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fueren las especialidades, los cuales serán todos responsables.

2. El Decreto 148/1969, en su art. 3. Siete, crea tres especialidades en Ingeniería Técnica Naval: Estructuras del buque, Servicios del buque, y Monturas a flote.

La de Estructuras del buque concierne a la construcción del casco estructural del buque y a las operaciones de su botamiento. La de Servicios del buque versa sobre la construcción y montaje a bordo de los servicios e instalaciones del buque no relacionados con la propulsión. La de Monturas a flote comprende la construcción e instalación a bordo de las máquinas principales, auxiliares y equipos de propulsión así como su puesta a punto.

En el apartado seis de este artículo se contempla una especialidad de Ingeniería Técnica Minera, la de Instalaciones de Combustible y Explosivos, que confiere la capacitación profesional para el montaje, revisión y mantenimiento de las fábricas de combustibles y explosivos.

En el anterior apartado cinco, dentro de la Ingeniería Técnica Industrial, se define la especialidad de Mecánica como la relativa a la fabricación y ensayo de

máquinas, la ejecución de estructuras y construcciones industriales, sus montajes, instalaciones y utilización.

3. El art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, dispone que los Reglamentos de Seguridad Industrial se aprobarán por el Gobierno de la Nación sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencias normativas sobre industria puedan establecer requisitos adicionales de seguridad para las instalaciones industriales radicadas en su ámbito territorial. Este precepto legal es conforme con la distribución constitucional-estatutaria de competencias sobre la materia (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre; 243/1994, de 21 de julio y 175/2003, de 30 de septiembre, con carácter general; y, en especial para nuestra Comunidad Autónoma, art. 31.2 de su Estatuto de Autonomía).

4. Con este fundamento legal se dictó el Real Decreto 365/2005, de 8 de abril, que aprobó la Instrucción Técnica complementaria MI-IP05 "Instaladores o reparadores y empresas instaladoras o reparadoras de productos petrolíferos líquidos" (en adelante citada como ITC MI-IP05).

Esta Instrucción distingue entre instalador de productos petrolíferos líquidos y reparadores de tales productos. El primero realiza y mantiene las instalaciones de tales productos dentro de las categorías que establece la ITC, salvo en los recintos confinados cuando las instalaciones ya están en funcionamiento. El segundo repara y mantiene el almacenamiento de las instalaciones de los mismos ampliando su campo de actividad al interior de los recintos confinados.

La ITC clasifica a los instaladores en dos categorías, la I y la II.

A la categoría III pertenecen sólo los reparadores.

Para obtener el carnet en cualquiera de las tres categorías, aparte del requisito de una edad mínima de 18 años, se necesita reunir uno de estos dos requisitos:

a) Estar en posesión de un título académico de grado medio o superior que acredite los conocimientos teórico prácticos que se determinan para cada categoría en los apéndices de la ITC.

b) Acreditar una experiencia profesional mínima por el tiempo que se indica en la ITC.

Es decir, el título académico no es un requisito imprescindible porque puede ser sustituido por la experiencia profesional.

Ya se posea uno u otro requisito, para la obtención del carnet es necesario superar una prueba de aptitud, ante el órgano autonómico competente, sobre los conocimientos teórico-prácticos y sobre la reglamentación aplicable que se exige para cada categoría.

De estos requisitos únicamente se eximen a los titulados de Escuelas Técnicas Universitarias y Facultades de grado superior o medio con competencia legal en el campo de las instalaciones, los cuales pueden obtener la acreditación de instalador o reparador previa solicitud, acompañada del título académico, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

5. El carnet de instalador o reparador posee validez por cinco años renovables por períodos iguales a solicitud del titular; pero si hay una variación importante en la reglamentación cuyo conocimiento fue la base para la concesión del carnet y esa nueva reglamentación lo determina expresamente entonces el titular del carnet deberá solicitar su actualización cumpliendo los requisitos que para ello establezca la nueva disposición. En caso de no hacerlo, el carnet solamente será válido para la reglamentación anterior, en tanto no sea preciso aplicarla junto a la nueva.

