



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 1 8 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 7 de octubre de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias (EXP. 471/2009 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 5 de agosto de 2009, y Registro de entrada en este Consejo el 1 de septiembre de 2009, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, de conformidad con lo previsto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, por el procedimiento ordinario, la emisión de preceptivo Dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 28 de julio de 2009, según resulta del certificado del acuerdo que acompaña a la solicitud del Dictamen. (Art. 50.1 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. En la solicitud de Dictamen constan, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado (28 de julio de 2009), los siguientes informes: de acierto y oportunidad, de 18 de abril de 2008; de valoración económica de la Dirección General de Energía, de 18 de abril de 2008; de impacto por razón de género de 18 de abril de 2008; de la Oficina

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

Presupuestaria de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, de 16 de octubre de 2008; de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 26 de septiembre de 2008 y de 29 de octubre de 2008; de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 17 de marzo de 2009 e informe del Jefe del Área de Energía acerca de las modificaciones efectuadas en el Proyecto de Decreto consecuencia de aquél, de 8 de abril de 2009; de la Inspección General de Servicios, de 24 de abril de 2009 e informe del Jefe del Área de Energía, de 10 de julio de 2009 acerca de las modificaciones en el Proyecto de Decreto, consecuencia del mismo; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, de 20 de julio de 2009; Certificación acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia, abierto y comunicado el 23 de abril de 2008, así como de información pública (B.O.C. de 22 de abril de 2008); así mismo, informe sobre las alegaciones presentadas y su análisis, ambos de 30 de septiembre de 2008; informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 23 de julio de 2009.

II

1. En cuanto a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, el mismo consta de:

Una Exposición de Motivos que justifica la nueva norma y la sitúa en su correspondiente marco competencial.

Un Artículo único por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, en los términos del Anexo que acompaña al Proyecto de Decreto.

Cuatro disposiciones adicionales, las dos primeras habilitan a la Consejería de Empleo, Industria y Comercio para el desarrollo del Proyecto de Decreto y para determinar los requisitos y garantías adicionales que deberán cumplir las entidades solicitantes de habilitación para extender visados de conformidad y calidad en los proyectos; la tercera aprueba los modelos de instancias, Memorias técnicas, Certificados de instalaciones, de finalización de obra de inspección de los OCA e Instrucciones y Guía sobre la legalización de las instalaciones de baja tensión; la cuarta habilita a la Consejería de Empleo, Industria y Comercio para establecer los instrumentos necesarios para la implantación de la comunicación telemática con los usuarios en un entorno seguro; dos disposiciones transitorias, referentes a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la norma

proyectada la primera, y a las guías de contenido de proyectos la segunda; dos disposiciones derogatorias, que afectan, respectivamente, al Decreto 161/2006, de 8 de noviembre, por el que se regula la autorización, conexión y mantenimiento de las instalaciones eléctrica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, que, consecuentemente, queda derogada, y a todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la norma proyectada; y dos disposiciones finales, en las que se determina, respectivamente, la aplicación de la normativa supletoria y la entrada en vigor de la norma, que distingue entre la entrada en vigor general, al mes de su publicación en el BOC, y una excepcional, relativa a la exigencia de visado de conformidad y calidad sobre proyectos de instalaciones eléctricas incluidas en instalaciones industriales, que entrará en vigor a los seis meses de tal publicación.

El Anexo por el que se aprueba el Reglamento, está estructurado en ocho Títulos con el siguiente contenido:

El Título I: “Disposiciones Generales” comprende cinco artículos en los que se regula el objeto, ámbito territorial de aplicación de la norma, definiciones, comunicaciones y solicitudes, y autorizaciones y permisos.

El Título II: “Autorización de la implantación, construcción, ampliación y modificación de instalaciones eléctricas”, se compone de seis artículos: autorización administrativa, solicitud y documentación de autorización administrativa, criterios para el otorgamiento de las autorizaciones, solicitud de informe a otras Administraciones y Organismos Públicos, información pública, y resolución.

