



INFORME EN RELACIÓN CON LA CONSULTA EN RELACIÓN CON LA VERSION DE LA NORMA UNE 23007 QUE ES DE APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS SISTEMAS DE DETECCIÓN Y ALARMA DE INCENDIOS

29/2016 IL

INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Minas y Seguridad Industrial del Departamento de Desarrollo Económico y competitividad se eleva consulta en relación con la versión aplicable de la norma UNE 23007, de aplicación a los sistemas de detección y alarma de incendios.

El presente informe se emite de conformidad con lo previsto en los artículos 11.1 letra a) y 13. Letra a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

CONSULTA

Refiere el órgano administrativo que realiza la consulta la existencia de duda en relación con la aplicación efectiva de la versión de la norma UNE 23007 definida por UNE 23007/14:2014, aprobada por AENOR.

Expone en su escrito que con esta versión AENOR ha dado sustitución a la UNE 23007/14:1996, siendo que es esta versión la que se contiene en la Orden de 16 de abril de 1998 (BOE nº 101, de 28-4-1998), sobre normas de procedimiento y desarrollo del Real Decreto 1942/1993, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones de protección contra incendios y se revisa el anexo I y los apéndices del mismo.

La versión UNE 23007/14:2014 ha sido objeto de publicación en el BOE mediante Resolución de 6 de marzo de 2014, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa (BOE nº 71, de 24-3-2014).

La cuestión que se traslada tiene por objeto determinar si la resolución indicada hace vinculante la nueva versión, o si, por el contrario, es necesario el dictado de una disposición normativa expresa (con rango de Orden) que vincule la nueva versión de UNE editada por AENOR con la indicada en un Reglamento Sectorial y le confiera fuerza normativa.

INFORME

I.- Cuestión previa: la obligatoriedad de las normas UNE

Las normas UNE son normas técnicas de carácter voluntario, como prevé el art. 8 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, salvo que las mismas hayan sido incorporadas o a las que se remita una norma legal o reglamentaria.

En el caso a que se refiere la presente consulta, el RD 1942/1993 se remite para completar su ordenamiento a una serie de normas UNE, entre ellas la UNE 23007.

Esta remisión se hace generalmente *in integrum*, es decir, la norma no incorpora o reproduce la norma UNE entre sus previsiones o anexos, lo que suscita el debate acerca de su obligatoriedad.

Al tal efecto, este Letrado parte al elaborar el presente informe de lo que considera criterio del órgano consultante favorable a entender obligatoria la aplicación de una determinada UNE a la que se remite *in integrum* una norma legal o reglamentaria, cuestionando únicamente la versión aplicable, cuestión a la que se va a dar una respuesta, sin perjuicio de manifestar que tal criterio puede resultar contradictorio con el principio general vigente en nuestro ordenamiento jurídico *ex art. 2 del Código Civil* que obliga a que las normas de aplicación que integren el ordenamiento jurídico hayan de publicarse de forma completa en los diarios oficiales, condición que no cumplen las normas UNE a que se refiere el RD 1942/1993.

II.- UNE 27003 vigencia y estado actual según AENOR

Según fuente de AENOR, el listado que en relación con la norma UNE 27003 se publica en el apéndice 1 del RD 1942/1993, actualizado por el anexo 1 de la Orden de 16 de abril de 1998, habría sufrido las siguientes alteraciones por anulación de partes de las mismas, como se relaciona a continuación:

UNE 27003-1:1998 ANULADA por UNE-EN 54-1:2011

UNE 23007/5-6-y 8 1998 ANULADAS por UNE-EN 54-5:2001

UNE 23007/7 y 9 1993 ANULADAS por UNE-EN 54-7:2001

UNE 23007/10 1996 ANULADA por UNE-EN 54-10:2002

UNE 23007/14 1996 ANULADA POR UNE 23007/14 2009, y a su vez ésta por UNE 23007/14 2014

Por Resolución de 2 de septiembre de 2003 (BOE nº 231, de 26 de septiembre de 2003), fue publicada la anulación de las normas

UNE 23007/5/ 1M:1990

UNE 23007/5:1978

UNE 23007/6:1993

UNE 23007/7: 1993

UNE 23007-8:1993

En consecuencia, del listado que publica la Orden de 16 de abril de 1998, sólo permanecen en vigor las siguientes partes:

UNE 23007/2 1998

UNE 23007/4 1998

Asimismo, ha de indicarse, lo que es el motivo de la consulta, que la UNE 23007/14 2014 ha actualizado la UNE 23007/14:1996

Por último, ha de traerse a colación que de las UNE-EN 54-5:2001, UNE-EN 54-10:2002 y UNE-EN 54-7:2001, UNE-EN 54-1:2011 (que han sustituido a partes de la UNE 23007), se ha dado publicidad por Resolución de 16 de noviembre de 2011, de la Dirección General de Industria, por la que se publica la relación de normas UNE aprobadas por AENOR durante el mes de octubre de 2011 y por Resolución de 17 de octubre de 2014, de la Dirección

General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, por la que se amplían los anexos I, II y III de la Orden de 29 de noviembre de 2001, por la que se publican las referencias a las normas UNE que son transposición de normas armonizadas, así como el período de coexistencia y la entrada en vigor del mercado CE relativo a varias familias de productos de construcción.

