



EKONOMIAREN GARAPEN,  
JASANGARRITASUN ETA  
INGURUMEN SAILA  
Industria Sailburuordetza  
*Energia, Meategi eta Industria-  
Administrazioaren Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO  
ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y  
MEDIO AMBIENTE  
Viceconsejería de Industria  
*Dirección de Energía, Minas y  
Administración Industrial*

## MEMORIA JUSTIFICATIVA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE LA CUALIFICACIÓN DE LAS Y LOS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL

Transcurridos casi tres lustros desde la entrada en vigor del Decreto 63/2006, de 14 de marzo, por el que se regulan los carnés de cualificación individual y las empresas autorizadas en materia de seguridad industrial, y a partir de la experiencia adquirida, se estima necesario acometer una reforma de la regulación jurídica de la cualificación de las y los profesionales de este sector.

Esta reforma, que en razón de los cambios que presenta se vehiculizará a través de una disposición normativa de nueva planta, pretende ahondar en los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa y consolidar una cultura de la profesionalización en el ámbito de la seguridad industrial. Entre las vías principales a través de las cuales se aspira a alcanzar los citados objetivos destacamos aquí, de un lado, la racionalización de la actividad de la administración, la simplificación de procedimientos, el impulso de la administración electrónica y, de otro lado, la coherencia de los distintos mecanismos de acreditación de la cualificación que se contemplan en el ordenamiento jurídico y la previsión de mecanismos para garantizar la adaptabilidad de las vías de adquisición y acreditación de los conocimientos a las necesidades del sistema vasco de seguridad industrial.

El texto del referido Proyecto surgido de los trabajos llevados a cabo en el seno -principal pero no exclusivamente- de la Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial, pretende, en la línea definida en la Orden de Inicio, contribuir a la innovación del marco jurídico a través de la consecución de dos objetivos fundamentales: la depuración técnica, simplificación y sistematización de la ordenación jurídica, de un lado; la introducción de novedades regulatorias de contenido sustantivo orientadas a impulsar y facilitar la adquisición, impartición y acreditación de los conocimientos normativamente exigidos para ejecutar determinadas actuaciones en el ámbito de la seguridad industrial.

Aun cuando la instrucción haya recaído, por mandato de la Orden de Inicio, en la citada Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial, la reflexión de la que ha surgido esta iniciativa se ha llevado a cabo desde los dos Departamentos competentes en la materia cuyos titulares hubieron de suscribir la Orden de inicio, de igual manera a como se procedió con el antes citado Decreto 63/2006, también entonces elaborado a iniciativa de las personas titulares de los departamentos competentes en materia de industria y educación.

En la definición de las previsiones del Proyecto se ha tenido en cuenta la entrada en vigor del Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial (BOPV núm. 137, de 14 de julio), que ha permitido racionalizar el alcance y descargar de aquéllos contenidos que actualmente se emplazan en el Decreto 63/2006 y que deberían



encontrar sitio en una norma con un objeto y fines más adecuados, y entre los que se pueden destacar a título meramente ejemplificativo los regímenes de obligaciones de las y los profesionales del sector y de las antiguamente denominadas “empresas autorizadas”.

En aras a la consecución de los citados objetivos, se ha trabajado desde el convencimiento de que la mejora de la ordenación jurídica vigente en este sector del tráfico jurídico pasa por ahondar en los principios de reducción de cargas y de simplificación de las relaciones entre las personas interesadas y los órganos administrativos competentes y, en fin, en la profundización en la racionalidad en la gestión de los recursos afectos a este sector del tráfico administrativo.

En lo que respecta a las decisiones regulatorias que esta Dirección ha estimado oportuno efectuar, interesa en primer lugar pasar revista de las que se han concretado en preceptos del Capítulo I, y entre ellas, la definición de los planos sobre los que se va a proyectar la regulación contenida en el futuro Decreto; la relación de definiciones que conforma el artículo 3 –y que presenta una notoria similitud con las que se establecen en el vigente Decreto 81/2020, de 30 de junio, de seguridad industrial, con el cual está llamado a convivir en el la norma aquí proyectada- y, en tercer lugar, el marco desde el cual deberá articularse la colaboración y cooperación entre los departamentos competentes en materia de industria y en materia de educación.