El Título III: lleva por rúbrica “Puesta en servicio de instalaciones eléctricas”. En el mismo se distinguen, un Capítulo 1 relativo a la puesta en servicio de instalaciones que requieren autorización administrativa, y un Capítulo 2 para las que no la requieren. Asimismo se incluye un Capítulo 3, referido a “otras actuaciones administrativas”, donde se incluye, entre otras normas, un art. 19 referente a las instalaciones móviles, lo que constituye una novedad, tomada a partir de las alegaciones de Endesa, respecto de una materia en la que había una laguna legal. Este título abarca los arts. 12 al 25.

El Título IV: “Conexión a la red de distribución” se conforma por: art. 26, referente a la solicitud de punto de conexión; art. 27, condiciones técnico-económicas de la conexión; art. 28, convenios de cesión; art. 29, convenios para uso

por terceros de las instalaciones eléctricas de distribución; art. 30, conexión a la red, y art. 31, normas particulares de empresas distribuidoras.

El Título V regula la “Transmisión, traslado y cierre de instalaciones”. Este título, que integra los arts. 32 al 40, se divide en un Capítulo 1, que contiene las normas relativas a la transmisión de la titularidad, y un Capítulo 2, en el que se regulan el traslado y cierre de instalaciones, viniendo el traslado a implicar el cierre de su emplazamiento original y la necesidad de iniciar el procedimiento de implantación en la nueva ubicación que le corresponda.

El Título VI está destinado a: “Documentación, calidad y certificación”. Se compone de: Capítulo 1: elaboración y contenido de los documentos técnicos, lo que se regula en los arts. 41 al 46; Capítulo 2: control de la calidad de los documentos técnicos, materia que se contiene en los arts. 47 al 50; y Capítulo 3: certificaciones de las instalaciones, reguladas en los arts. 51 y 52.

El Título VII se denomina “Mantenimiento, revisiones y Organismos de Control Autorizados (OCA)”. La materia objeto de este título se distribuye a lo largo de tres capítulos, en los que se contienen las normas de mantenimiento de instalaciones Capítulo 1; revisiones periódicas, Capítulo 2; y actuaciones de los Organismos de Control Autorizados, Capítulo 3: todo ello desarrollado a través de los arts. 53 al 59.

El Título VIII, “Infracciones y Sanciones” recoge el régimen sancionador, por remisión a las leyes de aplicación de esta materia, lo que se determina en el art. 60 PD.

Finalmente, al Reglamento se adicionan los siguientes Anexos: I: Modelos de instancias de trámite; II: Memoria Técnica de Diseño de Instalaciones de B.T.; III: Memoria Técnica de Diseño de Instalaciones Fotovoltaicas (<10Kw); IV: Memoria Técnica de Diseño de Instalaciones Eólicas (< 10Kw); V: Certificados de Instalaciones de Alta y Baja Tensión; VI: Contenido mínimo de los Certificados de Dirección y Finalización de Obra; VII: Instrucciones y Guía sobre la legalización de las Instalaciones Eléctricas de B.T.; y VIII: Contenido mínimo de los Certificados de Inspección de los Organismos de Control Autorizados (OCA).

III

El presente Proyecto de Decreto, viene dado, según su Exposición de Motivos, por las siguientes razones.

En el marco normativo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, del Sector Eléctrico Canario, se dictó el Decreto 161/2006, de 8 de noviembre, que supuso un cambio en el tratamiento normativo de los procedimientos de legalización de las instalaciones eléctricas en el Archipiélago ya que pretendía agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes administrativos sin poner en riesgo la seguridad de las instalaciones eléctricas afectadas por la norma y sin perjuicio de reforzar a posteriori la acción inspectora de la Administración; la conciliación entre simplificación procedimental y seguridad determinó la creación de la figura del visado de conformidad y calidad, que vino a sustituir la revisión técnica de los proyectos que realizaba la Administración. Ahora bien, la expedición de aquellos visados exigía introducir nuevas tramitaciones para la habilitación de las entidades que debían expedirlos a fin de garantizar que las mismas actuaran con criterios de transparencia, equidad y no discriminación en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, por ejemplo, y en virtud de las demandas efectuadas en sus alegaciones por los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales de Canarias, con sede en Gran Canaria y en Tenerife, se ha introducido en el Proyecto de Decreto el art. 50, en el que se contienen las obligaciones de las entidades habilitadas para la expedición de visados de conformidad y claridad.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la norma proyectada *“La aplicación práctica de las prescripciones recogidas en el mencionado Decreto ha puesto de manifiesto las ventajas del nuevo marco regulatorio, y la conveniencia de extender la práctica del visado de conformidad y calidad a otras instalaciones no contempladas en el Decreto 161/2006.*

Sin embargo, también se ha comprobado la existencia de algunas lagunas en la tramitación de los procedimientos, y la posibilidad de profundizar en la simplificación administrativa, liberando del trámite de información pública a numerosas instalaciones de media tensión, y eximiendo de la presentación ante la Administración sustantiva de documentos que, pese a ser exigible, no resulta imprescindible para culminar el procedimiento administrativo”.

Las modificaciones son relativamente numerosas respecto al Decreto 161/2006, hasta el punto de motivar la aprobación de un nuevo reglamento que derogue aquél; incluyen cambios en la clasificación de las instalaciones eléctricas y en el tratamiento de algunos procedimientos recogidos en dicha norma.

Concluye la justificación de la norma señalando que *“incorpora algunas mejoras encaminadas a alcanzar los objetivos de seguridad de las personas, bienestar de la sociedad y protección del medio ambiente que ya se habían planteado en la anterior norma”*.

IV

1. Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en una consulta que tenía por objeto el Proyecto de Decreto de la norma que se pretende sustituir por la proyectada, lo que originó el Dictamen 316/2006; asimismo y sobre la misma materia se pronunció el Dictamen 81/2007, sobre la Ley 11/1997, del Sector Eléctrico Canario:

“(...) El Estatuto de Autonomía de Canarias en materia energética ha consagrado un régimen normativo dual, que amplía la anterior competencia estatutaria en la materia (cfr. art. 32.8 del Estatuto anterior a la reforma; “desarrollo legislativo y ejecución en régimen energético”) deduciéndose que el núcleo más importante del régimen jurídico energético está sometido a reparto competencial, en virtud del cual, cabría afirmar que las competencias en favor de la Comunidad sobre el régimen energético acogida en el art. 30.26 son más amplias, pues el propio Estatuto las califica de exclusivas, a las que deben añadirse las que se ostentan sobre el régimen energético no incluido en el citado precepto, ubicados en el art. 32.9. Habida cuenta que en el segundo caso la norma estatal realiza una doble función, ya que no sólo «define positivamente el contenido de la competencia autonómica sino que además concreta el sentido de lo básico en este ámbito material». Es esta concreción la que configura la especialidad de la relación de la legislación básica estatal-desarrollo legislativo autonómico, en los supuestos que se puedan incluir en la fórmula genérica utilizada por el art. 32 antes mencionado.

Luego en materia energética hay que admitir:

a) Que la potestad normativa reconocida en favor de la Comunidad, tanto sea calificada de exclusiva como de desarrollo legislativo y de ejecución está limitada por las bases que dicte el Estado sobre la materia.

b) Que el ejercicio de la función normativa en materia de energía se comparte entre el Estado y la Comunidad. Resultando ser una competencia compartida, si bien la fórmula normativa básica corresponde al Estado y el

desarrollo legislativo, con las matizaciones acogidas en el mentado párrafo 9 del art. 32, a la Comunidad.

Particularidad que el propio texto reconoce al emplear la fórmula de «ajustado a sus singularidades (sic) condiciones».

c) Que aunque corresponde a la Comunidad, la competencia ejecutiva, pero habida cuenta el concepto de base material, cabe incluir excepcionalmente dentro de su concepto decisiones ejecutivas, admitiéndose por tanto dentro de esta última competencia, lo que podríamos llamar «competencias excepcionalmente concurrentes».

d) Que el Estado tiene competencia exclusiva para la autorización de instalaciones eléctricas cuando «su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial». Art.149.1.22.

A sensu contrario, las Comunidades Autónomas pueden asumir -y lo han hecho- competencias de autorización cuando no concurren las anteriores condiciones, que han sido matizadas -en atención a la casuística del momento- por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Matización que en el caso de Canarias no es menester dada su configuración archipelágica y su exclusión de redes eléctricas interautonómicas, sobre las cuales, conforme a la Constitución y la interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Constitucional, la competencia corresponde al Estado.

El Estado tiene asimismo competencia exclusiva en la regulación de las bases del «régimen (...) energético».

(...)

Capítulo aparte, aunque de índole menor, es la incidencia de la materia señalada en ciertos títulos estatales de carácter instrumental, a los que se refiere la disposición final primera. 3 LOSEN, tales como los que amparan medidas relativas a expropiación forzosa y servidumbres, dictadas precisamente al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.8ª y 18ª CE.

(...)

Una referencia final debe hacerse al título «planificación económica» aducido asimismo por la LOSEN como sostén a su pretendido carácter básico. De interesante cita es la STC 197/1996, de 28 de noviembre, en la que el Alto

Tribunal efectúa un excursus histórico de la doctrina del Tribunal en relación con la delimitación del mencionado título y su relación con otros concurrentes. Interés que se redobla por el hecho de que en esta ocasión el Tribunal Constitucional contrastó el alcance de tal título con aquellos que inciden en «materia energética».

A modo de resumen, el Alto Tribunal efectuó las siguientes consideraciones:

Aunque en los supuestos de concurrencia de títulos la regla es que el específico prevalezca sobre el genérico (SSTC 87/1987; 69/1988), tal criterio no tiene «valor absoluto» (STS 213/1988). En relación con la «Ordenación del sector petrolero», «no podría afirmarse con carácter general, y menos aún absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo (...) las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas» (STC 197/1996).

Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobertura «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (SSTC 95/1986; 188/1989). Doctrina aplicable con mayor razón a supuestos en los que existen, como en el presente, reservas competenciales expresas en favor del Estado tanto respecto de la actividad económica general (art. 149.1.13ª C.E.) como del específico sector energético (art. 149.1.25ª C.E.). Por lo que no es preciso efectuar esfuerzo interpretativo alguno para afirmar "(...) que de esa competencia estatal de Dirección General de la economía (...) forman parte (...) no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo» (STC 197/1996).

Finalmente, uno y otro título (planificación económica y sector energético) no son equivalentes o intercambiables. De ahí que, cuando se trate de afirmar o negar el carácter básico de un precepto, será preciso «determinar en cada caso si éste opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético». Sin

olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a la planificación económica ex art. 149.1.13ª C.E. -y en ello difiere de la relativa a régimen energético ex art. 149.1.25ª C.E.- no se agota en las bases, sino que comprende además la coordinación en tal materia (STC 197/1996)".

2. Como se dijo en el citado Dictamen 316/2006, asimismo de aplicación al presente caso, "(...) la Ley canaria, Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, atribuye la competencia autorizatoria a la Comunidad Autónoma (art. 9, generación; art. 12, transporte; y art. 15, distribución), con referencia a procedimientos que habrán de ser fijados reglamentariamente, a lo que se había procedido inicialmente por el Decreto 26/1996, de 9 de febrero, por el que se simplifican los procedimientos administrativos aplicables a las instalaciones eléctricas- que estaba llamado a ser sustituido por el Decreto que resultó del Proyecto que se analizaba en el Dictamen 316/2006-.

Y aunque estamos en una materia en la que existen bases, la propia legislación básica excluye de esta condición la ordenación de los procedimientos que atañen a las distintas instalaciones eléctricas que resultan ser de exclusiva competencia autonómica. No estamos, pues, ante un Reglamento por el que se desarrollan, concretan o pormenorizan bases, sino ante un Reglamento de desarrollo de la Ley autonómica habilitante o de cobertura por lo que a estos aspectos atañe. En cualquier caso, de preceptivo Dictamen de este Consejo [art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002]. La adecuación del Proyecto reglamentario a las determinaciones de tal Ley habrá de ser la primera de las tareas que hay que acometer en el análisis jurídico que este Consejo ha de acometer en el ejercicio de la función consultiva que le corresponde. Sin perjuicio, lógicamente, de constatar que en esta determinación procedimental no se afectan determinaciones básicas, bien de la legislación eléctrica o de otra clase concurrente, como la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, básica en alguna de sus determinaciones (como la libertad de establecimiento, art. 4; seguridad industrial, arts. 9 a 18; Registro e información estadística, arts. 21 a 27; e infracciones, arts. 30 a 37 y 38.2) y aplicables también a las instalaciones eléctricas [art. 3.4.a)]."

V

1. Pues bien, analizada la competencia de nuestra Comunidad Autónoma para dictar la norma que se proyecta, así como el marco normativo en el que se inserta, ha de concluirse que la misma se adecua al ordenamiento jurídico expuesto y al resto

de las normas que afectan a su contenido general, si bien es preciso hacer algunas observaciones:

El art. 5 PR, segundo párrafo, hace referencia a “los procedimientos de legalización”, siendo así que el primer párrafo se refiere a las “autorizaciones”. El concepto jurídico de legalización hace referencia a una actividad que se ejerce sin autorización o sin cumplir los requisitos exigibles para ser ejercida. El art. 15.b) se refiere a “legalización o autorización”; el art. 23.1 y 3, tercer párrafo, habla de la “legalización de las pequeñas extensiones” y “pequeñas acometidas” ejecutadas discrecionalmente por Municipios y Mancomunidades. De los arts. 45.5 y 56 PR se deduce que la legalización procedería respecto de aquellas actividades que están en servicio y si no procede se declararían su ilegalidad, sin perjuicio de sanción; en el mismo sentido el art. 58.2 PR. Debiera homogeneizarse el tratamiento de la “legalización” como procedimiento autónomo, quizás en el art. 5 PR.

En el art. 8.1 debiera sustituirse la expresión “ser coherente” por la de “ajustarse”.

En relación con el art. 9.1 debe tenerse en cuenta el art. 11 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Además, su último párrafo, en cuanto establece la regla de que los informes a que se refiere no son vinculantes, contradice el art. 36.3 de la Ley Básica que establece que el informe de la Administración General del Estado “deberá tenerse en cuenta”.

Respecto del art. 9.2 PR, entendemos que, como se apunta en el informe del Servicio Jurídico, sería conveniente determinar cuál es el procedimiento a seguir cuando se planteen objeciones por el solicitante, proponiendo el procedimiento señalado en el RD 1955/2000.

En el art. 31.5 PR se contiene un concepto jurídico indeterminado, cuando se hace referencia a la producción de cambios tecnológicos “importantes”. En aras de la seguridad jurídica, debiera concretarse tal concepto.

Arts. 47 y ss. En relación con los visados de las instalaciones eléctricas, deberá tenerse en cuenta la Directiva comunitaria de liberalización de servicios, que debe ser transpuesta a nuestro Ordenamiento jurídico antes del 1 de enero de 2010.

En las disposiciones adicionales PD, ha de suplirse la mención a la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, por la de la Consejería competente en materia de energía, como se hace en la disposición final primera, b), que es lo adecuado.

En los arts. 1.a); 6, primer párrafo; 12, primer párrafo; 19.3 y 34 PR se habla de "implantación" como una de las actividades autorizables en el sector eléctrico. En los Anexos relativos a las instancias normalizadas de las diferentes clases de autorización, figuran modelos relativos a las distintas autorizaciones, como son las de "instalación", "comunicación previa", "de paso y servidumbre", "de puesta en servicio", "de transmisión" y "de cierre", pero no de "implantación" ni tampoco de "construcción", que a tenor del art. 1 PR serían dos de las actividades autorizables.

Debieran unificarse las expresiones utilizadas en la parte dispositiva y en los Anexos.

Por otra parte, en el art. 19 y en el 34 PR, se utiliza el término "implantarse" como sinónimo de ubicarse.

En el art. 4.2 PR, debe sustituirse la referencia al Director General de Energía por la del Director General del Centro Directivo competente en materia de energía, previendo así la validez del término con independencia de la denominación de aquel Centro en cada momento.

Por último, sería precisa una revisión total del texto de la norma propuesta a fin de realizar las correcciones formales, gramaticales y ortográficas que sean pertinentes. A título de ejemplo: el uso de abreviaturas (la primera ocasión en que el concepto inicial se utiliza), B.T. (baja tensión), el uso de las comillas, reiteraciones o especificaciones innecesarias, expresiones redundantes, etc.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto examinado, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los Procedimientos Administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las Instalaciones Eléctricas en Canarias, se ajusta al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación.