



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 8 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 19 de diciembre de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por sustitución el Vicepresidente, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se dictan Normas sobre documentación, tramitación y prescripciones técnicas relativas a las instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, instaladores y mantenedores de instalaciones (EXP. 485/2008 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 12 de noviembre de 2008, el Presidente del Gobierno, por sustitución el Vicepresidente, interesa, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1, y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen, por el procedimiento ordinario, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se dictan Normas sobre documentación, tramitación y prescripciones técnicas relativas a las instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, instaladores y mantenedores de instalaciones.

Tal y como se desprende de la justificación de la norma proyectada, se trata de adoptar normas reglamentarias que conciernen a las instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, materia objeto del Reglamento de Instalaciones de Protección Contra Incendios (RIPCI), aprobado por Real Decreto 1942/1993, de 5 de noviembre, que desarrolla [arts. 9 y siguientes de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (LI), básicos por afectar la materia que regula al art. 149.1.1ª y 13ª CE y disposición final única LI], sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas con competencia legislativa sobre industria puedan introducir requisitos adicionales o complementarios sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones

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

radicadas en su territorio siempre que no violen los mandatos o impidan los fines perseguidos por la legislación estatal.

Estamos, pues, ante una norma reglamentaria de preceptivo Dictamen, por ser de esta condición las propuestas normativas que se refieren a normas reglamentarias “de desarrollo de normas básicas del Estado” [art. 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002].

2. En relación a la documentación obrante en el expediente remitido que acompaña la solicitud de Dictamen, constan: El informe de valoración económica y el de acierto y oportunidad, ambos de 12 de diciembre de 2007, del Director General de Industria [art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma]; el informe de la Oficina Presupuestaria de 19 de junio de 2008 (Decreto 153/1985, de 17 de mayo, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno modificado por los Decretos 46/1991 y 234/1998); la publicación de la norma proyectada en la página web del Gobierno de Canarias desde el 21 de enero de 2008; y la apertura de un amplio trámite de audiencia de 15 días a las “empresas vinculadas al sector” y de 15 días de “información pública”, con publicación en el B.O.C. num.19 de 28 de enero de 2008 [art. 105.a) de la Constitución y art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno], trámites durante los cuales se presentaron algunas alegaciones, debidamente reflejadas en su Informe por el Jefe de Área de Industria, de 11 de junio de 2008, en el que se justifican las incorporadas al Proyecto de Decreto.

También se llevó a cabo el de audiencia a los Cabildos Insulares, al amparo de lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) y en el art. 45.2 de la Ley 14/1990, 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias; Colegios Oficiales, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; Asociaciones empresariales, Consejerías del Gobierno; Consorcios de Emergencias y Asociaciones de profesionales de extinción de incendios; Instituto Canario de Seguridad Laboral; y ae la Federación Canaria de Municipios.

Finalmente, obran en las actuaciones: Los informes de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias; el primero, de 18 de junio de 2008, de rechazo de la solicitud de informe -al amparo de lo dispuesto en el art. 19.6 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 20/1992, de 7 de febrero, y la Circular 1/1994 de la misma Dirección, conforme a los que se

rechazan “las peticiones de informes sobre meros borradores de proyectos”- al considerar “que el texto normativo a informar venga suscrito y aprobado por los órganos que en cada caso procedan”, en este caso, por el titular del Departamento del Gobierno; y el segundo, de 4 de agosto de 2008, cuyas sugerencias fueron favorablemente informadas por la Dirección General de Industria el 22 de septiembre de 2008; informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de 27 de octubre de 2008; informe de la Inspección General de Servicios de 10 de octubre de 2008; informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 25 de junio de 2008 (art. 44 Ley 1/1983, todos ellos) e informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 30 de octubre de 2008 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

No consta, sin embargo, en el expediente remitido, pese a que se expresa *visto*, el informe sobre impacto por razón de género.

3. El Proyecto de Decreto consta de un preámbulo (sin titular), cinco Títulos (el I dedicado al Ámbito de Aplicación y Clasificación de Instalaciones; el II, al Procedimiento relativo a la Puesta en Funcionamiento de las Instalaciones, Aparatos y Sistemas de Protección de Incendios; el III, a la Empresas Instaladoras y/o Mantenedoras; el IV, a las Actuaciones en caso de Incendio; y el V, al Régimen Sancionador), que comprenden 16 artículos; tres disposiciones transitorias, dos derogatorias y dos finales.