6. La Orden departamental, de 26 de junio de 2001, que aprueba la Instrucción técnica complementaria CAN-IP-01 sobre instaladores y empresas instaladoras de Productos Petrolíferos Líquidos que operan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante citada simplemente como Orden de 26 de junio de 1991), es anterior a la ITC-MI-IP-05. De ahí que su regulación difiera en varios aspectos de la ITC estatal. La disposición transitoria primera del Real Decreto 365/2005, de 8 de abril, que aprobó esta última, dispone que los titulares de carnet de instalador autorizado de tales productos y de calefacción y agua caliente sanitaria, emitidos por la Administración competente, a la fecha de publicación de ese Real Decreto, podrán convalidarlos dentro de un plazo de dos años mediante la presentación ante el órgano autonómico competente de una Memoria en la que se acredite la respectiva experiencia profesional en instalaciones petrolíferas correspondientes a la categoría cuya convalidación se solicita. A partir de la convalidación, para la renovación de los carnets deberán seguir el procedimiento indicado en la ITC nacional.

La Memoria de acreditación de la experiencia profesional incluirá como mínimo la relación de empresas para las que se ha trabajado, especificará las fechas y acreditará la pertenencia a las mismas.

7. Como la Comunidad Autónoma en materia de seguridad industrial sólo tiene competencias para establecer requisitos adicionales a la normativa estatal, en caso de que ésta varíe o se establezca *ex novo*, todas las regulaciones autonómicas, al menos las de rango reglamentario, que contradigan la estatal quedan desplazadas por ésta, y por tanto inaplicables. Esto es así en virtud de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal en todo aquello que no sea de competencia exclusiva autonómica. En las materias en que la potestad normativa está compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma cuando hay contradicción entre la ley estatal y el reglamento autonómico o entre éste y un reglamento estatal dictado con fundamento en aquélla, la norma estatal debe prevalecer sobre la autonómica. Este efecto es resultado en primer lugar de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 de la Constitución. La segunda razón es la superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento (arts. 97 y 106.1 de la Constitución; art. 1.2 del Código Civil; art. 62.2 LRJAP-PAC; art. 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) que conlleva la nulidad e inaplicación de los reglamentos que contradigan a la ley y a los reglamentos que, con base en ella, la desarrollan.

8. La Orden de 26 de junio de 1991 establece tres categorías de instaladores de Productos Petrolíferos Líquidos: la IP-I, la IP-II y la IP-III, que se diferencian entre ellas por las características técnicas de las instalaciones en las que pueden actuar los titulares de los respectivos carnets. El correspondiente a la categoría IP-III puede actuar en todo tipo de instalaciones.

La Orden de 26 de junio de 1991 distingue entre instalador, que es el que ha obtenido el título administrativo correspondiente a una de las categorías por haber acreditado ante la Administración los conocimientos sobre la tecnología y normativa petrolífera; e instalador autorizado que es quien, además de poseer el título de instalador, está al servicio de una empresa instaladora, en cuyo caso tiene derecho a obtener el carnet profesional de instalador autorizado en la correspondiente categoría.

Para obtener el título de instalador en las categorías IP-I e IP-II es necesario:

- tener un título de formación profesional
- o, alternativamente, haber seguido y superado un curso en una entidad autorizada sobre las materias de tecnología y normativa petrolífera que se indican en los Anexos de la Orden de 26 de junio de 1991.

En ambos supuestos, superar un examen sobre dichas materias ante la Administración autonómica.

En cambio, para la categoría IP-III se requiere:

Estar en posesión del título académico a nivel mínimo de Diplomado o Licenciado en las ramas de Ingeniería en la especialidad adecuada.

O, alternativamente, poseer el carnet de instalador autorizado de categoría IP-II y seguir un curso sobre las materias indicadas en el Anexo D.