El Capítulo II, referido a los profesionales cualificados, establece en primer lugar el régimen jurídico de la cualificación, previendo a tal respecto su naturaleza jurídica. Dispone así el importante artículo 5.1 que “la ejecución de actividades de diseño, instalación, mantenimiento, reparación, operación y control de instalaciones y máquinas de seguridad industrial solo podrá llevarse a cabo por las personas que posean los conocimientos teóricos y prácticos que se prevean en la reglamentación sectorial”. Esta regla se complementa con la que se establece en el segundo apartado del citado artículo 2, que reza que la ejecución de las citadas actividades “está sometida además de a los requisitos de cualificación para ejecutarlas materialmente a los que se refiere el presente Decreto, al régimen de inicio y desarrollo de actividades de seguridad industrial establecido en la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en las normas dictadas en desarrollo de la misma”. La cita a esta última normativa expresa que las actividades económicas aquí reguladas se encuentran sometidas a los principios reguladores del mercado interior, tal y como estos aparecen reflejados en el artículo 4 de la citada Ley 8/2004 y, entre otros, en el artículo 10 del también citado Decreto 81/2020.

La vigencia de estos últimos principios también ha determinado la desaparición de la figura del “certificado de empresa autorizada” (véase art. 15 y siguientes del Decreto 63/2006), carente de sentido hoy en día toda vez que el régimen autorizador ha dejado de ostentar el central papel que una vez ocupó, tal y como ello fue así recogido en la modificación de la Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la CAE que operó la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

También ostenta relevancia el artículo 6 del Borrador, en tanto se ha intentado por medio del mismo definir la estructura de la cualificación, distinguiendo a tal efecto entre su “ámbito material” y su “ámbito funcional” y remitiendo a la normativa sectorial la determinación de aquellas “titulaciones, certificados de profesionalidad u otros certificados acreditativos de la cualificación” que habilitasen en los distintos ámbitos funcionales de la cualificación. Como ya hubo de efectuar el Decreto 63/2006, también el futuro Decreto recogerá el principio de accesoriidad, en virtud del cual “la o el profesional cualificado para ejecutar actividades de diseño, instalación, mantenimiento, reparación, operación y control sobre lo principal ostentará también atribuciones sobre lo accesorio, siempre que ello guarde correspondencia con el ámbito material”; principio este cuya formulación se ha estimado necesario revisar para garantizar un mejor acomodo a la doctrina jurisprudencial que sobre el mismo ha recaído.

En la Sección 2ª del Capítulo I se ubican también importantes previsiones, toda vez que se emplazan aquí, en primer lugar, las relativas a la naturaleza jurídica de la cualificación y, en concreto, de los carnés de cualificación. Dice a este respecto el artículo 7 que estos últimos sirven para “acreditar, salvo prueba en contrario, que la persona titular del mismo dispone de la cualificación que en el mismo se refiera” pero que, en todo caso, “no podrá supeditarse el ejercicio de actividades de diseño, instalación, mantenimiento, reparación, operación y control de instalaciones y máquinas de seguridad industrial a la posesión de un carné de cualificación, salvo que así lo establezca expresamente la reglamentación sectorial”.

En esta importante previsión se concentra uno de las principales novedades del Proyecto de norma, pues la misma da plena virtualidad a la normativa europea relativa al mercado interior y descarta, definitivamente, que puedan los carnés de cualificación servir a fines autorizatorios, como parece que de ellos predica el vigente Decreto 63/2006. El énfasis se traslada, así, de los carnés de cualificación a los conocimientos teórico-práctico de los que, en virtud de un mandato legal o reglamentario, se debe disponer para ejecutar determinadas actividades en el ámbito de la seguridad industrial.

También revisten importancia los artículos 8, 9, 10 y 11, pues en ellos se concentra la regulación de determinados aspectos procedimentales relativos a la obtención del carné de cualificación, aspecto sobre el que en la normativa vigente pesan determinados vacíos regulatorios. Aquí se ubican preceptos orientados al impulso de la administración electrónica (art. 9.2), y, más en concreto, a definir la relación por medios electrónicos como la relación típica u ordinaria que debe regir entre la administración y las personas interesadas. Esta decisión regulatoria se ha fundado en la ponderación de los interés públicos y privados en juego y en la consideración de la posibilidad y correlativa obligación de acudir a medios electrónicos para los diferentes sectores de la sociedad a los que se dirige el mandato, todo ello en el marco establecido por el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC).

El ya citado artículo 11 es particularmente relevante, porque en él se localizan varios aspectos de gran transcendencia relativos a la documentación acreditativa de los conocimientos teóricos y prácticos exigidos para ejecutar las actividades reguladas por la futura norma. Aquí se imbrica la regulación de titulaciones oficiales con el régimen de

las profesiones tituladas, así como con el de los certificados expresamente que serán regulados por este futuro Decreto (los denominados “Certificados de Curso de Cualificación”); la correspondencia de todos los cuales con los diferentes ámbitos de la cualificación será la contemplada en las previsiones dictadas en desarrollo del futuro Decreto.

También se ubican aquí importantes previsiones donde se regulan aquéllos supuestos en los que los conocimientos teóricos y prácticos acreditados por títulos y certificados oficiales no se correspondan con los definidos por la normativa vigente como propios de la cualificación respecto de la que se solicita el carné, pero dichos títulos y certificados sean definidos como equivalentes por la normativa vigente”, circunstancia ante la que “la persona que acreditase aquellos podrá acceder a la cualificación correspondiente mediante la superación de una prueba de aptitud”. Esta previsión está llamada a permitir un tratamiento regulatorio más coherente de supuestos de hechos entre los que se observe identidad de razón.

También creemos que merece un juicio favorable la previsión contenida en el apartado 4, pues ahondará en el mejor desenvolvimiento del sistema de cualificación existente en Euskadi al permitir trazar –previa la oportuna superación de una prueba de aptitud- la equivalencia entre desarrollos curriculares dispares.

En el artículo 12 se establece que será la Delegación del Departamento competente en materia de industria que por territorio corresponda el órgano en quien recaerá la competencia para conocer de las solicitudes de titularidad de carné de cualificación que se presenten. Esta decisión se ha adoptado en observancia del principio de desconcentración.

Especial atención se ha efectuado al principio de proporcionalidad en la definición del contenido de los artículos 14 y 15, referidos respectivamente a las obligaciones de las personas titulares de los carnés de cualificación y a la potestad de control en este ámbito.

Por medio del artículo 18 se somete a regulación la expedición de duplicados de los carnés de cualificación, materia sobre la que ahora pesa un vacío normativo. Se ha tomado como inspiración aquí la regulación que de la misma materia se efectúa por el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.

En el Capítulo III se establecen las previsiones relativas a la denominada “Comisión para la cualificación en materia de seguridad industrial”, órgano de naturaleza consultiva en la materia abarcada por la futura norma, y que vendrá a sustituir a la comisión paritaria contemplada en el artículo 5 del vigente Decreto 63/2006. El régimen jurídico del nuevo órgano ha sido formulado en correspondencia con el Consejo Vasco de Seguridad Industrial (creado por LICAE y desarrollado reglamentariamente por el Decreto 81/2020 para el más amplio campo de la “seguridad industrial”), y, en atención, allí donde ha sido pertinente, al principio de igualdad de mujeres y hombres y a la necesaria garantía del uso del euskera por parte de las instituciones comunes de Euskadi. Se ha servido el órgano instructor, a este respecto, de los criterios que hubieron de emitir la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas y

Emakunde en sus respectivos informes preceptivos evacuados durante la elaboración del citado Decreto 81/2020.

El Capítulo IV regula por su parte a las llamadas “entidades de formación”, que son aquéllas que imparten “los cursos de cualificación en las materias incluidas en el ámbito de aplicación del presente Decreto”. El régimen jurídico de la actividad de estas entidades presenta ciertas peculiaridades, derivadas de que, con carácter previo al inicio de su actividad deben ser reconocidas como tal por el órgano competente (art. 30). Esta previsión se desprende directamente de la propia Ley 8/2004, que habla en efecto de “entidades *reconocidas*”. En razón de la actividad que desempeñan estas entidades, se ha estimado necesario mantener la necesidad de que dicho reconocimiento se articule casuísticamente mediante actos de aplicación de la normativa vigente.

Por lo demás, se prevé expresamente que la “formación impartida por las referidas entidades tendrá carácter de formación no formal a los efectos previstos en la legislación en materia de educación”, tal y como corresponde a tenor de lo previsto en la normativa vigente en esta última materia.

Los requisitos normativamente previstos para ser reconocida como entidad de formación han sido formulados a partir de la identificación, en primer lugar, de dos supuestos cuya concurrencia determina la posibilidad de acceder a dicho reconocimiento directamente, a saber: a) aquéllos en los que se dispusiera de la condición de “Centro de Formación Profesional autorizado para impartir los ciclos de formación profesional reglada en los ámbitos funcionales y materiales referidos en el artículo 6 del presente Decreto”; y, b) aquéllos otros supuestos en los que la entidad solicitante estuviera “autorizada como entidad colaboradora en el marco del Catálogo de Recursos Formativos para la Inserción Laboral por el órgano competente en materia de empleo en los ámbitos funcionales y materiales referidos en el artículo 6 del presente Decreto”.

Al margen de estos dos supuestos, cabe también el reconocimiento como entidad de formación de aquéllas otras personas que reúnan una serie de requisitos cuyo cumplimiento se presupone a los sujetos inmediatamente citados, entre los que se encuentran, por ejemplo, “disponer de los recursos humanos necesarios para prestar sus servicios”; “disponer de un programa formativo [adecuado]”; “disponer de aulas de formación teórica”, etc.

En lo que respecta al procedimiento de reconocimiento, cabe apuntar que el mismo se ha configurado siguiendo el esquema del procedimiento administrativo común. Ha resultado ello en un procedimiento iniciado a instancia de parte, de carácter electrónico, y cuya resolución debe dictarse y notificarse en el plazo máximo de seis meses, y además, publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco; requisito este último que se deriva de los efectos generales que está llamado a producir el reconocimiento como entidad de formación.

Ninguna peculiaridad reseñable presenta el artículo 33, más allá de que vuelve en el mismo a dejarse constancia de la preferencia por la relación electrónica como forma de comunicación ordinaria entre Administración y personas interesadas (apartado 2).

Sobre la documentación acreditativa que se establece en el artículo 35 cabe apuntar, por un lado, que para la acreditación de determinados extremos se ha considerado adecuado hacer uso de la figura de la declaración responsable (vid. art. 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), por tratarse este de un mecanismo respetuoso con el principio de proporcionalidad e idóneo para dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa; y, por otro lado, que modelos de dichas declaraciones deberán ser publicados en la sede electrónica del Ejecutivo Vasco, tal y como ordenan los principios de simplificación administrativa y reducción de cargas (vid. art. 5.2.h de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco).

La designación en este ámbito también de las Delegaciones del Departamento competente en materia de industria que por territorio correspondan como órganos encargados de conocer de las solicitudes de reconocimiento como entidad de formación es concreción del principio de desconcentración.

De igual manera a como se establece en el vigente Decreto 63/2006, el reconocimiento como entidad de formación tendrá un periodo validez de cinco años; plazo que de un lado, se necesario para garantizar una mínima periodicidad en el control de los requisitos establecidos para acceder a dicho reconocimiento y la adecuación continua a los eventuales cambios normativos que pudieren adontecer, y, de otro lado, está fijado en una duración que se considera razonable. A fin de garantizar la continuidad en el ejercicio de la actividad de las entidades reconocidas como entidad de formación, se prevé que la renovación podrá instarse antes de que finalice el periodo de validez.

En el artículo 37 del Borrador se fijan las obligaciones de las entidades de formación, todas las cuales han sido formuladas desde la observancia de los ya citados principios de proporcionalidad, eficacia y eficiencia. Ninguno de ellos se estima que conlleve un gravamen desproporcionado ni que sea inadecuado a los objetivos que persigue el reconocimiento como entidad de formación. Cierta margen de decisión se ha dispuesto a la hora de establecer, especialmente, el contenido de las obligaciones previstas en las letras d), f) y h). A excepción de la contemplada en la letra h), cuyo plazo de duración se ha reducido respecto del contemplado en el vigente Decreto 63/2006 por así estimarse razonable y menos gravoso para la esfera de las personas interesadas (vid. art. 28.c del este último Decreto), los términos en que han quedado fijadas las obligaciones previstas en las letras d) y f) son equivalentes a los que pueden observarse en el artículo 28.b y 29.2 del Decreto 63/2006, respectivamente. La redacción originaria se mantiene, así, debido a que no se han apreciado la necesidad de su cambio y sigue manteniéndose el criterio que hubo de inspirar su dicción original.

En lo relativo a artículo 38, referido a la potestad de control de las entidades de formación, cabe destacar el escaso nivel de desarrollo reglamentario que vehicula, pues únicamente es destacable del mismo la mención que se contiene a las formas en que podrá desenvolverse dicho control. Igual sucinta referencia debe efectuarse al artículo 39, referido a la potestad de revocación del reconocimiento, y que, por razones de

legalidad sancionadora, se limita aquí a la revocación por incumplimiento de requisitos, y no de obligaciones.

El último de los artículos de que se compone el Proyecto, se aboca a regular, según reza su título, la estructura y contenido de los cursos de cualificación. Como novedades respecto de la regulación contenida en el Decreto 63/2006, puede destacarse la previsión de que los cursos de cualificación deberán finalizar con la realización de una prueba de evaluación, y cuyo desarrollo será supervisado por la Delegación territorial competente en materia de industria que por razón del territorio corresponda. Se refuerzan, de esta manera, los mecanismos de control de la evaluación de los conocimientos teóricos y prácticos exigidos para acceder a la cualificación con el objetivo de ahondar en los principios que persigue tanto la legislación vasca en materia de educación, como la normativa vasca dictada en el ámbito de la seguridad industrial.

La Disposición Adicional Única del Proyecto se aboca por su parte a consagrar el carácter universal de las pruebas de aptitud. Se señala, a este respecto, que la Administración deberá prestar el servicio consistente en la realización de las pruebas de aptitud en el caso de que no sea posible contratar éste en el mercado; circunstancia que se ha dado en alguna ocasión durante la vigencia del Decreto 63/2006. Para garantizar la seguridad jurídica y homogeneidad de criterio en este ámbito, se prevé que sean las Delegaciones Territoriales del Departamento competente en materia de industria los órganos encargados de apreciar dicha necesidad y de prestar, en su caso, dicho servicio.

La necesidad de garantizar la prestación de este servicio deriva del carácter público con que aparece investido el mismo, consecuencia de la posición estructural que ostenta el mismo en el sistema de seguridad industrial y en el acceso a los distintos ámbitos de la cualificación.

Las Disposiciones Transitorias se abocan a regular diversas situaciones a las que la aplicación directa de las disposiciones del futuro Proyecto pudiere resultar especialmente inadecuada. La redacción que se ha dado a todas ellas se estima asumible por los operadores afectados –se piensa aquí, especialmente, en las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera- al no conllevar gravamen importante alguno e ir en consonancia con la evolución de la normativa en esta materia.

La Disposición Derogatoria Única articula la pérdida de efectos de todas las disposiciones que se opusieran al futuro Decreto y, en particular, el Decreto 63/2006. En el segundo párrafo de esta Disposición Derogatoria se ha estimado necesario incluir una cláusula que garantice la vigencia transitoria de la Orden de 10 de abril de 2006, de la Consejera de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla el Decreto 63/2006, de 14 de marzo, en todo aquello que se acomode al futuro Decreto, hasta en tanto entre en vigor la Orden que aspire a sustituirla –cuyo mandato de elaboración, en consecuencia, se consigna sin sujeción a término alguno.

En la Disposición Final Primera se contiene una habilitación para el desarrollo reglamentario en favor de las personas titulares de los Departamentos competentes en materia de educación y de seguridad industrial para dictar. Esta habilitación, no obstante ser en ocasiones considerada inadecuada por innecesaria por diversos operadores -

entre los que destacamos aquí a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi-, se ha estimado razonable incluirla para aclarar que la misma debe entenderse extensible respecto de los Departamentos con competencias en las dos materias en que se ubica la regulación aquí contenida.

Por último, la fijación de la *vacatio legis* en veinte días obedece a un intento de garantizar la adecuada recepción de la norma por los operadores jurídicos y los particulares y empresas afectadas de tal manera que se garantice, desde su entrada en vigor, su plena operatividad.

## **ZIGOR URKIAGA URKIZA**

### **DIRECTOR DE ENERGÍA, MINAS Y ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL**