



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 23 de octubre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Decreto sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos alojativos (EXP. 70/1995 PD)\**.

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

### I

1. El presente Proyecto de Decreto pretende ser desarrollo reglamentario de lo preceptuado en los apartados 1 y 7 del art. 18 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT), en lo referente a las medidas de seguridad y protección contra incendios en los establecimientos turísticos.

Esta actividad normativa se emprende como consecuencia de la anulación por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, mediante Sentencia 767/1993, de 13 de octubre, de los Decretos 131 y 132, ambos de 29 de junio de 1990, sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en apartamentos turísticos y en establecimientos turísticos hoteleros, respectivamente, debido a la omisión del preceptivo trámite de audiencia a las asociaciones y corporaciones interesadas previsto en el art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA) para el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

2. En relación a la documentación obrante en el expediente, consta en el mismo el informe de legalidad, acierto y oportunidad exigido por el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, así como el informe del Servicio Jurídico -art. 20.f) de su Reglamento- y la

---

\* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

documentación relativa al cumplimiento del trámite de audiencia a las asociaciones y corporaciones interesadas y a los Cabildos, dada la participación de éstos en la actividad que pretende regularse. Finalmente, consta en el expediente la apertura de un período de información pública, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 105.a) de la CE y 130.5 de la LPA, durante el cual no se presentaron alegaciones.

## II

1. El Proyecto de Decreto regula básicamente dos cuestiones separadas que inciden en títulos competenciales diversos. De un lado, la relativa a las medidas de protección y prevención contra incendios con que deben contar los establecimientos turísticos y, de otro, la formación y capacitación de los trabajadores del sector en la lucha contra incendios, cuestión esta última en la que también se incardina la participación de entidades colaboradoras para la impartición de cursos.

La Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en la ordenación y promoción del turismo (art. 29.14 del Estatuto, EAC). Por Real Decreto 2.807/1983, de 5 de octubre, se traspasaron las funciones y servicios del Estado en materia de turismo y, en concreto, la ordenación de la industria turística en el ámbito territorial de Canarias, así como de su infraestructura (Anexo I, apartado B.b). Como señala la jurisprudencia del TC en su Sentencia 767/1993, "se trata de una competencia plena que incluye toda la materia, en la doble faceta de la ordenación y promoción, incluyendo la prevención o protección contra los riesgos específicos inherentes al desarrollo de las diversas actividades de contenido u objeto turísticos, entre los que se cuenta desde luego el riesgo o peligro de incendio de los establecimientos hoteleros y turísticos en general".

Por su parte, la regulación de la formación y capacitación de los trabajadores se encuadra dentro de la competencia ejecutiva prevista en el art. 34.B.5) del EAC. Por Real Decreto 1.724/1984, de 18 de julio, se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de Gabinetes técnicos provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El Real Decreto de 577/1982, de 17 de marzo, regulador del mencionado Instituto, le atribuye, además de la programación, organización y desarrollo de los planes y cursos de formación, perfeccionamiento y actuación para técnicos de seguridad e higiene, la divulgación y propagación entre las empresas y la población trabajadora de los conocimientos y prácticas de prevención de riesgos profesionales -en la que cabe la impartición de cursos-,

funciones que serían realizadas por los Gabinetes provinciales. De acuerdo con el Reglamento de Funcionamiento de los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Comunidad Autónoma, compete a los mismos el establecimiento de una oferta formativa permanente dirigida a los distintos colectivos implicados en el mundo laboral (Instrucción tercera de la Circular nº 1/1993 de la Dirección General de Trabajo).

En cualquier caso, la preparación de los trabajadores frente a los incendios es una materia que se subsume en la de seguridad e higiene en el trabajo, la cual a su vez cae naturalmente dentro de la materia 'ejecución de la legislación' laboral que le corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 34.A.5), en relación con el art. 1 de la LOTRACA. Según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, las competencias de ejecución autonómica sobre aquellas materias en las cuales está reservada la legislación en toda su extensión al Estado comprende la potestad normativa de organizar sus servicios (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 35/1982, de 14 de junio; 39/1982, de 30 de junio; 57/1982, de 27 de julio; 23/1983, de 20 de abril; 71/1985, de 25 de enero; 17/1986, de 4 de febrero; 249/1988, de 20 de diciembre; 54/1990, de 28 de marzo; 86/1991, de 25 de abril; y 100/1991, de 13 de mayo).

El determinar qué órgano ha de impartir los cursos de formación a los trabajadores para la prevención de incendios es, por tanto, una manifestación de esa potestad normativa de organización de los servicios ínsita a la competencia de ejecución en materia laboral.

### III

El Proyecto de Decreto atribuye la verificación del cumplimiento de las medidas de protección contra incendios a los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo, incardinados en la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, si bien la documentación pertinente habrá de presentarse ante los Cabildos, quienes la remitirán a aquéllos.

En virtud de los apartados m) y n) del nº 2 del art. 47 de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se transfirieron a los Cabildos las competencias administrativas relativas a la promoción y policía del turismo insular, que fueron materializadas por medio del Decreto 62/1988, de 12 de abril. Aquella Ley fue derogada por la Ley 14/1990, de 26 de julio,

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), cuya disposición adicional primera, m) transfirió igualmente a los Cabildos las mencionadas competencias. De acuerdo con el posterior Decreto 156/1994, de 21 de julio, de transferencias de estas funciones, y al igual que ocurría con el 62/1988, compete a los Cabildos la tramitación y resolución de los expedientes de apertura y funcionamiento y cese de la actividad de los establecimientos turísticos (art. 2.1), en tanto que la Comunidad Autónoma se reserva la ordenación de la industria turística, elaborando y aprobando las disposiciones en materia de turismo (art. 3.7), lo que resulta coherente con el contenido del art. 46.2 de la LRJAPC, que reserva a la Comunidad Autónoma la ordenación básica externa legislativa y reglamentaria en las materias a que se refieren las competencias y funciones transferidas a los Cabildos insulares.

Por su parte, los Decretos 149/1986, de 9 de octubre, de Ordenación de establecimientos hoteleros y 23/1989, de 15 de febrero, de Ordenación de apartamentos turísticos, regulan la documentación que habrá de ser presentada ante la Administración competente -arts. 9.8 y 13.g) respectivamente- entre la que se encuentra la relativa al cumplimiento de la normativa vigente sobre protección contra incendios. Esta última documentación vendrá constituida, pues, por el informe emitido por el Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Siendo ello así, procede plantear si este concreto procedimiento que recoge la norma que ahora se dictamina respeta o no la transferencia efectuada a los Cabildos insulares. Ciertamente, que la regulación proyectada no constituye únicamente la 'ordenación básica externa' de la actividad a que se refiere el art. 46.2 de la LRJAPC, pues, además de ésta, contempla la intervención de órganos técnicos de carácter administrativo integrados en la organización de la Comunidad en el procedimiento de control y verificación del cumplimiento de la normativa en la materia.

La exposición de motivos del Proyecto de Decreto reconoce a los señalados Gabinetes como servicios idóneos para la emisión de informes técnicos sobre el cumplimiento de las prescripciones recogidas en el mismo, dado que tienen atribuidas, entre otras funciones, la promoción y el desarrollo de los instrumentos técnicos para el asesoramiento y mejora de las condiciones de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales, por lo que al tratarse la práctica totalidad de los alojamientos turísticos de centros de trabajo las prescripciones técnicas tendentes a

la protección de la integridad física y bienes de las personas alojadas en estos establecimientos deben actuar preventivamente sobre los trabajadores que en los mismos desempeñen su actividad laboral.

Se evidencia así que las medidas de protección contra incendios afectan no sólo al 'turismo', sino también a las condiciones de trabajo, que debe prestarse con las adecuadas garantías físicas de seguridad, lo que de por sí justifica la intervención autonómica en este procedimiento dadas sus competencias en materia laboral y teniendo en cuenta además que son precisamente estos Gabinetes o, en su caso, las entidades colaboradoras, los encargados de la impartición de cursos de formación y capacitación de los trabajadores en la lucha contra incendios.

De otro lado, no se ha efectuado una transferencia específica a los Cabildos en esta concreta actividad de comprobación de las medidas con que cuentan los establecimientos turísticos ni existe obstáculo jurídico alguno que impida que al procedimiento de concesión de licencia de apertura se incorporen informes emitidos por órganos autonómicos. Finalmente, tampoco se opone a ello lo preceptuado por el art. 18.1, párrafo segundo, cuando determina que antes de la concesión de la autorización previa al ejercicio de actividades turísticas reglamentadas se procederá "por la Administración competente" a la comprobación de que se reúnen las medidas previstas en su apartado primero, donde se incluyen las relativas a la seguridad de las instalaciones y protección contra incendios. Este precepto no condiciona que esta comprobación sea efectuada por la misma Administración competente para otorgar la mencionada autorización, por lo que no puede considerarse vulnerado.

## IV

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas anteriormente, se abordará seguidamente diversas cuestiones que plantea el articulado del presente Proyecto.

1. La norma proyectada pretende ser el desarrollo reglamentario de los apartados 1 y 7 del art. 18 de la LOT. Por ello, en su titulación debiera hacerse constar que se trata de un Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas de seguridad y protección contra incendios, dado que en su actual redacción se presenta una confusión entre el acto del Gobierno por el que se aprueba y la norma que en él se contiene.

2. El procedimiento que se recoge en el Proyecto resulta de una notable complejidad e indeterminación. En él se incardinan tres procedimientos: el de licencia municipal de las obras; el procedimiento del informe del Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo y, finalmente, el de autorización de apertura. De acuerdo con el art. 5, con carácter previo a la obtención de la licencia municipal de edificación habrá de presentarse ante el Cabildo un proyecto de las instalaciones de prevención, protección, extinción y evacuación en caso de incendio. Similar regulación se contiene en el art. 7 para los supuestos de reforma de los establecimientos. Sin embargo, no se incide sobre la competencia municipal en materia de urbanismo, dado que no se condiciona la concesión de la licencia a la obtención del informe, que sólo tendrá efectos sobre la autorización de apertura del establecimiento. Puede entenderse entonces que el único objeto de este apdo. 1 del art. 5 es el de determinar el momento inicial de presentación de la solicitud de informe. Por esta misma razón, la rúbrica utilizada en las Secciones en las que se encuadran estos arts. 5 y 7 genera confusión, al aludir al 'informe previo' a la obtención de las licencias municipales de construcción y reforma, respectivamente.

Mayor precisión requiere la articulación de los dos restantes procedimientos. El cumplimiento de las medidas de seguridad y prevención contra incendios se configura, como se ha señalado, como uno de los requisitos para la obtención de la autorización de apertura. El art. 5.4 del Proyecto declara la obligación para el Cabildo correspondiente de incorporar de oficio el informe al expediente incoado con aquella finalidad, prohibiendo en el apartado 5 de este mismo artículo la concesión de la autorización sin que el Gabinete de Seguridad haya emitido su informe. Sin embargo, no se aclara si la actuación del Cabildo de remitir la documentación al Gabinete de Seguridad e Higiene se incardina dentro del procedimiento de autorización de apertura o constituye una actividad previa al mismo. Por ello, la norma proyectada debiera clarificar los procedimientos que competen a cada Administración.

3. El art. 6.4, como se ha señalado, dispone la incorporación al expediente de autorización de apertura del informe de adecuación de los proyectos a la normativa de aplicación, señalando además que en caso de ser favorable servirá como documento acreditativo de que el proyecto cumple con dicha normativa. Por su parte, el art. 8.2 declara igualmente la incorporación a aquel expediente de un informe posterior, el de conformidad de las obras realizadas al proyecto aprobado. Al

tratarse éste del informe definitivo, debiera ser el relevante a los efectos del otorgamiento de la autorización de apertura, aunque el Proyecto no señala el plazo en que debe ser emitido ni qué efectos produce el mismo sobre el procedimiento relativo a la licencia de apertura, singularmente en relación con lo establecido en el art. 13.2.b) de la LOT.

4. Los arts. 2 y 3.1 del Proyecto no realizan una clara delimitación en relación con las medidas de seguridad que deben cumplir los apartamentos turísticos en función de la capacidad alojativa y número de plantas de los mismos. Así, el art. 2 se refiere a los apartamentos cuya capacidad alojativa sea mayor de 50 plazas y posean dos o más niveles o plantas, en tanto que el art. 3 incluye los apartamentos de hasta dos niveles o plantas, cualquiera que sea su capacidad alojativa. De esta forma, los apartamentos de dos plantas se encuentran tanto encuadrados en el art. 2 como en el 3.1, cuestión que debiera clarificarse.

5. El art. 8 del Proyecto, dedicado al 'informe técnico de conformidad' obliga a la presentación de un plan de emergencia y evacuación del que nada se regula con anterioridad, aunque el art. 3.2 plantea la adopción de las medidas adecuadas para garantizar la evacuación de las personas alojadas y de los trabajadores. Con ello, el 'informe de conformidad' no sólo se limita a la constatación de la adecuación de las obras realizadas al proyecto aprobado, sino también a este plan, sobre el que no se exige ninguna previsión en el momento inicial de presentación del proyecto para ser informado.

6. Los contenidos de las disposiciones adicionales tercera y cuarta, dado su carácter temporal, debieran constituir disposiciones transitorias.

En relación con la disposición final segunda, procede la revisión de la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada.

Con el objeto de evitar que futuras reestructuraciones de la Administración autonómica incidan en la presente norma, las concretas menciones a las Consejerías de Empleo y Asuntos Sociales y de Turismo y Transportes debieran sustituirse por menciones genéricas a las Consejerías que ostenten competencias en materia de trabajo y de turismo, respectivamente.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para proceder a la regulación de las medidas de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos, siendo jurídicamente correcto el uso que se ha hecho de la potestad reglamentaria ejercida.

2. Se formulan, no obstante, observaciones puntuales a determinados preceptos de la Norma proyectada, contenidas en el Fundamento IV del presente Dictamen.