En ambos supuestos, además, seguir un curso sobre los conocimientos de la reglamentación sobre instalaciones petrolíferas.

La Orden de 26 de junio de 1991 exime de las pruebas de aptitud para obtener los títulos de las categorías IP-I e IP-II a los técnicos facultativos que tengan atribuciones específicas en la especialidad según la normativa vigente.

Los carnets de instalador tienen validez durante cinco años y se renovarán a solicitud del interesado que aporte certificación de las empresas instaladoras con las que ha trabajado durante ese período. En caso contrario, deberá superar nuevamente las pruebas de aptitud ante la Administración autonómica.

La disposición transitoria de la Orden de 26 de junio de 1991 dispone que las personas que a su entrada en vigor hayan desarrollado las actividades de instalador de Productos Petrolíferos Líquidos correspondientes a las categorías IP-I e IP-II pueden inscribirse en una u otra sin cumplir los requisitos que establece la Orden de 26 de junio de 1991, siempre que acrediten una experiencia de cinco años y superen la prueba de aptitud sobre la reglamentación específica que se señala en el Anexo B.

## IV

1. La regla general en nuestro Derecho es que son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico (art. 63 LRJAP-PAC) y que cuando sean declarativos de derechos la Administración, concurriendo los requisitos del art. 103 LRJAP-PAC, puede pretender su anulación jurisdiccional.

Únicamente si el acto declarativo de derechos firme incurre en alguno de los graves vicios tipificados en el art. 62.1 LRJAP-PAC, la Administración podrá declarar nulo por sí misma a través del procedimiento de revisión de oficio (102.1 LRJAP-PAC). Entre esos vicios graves el art. 62.1.f) LRJAP-PAC incluye aquellos actos que

atribuyen facultades o derechos sin que concurren los requisitos esenciales para su adquisición.

Repárese en que el precepto no considera que basta la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial. Con esta exigencia, el art. 62.1.f) LRJAP-PAC impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el Ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiesta y flagrantemente de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho. Esta interpretación es concorde con el resto de los supuestos de nulidad del art. 62.1 LRJAP-PAC, que sólo contemplan los actos que adolecen de los más graves vicios formales o sustanciales (los que lesionen derechos fundamentales, los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los de contenido imposible, los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, y los dictados prescindiendo de todo el procedimiento legal o con violación de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de órganos colegiados). En los demás casos la calificación que corresponde al acto administrativo contrario a la ley es la de acto anulable (art. 63.1 LRJAP-PAC).

El art. 62.1.f) LRJAP-PAC obliga a distinguir entre *requisitos esenciales* y *requisitos necesarios*. Si dentro de los primeros se incluyera cualquier condición necesaria para la validez del acto declarativo de derechos, entonces entraría en la categoría de nulidad radical del art. 62.1 LRJAP-PAC todo supuesto de ilegalidad de un acto declarativo de derechos, en la medida en que dicha ilegalidad se funda siempre en la ausencia de una de las condiciones o requisitos establecidos por el Ordenamiento jurídico. El art. 62.1.f) LRJAP-PAC debe, en definitiva, ser interpretado restrictivamente porque la equiparación de requisito esencial a cualquier requisito necesario aniquila la distinción legal de causas de nulidad y de anulabilidad y el sistema legal de recursos con interposición sometida a plazo.

Por todas estas razones, debe reservarse la expresión “requisitos esenciales” para aquellos vicios de legalidad en que el acto carece, no de cualquier requisito legal, sino de aquellos que le son realmente inherentes y le otorgan su configuración propia, con lo que su ausencia afecta a la finalidad perseguida por la norma infringida; de modo que el acto en cuestión tiene efectos radicalmente contrarios a los queridos por dicha norma.