A la parte dispositiva le acompañan cinco Anexos: El I, referido a las Condiciones Específicas de las Instalaciones de Protección Activa; el II, a los Medios Humanos de las Empresas Instaladoras y Mantenedoras de Protección contra Incendios; el III, a los Contenidos del informe de Adecuación al RSCIEI; el IV determina los Impresos Normalizados; y el V establece la nómina de las Normas de Referencia.

II

1. La norma reglamentaria propuesta tiene por objeto la aprobación de “Normas sobre documentación, tramitación y prescripciones técnicas relativas a las instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, instaladores y mantenedores de instalaciones”, con lo que viene a coincidir tanto en su denominación como en su contenido con la vigente Orden de 25 de mayo de 2007, por la que se regulan las “instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, instaladores y mantenedores de

instalaciones", y que resulta expresamente derogada por la norma reglamentaria que se propone.

En efecto, de la lectura de ambas normas, vigente y proyectada, se aprecia que el Proyecto de Reglamento asume el contenido de la citada Orden de forma lineal y literal en numerosas de sus determinaciones, suprimiendo algunos de sus preceptos e incorporando otros nuevos, lo que supone que mediante la norma reglamentaria ejecutiva que se proyecta se corrigen las posibles deficiencias de rango de la expresada Orden, siendo así que estamos ante el desarrollo normativo de materias en las que el Estado posee competencia exclusiva de fijación de bases (art. 149.1.13ª CE) que deben ser objeto de desarrollo, pero con el rango debido.

2. El art. 31.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) le otorga competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de industria, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias y de interés militar, entre otras. Así mismo ostenta la Comunidad Autónoma competencias en materia de vivienda (art. 30.15 EAC), turismo (art. 30.21 EAC) y consumidores y usuarios (art. 31.3 EAC).

La materia objeto del Proyecto de Decreto se ubica sin dificultad en el subsector que se ha venido identificando con el nombre de "seguridad industrial", ámbito material de actividad sobre el que el Tribunal Constitucional ha efectuado consideraciones de interés, así: La STC nº 175/2003, de 30 de septiembre: *"(...) En relación con el reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, hemos recordado en la STC 243/1994, de 21 de julio (RTC 1994, 243) que ya en la STC 203/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992, 203) llegamos, en lo que aquí importa, a varias conclusiones: primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa - podrá dictar normas por razones de seguridad industrial-; que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, «sin perjuicio de lo que determinen esas normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal (...) Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el Legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en*

exclusiva a [ésta] ya que (...) únicamente se excluyen de la competencia autonómica las normas que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución (...). De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional [STC 243/1994 (RTC 1994, 243), F. 3; STC 179/1998, de 19 de septiembre (RTC 1998, 179), F.3]”.

3. En base a los anteriores antecedentes, podemos decir que la norma reglamentaria propuesta se encuentra dentro de los límites que resultan del parámetro de aplicación, significándose que la norma es concreción y desarrollo de los arts. 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12 del Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales.

4. Otras modificaciones tienen un alcance meramente técnico que no resultan objetables. El art. 7.4 PD incorpora la expresión de “actas de comprobación de cada sistema” y en el subapartado 7.5.c) PD se detalla la *entrega* del “Certificado de Verificación” al usuario debidamente firmado por el técnico, y no meramente su *emisión*; el art. 8.4 PD incorpora una referencia a la remisión de copia del acta de inspección al “Servicio de Bomberos correspondiente”, informe que puede exigir el órgano competente, al tratarse de edificaciones existentes, según la disposición transitoria tercera.4 PD; y el art. 11.1.d) PD contiene información que acreditar por las empresas instaladoras relativa a medios técnicos y materiales, que en estos momentos figura en el Anexo a la Orden de 25 de mayo de 2007.

Por lo que estimamos su adecuación a Derecho. No obstante lo cual, consideramos pertinente efectuar algunas consideraciones de índole técnica, que contribuyen a la mejor inteligencia y claridad expositiva de la norma propuesta.

5. *Observaciones en general.*

A. Desde el punto de vista dispositivo, no se distingue entre el *Decreto* y las *normas reglamentarias* que se aprueban por el mismo. Dado el contenido de la norma que se proyecta, básicamente técnico, el Decreto debiera contener una regulación de modo que su art. 1 aprobara tales normas y los Anexos que la acompañan, que debieran ser asimismo identificados desde la norma que formaliza la aprobación, así como las disposiciones que afectan al Decreto de aprobación, tales como las disposiciones transitorias.

B. Como se ha dicho, la norma que se ha proyectado parte, literalmente, de la Orden de 25 de mayo de 2007, de igual título, a veces con tanta fidelidad que incorpora determinaciones que quedan descontextualizadas, lo que ocurre, por ejemplo, en el art. 4.2 PD. En este precepto, la llamada que se hace al “Capítulo 2” debe entenderse hecha al “Título II de la norma que se proyecta. La Orden que se toma por referente se ordena en Capítulos, pero el Proyecto de Decreto que se dictamina incorpora Títulos.

C. Se identifican los modelos normalizados con acrónimos en los que el guión aparece como subrayado (PCI-MT) y no intermedio, como parece ser que debiera (PCI-MT).

D. En la norma proyectada se citan Normas de Referencia con expresión acrónima y numeración con puntuación señalando las decenas de millar (v. gr., UNE-EN 60.849: 2002) de forma no exactamente idéntica a como se hace en el Anexo V (“NORMAS DE REFERENCIA”), en donde se suprime la puntuación: UNE-EN 60849:2002).

E. La cita acrónima de normas, que por lo demás no se utiliza muchas veces en el texto (RSCIEI: arts. 1, 4.1, 14.1, y disposición transitoria tercera. 2 del Proyecto de Decreto; RIPCI: Preámbulo y art. 2 del Proyecto; y CTE, Preámbulo y art. 4.2 del Proyecto) podría oscurecer la claridad expositiva de la norma. Debiera utilizarse si no la denominación completa de la norma sí una fórmula abreviada de la misma.

F. Sería oportuno cohonestar los arts. 5.1, 5.5 y 5.6 PD con los arts. 9, 13, 14, y 16 de la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de aplicación sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución que tiene asumida la Comunidad Autónoma en este ámbito.

6. Observaciones al articulado.

Art. 8.

Apartado 4. El “Servicio de Bomberos correspondiente” debe ser, por coherencia con la disposición transitoria tercera del Proyecto, aquél a *cuyo ámbito de actuación corresponda el establecimiento.*

Art. 14.2.c).

La remisión al Anexo II, “apartado 3”, debe hacerse al *apartado 2* del mismo Anexo. (Por otra parte hay dos párrafos numerados con el mismo ordinal 2).

Disposición transitoria tercera.2.

La Orden de 25 de mayo de 2007 es derogada expresamente por la norma que se proyecta (disposición derogatoria segunda PD), por lo que no tiene sentido decir que "se amplían los plazos fijados por la Orden de 25 de mayo de 2007", pues no se trata de modificar determinados aspectos de la citada Orden sino de aprobar una norma, de mayor rango, que la sustituye. Que la norma proyectada incorpore un nuevo plazo o, en el apartado 3, reitere los dispuestos en la Orden citada *no significa que se amplíen los mismos*, que quedan suprimidos con la derogación de la Orden.

Disposición derogatoria primera.

La Orden de 4 de mayo de 1987 fue derogada por la Orden de 25 de mayo de 2007, que a su vez es sustituida por este Decreto, por lo que no se precisa reiterar esta derogación.

Anexo V.

La última de las normas de referencia que se citan, la ERRATUM: 2004, no se menciona en el cuerpo del Proyecto. Estaba en el art. 7, apartado 6, de la Orden de 25 de mayo de 2007, pero la cita ha sido suprimida, quedando sólo la que se hace a la norma UNE 23.120: 2003.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se dictan Normas sobre documentación, tramitación y prescripciones técnicas relativas a instalaciones, aparatos y sistemas contra incendios, instaladores y mantenedores de instalaciones, sometido a nuestra consideración, se estima conforme con los parámetros del Ordenamiento jurídico que le son de aplicación. No obstante, se efectúan algunas observaciones al texto examinado.