III.- Sobre la actualización de la UNE 23007

Ya desde el primer momento hemos de advertir de que, ya sea por medio de Orden Ministerial o lo sea por Resolución del Director del ramo correspondiente, la actuación administrativa dirigida a actualizar el listado de normas UNE que figura como anexo al apéndice 1 del RD 1942/1993, no tiene naturaleza normativa. Esto es, la finalidad de la Orden, o, en su caso, la Resolución que ha sido dictada, es la de proceder a la actualización del listado de estas normas UNE a que se remite la norma para completar el conjunto de reglamentaciones a que han de someterse, en este caso, los sistemas de detección y alarma de incendios.

Estamos ante un ámbito de regulación normativa en la que por voluntad del legislador, en este caso de orden reglamentario, la reglamentación de carácter técnico de una determinada materia se realiza a través de normas UNE que se identifican por su código de numeración, como es el caso la UNE 23007 en el régimen del RD 1942/1993. Normas UNE que son adoptadas y actualizadas por la entidad AENOR, entidad certificada a tal efecto conforme el sistema creado por el Real Decreto 1614/1985, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación.

Pues bien, incorporada una norma UNE a la norma reglamentaria, las especificaciones técnicas, que son el objeto de estas normas, integran la regulación jurídica que es de aplicación al sector correspondiente, de forma dinámica, es decir, siendo de referencia las versiones que para su actualización vaya aprobando la entidad AENOR y se vayan publicando en el BOE. Y lo son en la forma en que se prevea en la norma correspondiente, optando el normador reglamentario por soluciones variadas.

Así, puede preverse expresamente la actualización automática desde el momento en que la entidad AENOR aprueba la actualización y ésta es objeto de publicación en el BOE conforme lo previsto en el art. 11 letra f) del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre,

por el que se aprueba el reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial. Citamos al efecto la Orden INT 314/2011, disposición adicional tercera.

En otros casos, la remisión a la norma UNE puede ser a determinados aspectos parciales (caso del apartado segundo párrafo segundo de la Orden de 16 de abril de 1998), como se reproduce a continuación:

*De los diámetros de mangueras contemplados en las normas UNE-EN 671-1 y UNE-EN 671-2 para las bocas de incendios equipadas, **sólo se admitirán** las equipadas con mangueras semirrígidas de 25 milímetros y con mangueras planas de 45 milímetros, que son los únicos aceptados en el Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios, manteniendo los mismos niveles de seguridad (caudal, presión y reserva de agua) establecidos en el mismo.*

Asimismo, pueden encontrarse supuestos en que se prevé una actualización automática, a falta de previsión específica, aunque limitada a que no se operen modificaciones sustanciales. Tal es el caso del Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias ICG 01 a 11, cuyo art. 12 determina lo siguiente:

1. Las ITCs podrán prescribir el cumplimiento de normas (normas UNE u otras), de manera total o parcial, a fin de facilitar la adaptación al estado de la técnica en cada momento.

Dicha referencia se realizará sin indicar el año de edición de las normas en cuestión.

En la ITC-ICG 11 se recogerá el listado de todas las normas citadas en el texto de las Instrucciones, identificadas por sus títulos y numeración, la cual incluirá el año de edición.

2. Cuando una o varias normas sean objeto de revisión, deberán ser objeto de actualización en el listado de normas, mediante resolución del órgano directivo competente en materia de seguridad industrial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en la que deberá hacerse constar la fecha a partir de la cual la utilización de la nueva edición de la norma será válida y la fecha a partir de la cual la utilización de la antigua edición de la norma dejará de serlo, a efectos reglamentarios. Para ello, el citado órgano directivo deberá examinar anualmente las normas que hayan sido publicadas durante el último año y modificar, si procede, la ITC-ICG 11. A falta de la resolución expresa anterior, se entenderá que cumple las condiciones reglamentarias la edición de la norma posterior a la que figure en el listado de normas, siempre que la misma no modifique criterios básicos y se limite a actualizar ensayos o incremente la seguridad intrínseca del material correspondiente.

En el caso de la norma UNE 23007 estamos el RD 1942/1993 se remite a la misma *in integrum*, lo que sugiere que hayan de ser de aplicación aquellas versiones actualizadas que cumplan con los requisitos que prevé el referido reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial. A tal respecto, la disposición adicional única (actual disposición adicional primera tras la modificación operada por RD 560/2010) autoriza al Ministro para actualizar la relación de normas UNE que contiene el Real Decreto.

Podría debatirse sobre si el objeto de la autorización es sólo el de incorporar aquellas normas UNE que vayan sustituyen las que figuran en el RD o también la publicación de las nuevas versiones que AENOR vaya aprobando respecto de las mismas.

Es valoración del Letrado que informa decantarse por la primera alternativa, es decir, que el mandato hacia la actuación por Orden ministerial ha de tener por objeto la necesidad de alterar la relación de normas UNE del Real Decreto, en los supuestos de sustitución de normas UNE por anulación o aprobación de otras nuevas. Tal es el ámbito de intervención que precisamente realiza en las disposiciones segunda y tercera de la Orden de 16 de abril de 1989, cuando dice lo siguiente:

Segundo.- Como consecuencia de la anulación de las normas UNE 23402 Y UNE 23403 relativas a las bocas de incendios equipadas, reguladas en el apartado 7 del apéndice 1 del Reglamento de Instalaciones de protección contra Incendios, quedan sustituidas desde la entrada en vigor de esta disposición, por las normas UNE-EN 671-1 y UNE-EN 671-2 a los efectos de su aprobación según lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios.

Tercero.-Los sistemas de extinción por rociadores automáticos de agua, sus características y especificaciones, así como las condiciones de su instalación, se ajustaran a las normas UNE 23590 y UNE 23595 que anulan y sustituyen a las citadas en el apartado 9 del apéndice 1 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra incendios.

En estos casos estamos ante el ejercicio de una función normativa delegada a favor del titular del Ministerio, conforme el mandato que contiene el RD 1942/1993 en la disposición adicional única.

Distinta es la valoración, que identificamos con la propia de un acto administrativo, que damos a la actuación que en unidad de acto realiza la Orden de 16 de abril de 1998, por la que se actualiza y se da nueva redacción a la relación de normas UNE que figura como anexo al apéndice del RD 1942/1993, al objeto de publicidad a las actualizaciones y nuevas versiones de las normas UNE que se contienen en el RD 1942/1993, en tanto estas normas UNE no sean anuladas o sustituidas por otras.

Pues bien, en relación con esta actuación, es decir, en relación con las normas UNE que figura en su anexo, la Orden de 16 de abril de 1998 delega en su apartado undécimo a favor del centro orgánico competente del Ministerio para que por Resolución, y en lo sucesivo, publique las nuevas actualizaciones de aquellas partes de la UNE 23007 que permanezcan vigentes. Esta actuación, reiteramos, no tiene naturaleza normativa, pues va dirigida a dar publicidad de las modificaciones realizadas por AENOR a la norma UNE de aplicación, sobre la base de lo reglamentado, finalidad para la que no es precisa la Orden. Esta forma de actuar es coherente con el mecanismo que ha establecido el Real Decreto 2200/1995, en el que se determina que la relación, con carácter mensual, de normas UNE que apruebe AENOR, tras la tramitación correspondiente, sea objeto de publicación en el BOE. En cuanto a la Dirección General actuante lo es conforme a lo previsto en el art. 10.1 f) del Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Otra cuestión es la de determinar los efectos que haya de tener la publicación de una versión actualizada de la UNE en cuestión, lo que abordaremos a continuación. Así lo dicho, en el caso del RD 1942/1993, y en relación con la UNE 23007, una vez publicadas las actualizaciones, los efectos jurídicos que hayan de producir sus contenidos serán los que haya determinado la norma de referencia. En el caso a que se refiere el presente informe, en relación con la norma UNE 23007, una interpretación coherente del sistema instaurado por el Real Decreto 1942/1993 ha de ser favorable a entender aplicable la nueva versión de la UNE 23007 desde la fecha de efectos de la publicación operada por Resolución de 6 de marzo de 2014, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.

III.- Criterio jurisprudencial

Remitiéndonos a pronunciamientos judiciales en esta materia, encontramos lo manifestado por la Sentencia 13 de noviembre de 2013 de la Audiencia Nacional (Rec. nº 210/2011), en relación con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Orden IN 314/2011, cuyas conclusiones son extrapolables a la materia analizada, que avala la obligatoriedad de las normas UNE a cuya aplicación se remita una norma legal o reglamentaria (sin necesidad de publicación en el BOE). A tal efecto, por su claridad, se transcribe lo contenido en su FJ octavo:

Defectuosa remisión normativa a futuras normas UNE, UNE-EN futuras.