## V

Por la exposición de la normativa que se ha desarrollado más atrás es obvio que el título de Ingeniero Técnico Naval en la especialidad de Estructuras Marinas no confiere atribuciones profesionales en instalaciones petrolíferas. Las especialidades que la confieren son en primer lugar la de Ingeniero Técnico Minero en la especialidad de instalaciones de combustible y también se podría considerar que la de Ingeniería Técnica Industrial, en la especialidad de Mecánica.

Sin embargo, el hecho de que la especialidad en Ingeniería Técnica del interesado no le confiera atribuciones profesionales en materia de instalaciones petrolíferas no puede llevar a la conclusión de que la concesión al interesado del título administrativo de instalador autorizado en la categoría IP-III carece de un requisito esencial por lo siguiente:

La ITC para la concesión del título correspondiente a la categoría-III exige, o bien, un título de técnico de grado superior en rama técnica o título equivalente que acredite los conocimientos contenidos en el apéndice IV; o bien, una experiencia mínima de 24 meses como oficial de 1ª en empresas reparadora.

Y, en ambos casos, superar una prueba de aptitud sobre los conocimientos del apéndice IV, cuya lectura revela que no exigen una cualificación académica universitaria y porque son dominables por un trabajador con la cualificación de oficial de primera.

Tampoco la prueba de aptitud es un requisito esencial, porque la disposición transitoria primera del Real Decreto 365/2005 prevé su sustitución por una Memoria de acreditación de la experiencia profesional que incluya la relación de empresas autorizadas para las que se ha prestado servicio y los respectivos períodos así como la documentación acreditativa de ambos extremos.

A la vista del Real Decreto 365/2005, de 8 de abril, y de la ITC que aprueba las normas que eran las aplicables en el momento de la concesión del título administrativo que se pretende anular, no se puede predicar que el interesado careciera de un requisito esencial.

Según esa normativa, lo que se exige es que el titular posea una preparación técnica mínima, a nivel de obrero cualificado, de oficial de primera, la cual es de nivel inferior a la de un Ingeniero Técnico Naval especialista en Estructuras Marinas.

Si se examina la cuestión desde el punto de vista de la Orden de 26 de junio de 1991, que no era la normativa aplicable y que, sin embargo, se aplicó indebidamente, tampoco resulta que la concesión del título administrativo careció de un requisito esencial, porque para la categoría IP-III se exigía, o bien, la posesión de un título de Diplomado o Licenciado en Ingeniería en la especialidad adecuada, o bien, estar en posesión con una antigüedad de cinco años del carnet de instalador autorizado de Productos Petrolíferos Líquidos de categoría IP-II.

En ambos casos, no se requería ningún examen de aptitud sino haber seguido un curso en una entidad privada autorizada sobre la reglamentación que se enumera en el Anexo D de la Orden de 26 de junio de 1991.

Si se examina de esta Orden de 26 de junio de 1991 que establece respecto de los conocimientos teórico-prácticos exigibles para las diferentes categorías de instalador petrolífero se llega a la misma conclusión: El nivel de conocimientos que se exige es inferior al de un Ingeniero Técnico Naval o Industrial, y dominable por obreros cualificados. Esta normativa autonómica lo que persigue es que los titulares de los carnets profesionales que regulan posean esa cualificación profesional inferior a la de un Ingeniero Técnico en cualquiera de sus especialidades. Por esta razón tampoco se puede concluir que el interesado careciera de un requisito esencial para el derecho a desempeñar la actividad de instalador autorizado de Productos Petrolíferos Líquidos en la categoría IP-III.

Otra cuestión distinta es que en el momento de la renovación de su carnet profesional haya de cumplir con los requisitos de la normativa vigente que haya de aplicarse; pero atendiendo, tanto a las finalidades que persigue según la normativa la concesión del título administrativo que obtuvo, como a sus concretas regulaciones no se puede afirmar que careciera de un requisito esencial en el sentido del art. 62.1.f) LRJAP-PAC.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho por las razones expresadas en el Fundamento IV de este Dictamen.