Se nos dice que debe anularse la [Disposición Adicional Tercera](#) de la Orden INT/314/2011 por vulnerar los artículos 13.2.b) y 13.5 de la [Ley 30/1992 \(RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246\)](#) y 20.3.a) de la [Ley 50/1997, del Gobierno \(RCL 1997, 2817\)](#) ya que una cosa es aceptar e incorporar una norma determinada de un organismo privado que en la fecha de la incorporación tiene un contenido concreto y otra muy distinta delegar en blanco la capacidad normativa con carácter obligatorio en AENOR que es una entidad privada que no puede asumir el ejercicio de la potestad reglamentaria. Veamos OM 314/2011:

Disposición adicional tercera. Actualización normativa.

La modificación o aprobación de cualquier nueva Norma UNE o UNE-EN sobre esta materia de las contenidas en el anexo I será suficiente para su aplicación inmediata a las nuevas instalaciones, sin necesidad de ningún acto de incorporación normativa, desde el momento de su publicación por el organismo competente para ello.

No existe tal vulneración por las siguientes razones:

Que es AENOR:

AENOR es una entidad española, privada, independiente, sin ánimo de lucro, reconocida en los ámbitos nacional, comunitario e internacional, contribuye, mediante el desarrollo de las actividades de normalización y certificación (N+C), a mejorar la calidad en las empresas, sus productos y servicios, así como proteger el medio ambiente y, con ello, el bienestar de la sociedad.

Misión: entre otras la de elaborar normas técnicas españolas con la participación abierta a todas las partes interesadas y colaborar impulsando la aportación española en la elaboración de normas europeas e internacionales.

Creación. diseñada por la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986, de acuerdo con el [Real Decreto 1614/1985 \(RCL 1985, 2219 y RCL 1986, 2669\)](#) y reconocida como organismo de normalización y para actuar como entidad de certificación por el [Real Decreto 2200/1995 \(RCL 1996, 405 y 836\)](#) , en desarrollo de la [Ley 21/1992 \(RCL 1992, 1640 \)](#), de Industria.

Dicho esto, el mecanismo en este entorno para la elaboración de normas técnicas como las que nos ocupan es el siguiente:

Los CTN están constituidos por un presidente, un secretario, generalmente perteneciente a alguna asociación empresarial, y una serie de vocales entre

los que se encuentran las de la Administración General, que constituyen una representación equilibrada de todas aquellas entidades que tienen interés en la normalización de un tema en concreto, lo que garantiza transparencia, apertura y consenso en su trabajo.

Los procesos de elaboración de una norma UNE pasan por:

- Trabajos preliminares.*
- Elaboración del proyecto.*
- Información pública en el BOE y*
- Aprobación, publicación y difusión de la norma.*

El proceso de elaboración de una norma UNE está sometido a una serie de fases que permiten asegurar que el documento final es fruto del consenso, y que cualquier persona, aunque no pertenezca al órgano de trabajo que la elabora, puede emitir sus opiniones o comentarios.

Antes de su aprobación, el Boletín Oficial del Estado (BOE) publica la relación mensual de proyectos UNE sometidos a un periodo de Información Pública, durante el cual cualquier persona o entidad interesada podrá presentar observaciones. Las observaciones deben comunicarse a AENOR. Una vez analizados los comentarios recibidos en esta fase, el comité redactará el texto final, que será aprobado finalmente y publicado como norma UNE por AENOR.

Sentado lo anterior, que esas remisiones que se realizan a futuras normas "UNE o UNE-EN sobre esta materia "ha de entenderse no como una delegación para normar en el contexto que hemos analizado, sino como actualizaciones o especificaciones técnicas sobre la base de lo ya reglamentado, nótese que esa remisión futura se hace a las materias contenidas en el anexo I de la Orden.

CONCLUSIONES

Primera.- La autorización que se contiene en la disposición adicional única (actualmente primera) del RD 1942/1993, a favor del Ministro lo es para actualizar la relación de normas UNE que se contienen en el mismo, lo que ha de entenderse cuando sea necesaria su sustitución por otras normas UNE o normas UNE-EN nuevas.

Segunda.- La resolución de 6 de marzo de 2014, dando publicidad a la norma UNE 23007/14:2014, se acomoda a lo previsto en el apartado undécimo de la Orden de 16 de abril de 1998, y al régimen que prevé el Real Decreto 2200/1995.

Tercera.- Publicada la versión actualizada de la norma UNE a la que se remite el Real Decreto 1942/1993, ésta surtirá los efectos que en el mismo se prevén en relación a su aplicabilidad, desde la fecha que establezca la resolución correspondiente.