



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 5 / 2 0 1 3

(Pleno)

La Laguna, a 24 de enero de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección de los Centros, Establecimientos y Dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (EXP. 590/2012 PD)\**.

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

### I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro autonómico de planes de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2012, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen (art. 50.1 del Reglamento del Consejo Consultivo de Canarias).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento con carácter general a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, con la emisión de los informes preceptivos.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad del Proyecto de Decreto (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), emitido con fecha 4 de marzo de 2011 por la

---

\* **PONENTE:** Sr. Lorenzo Tejera.

Dirección General de Seguridad y Emergencias, que incorpora la Memoria Económica [artículo 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997], en la que se justifica que la Disposición que se propone no provocará efectos o repercusiones en los gastos públicos de la Administración autonómica.

- Informe de impacto por razón de género (artículo 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Hombres y Mujeres), emitido el 3 de septiembre de 2012 por el Servicio de Normativa y Asuntos Generales de la citada Dirección General.

- Certificación de la Secretaría de la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias de Canarias, de fecha 18 de enero de 2011, acreditativa del sometimiento de la norma proyectada al parecer de la citada Comisión (artículo 116.4 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero, en relación con la Disposición Transitoria Única del Decreto 331/2011 de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad). No consta el informe de este órgano consultivo.

Asimismo se dio traslado a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, formulando observaciones la Presidencia del Gobierno, que han sido incorporadas en su totalidad al texto propuesto, así como la Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa, que manifiesta su conformidad a la norma proyectada.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], emitido con fecha 9 de febrero de 2012, en el que se estima procedente la incorporación al expediente de una valoración de los recursos materiales y personales necesarios para la puesta en funcionamiento del Registro, así como de un informe de la Dirección General competente en materia de telecomunicaciones que acredite que cuenta con dichos recursos y que la norma proyectada no supondrá incremento de gasto público.

En atención a esta observación, por la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías, con fecha 8 de agosto de 2012, se emitió informe relativo a tales extremos, justificándose que la creación del Registro no implicará incremento alguno de medios humanos ni materiales.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido con carácter favorable el 16 de octubre de 2012.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 7 de junio de 2012, [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido aceptadas. No obstante, como este Consejo ha advertido reiteradamente, "el informe del Servicio Jurídico debe ser el último del procedimiento y debe recabarse una vez completado. Los preceptivos informes que integran el procedimiento de elaboración de una disposición general, e incluso el propio dictamen de este Consejo, cumplen una función previa que sólo puede ser eficaz si se emiten en el momento preciso a la vista de los anteriores informes y trámites, so pena de convertirlos en mero trámite formulario carente de efecto material alguno" (véase, por todos, los recientes Dictámenes 601/2012, de 20 de diciembre y 16/2013, de 14 de enero).

- Informe de fecha 2 de noviembre de 2012 de la Inspección General de Servicios [artículo 63.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, y artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa], cuyas observaciones han sido aceptadas.

- Informe de legalidad de 5 de diciembre de 2012, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 10 de diciembre de 2012 (artículo 2 del Decreto 37/2012, de 11 de mayo).

## II

1. El presente Proyecto de Decreto tiene por objeto, de conformidad con lo previsto en su artículo 1.1, la creación del Registro Autonómico de Planes de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Como resulta de la exposición justificativa de la norma proyectada, con la creación de este Registro se pretende dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 5

del Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Esta norma reglamentaria estatal desarrolla los preceptos relativos a la autoprotección contenidos en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y establece, en lo que ahora interesa, la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los planes de Autoprotección, en aquellos centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades susceptibles de generar situaciones de emergencia que se incluyen en su Anexo I.

La norma dispone además que los datos de estos planes de autoprotección relevantes para la protección civil deberán ser inscritos en un registro administrativo, que incluirá como mínimo los datos referidos en el Anexo IV de la Norma Básica de Autoprotección. De acuerdo con este mismo precepto, el órgano encargado del Registro, así como los procedimientos de control administrativo y registro de los Planes de Autoprotección de los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias donde se desarrollan las actividades relacionadas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, serán establecidos por las Comunidades Autónomas competentes.

La materia concernida en la presente actuación normativa es pues la “protección civil”, sobre cuyos aspectos competenciales ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo fundamentalmente en sus Dictámenes 84/2001, 146/2006 y 394/2006, recaídos precisamente sobre Proyectos de Ley en materia de seguridad pública, en la que se ha incluido la primera citada. Así, hemos señalado en el Dictamen 84/2001:

*“La materia «protección civil» no aparece designada ni en la CE ni en los Estatutos de Autonomía, lo que ha obligado al Tribunal Constitucional (TC) a realizar un esfuerzo interpretativo para definir el concepto y encuadrarlo en el sistema de distribución de competencias resultante de los arts. 148 y 149 CE.*

*Para cumplir esta ausencia el TC ha definido la protección civil como «el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano» y, hecho esto, declara que la materia ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29ª (STC 123/1984, FJ 3). Por tanto, es claro que, aunque la protección civil se integra en el concepto de seguridad pública, no es una materia específicamente policial, toda vez que apela a la participación activa de un conjunto de sujetos entre los cuales se encuentra la policía.*

*Según se ha señalado anteriormente, el concepto protección civil no aparece designado expresamente en las normas constitucionales conformadoras del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni en Estatuto de Autonomía alguno, lo que seguramente es atribuible a la más reciente concepción de la «protección civil». No obstante, el TC ha entendido que no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia no se encuentra incluida en el sistema competencial como tal, ni que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 CE, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no atribuidas por los Estatutos de Autonomía (STC 123/1984), sino que tal materia se encuentra, como ya se señaló, englobada en la seguridad pública. Hay que tener en cuenta también, en relación con ella, otros títulos competenciales derivados de la CE y de los Estatutos de Autonomía.*

*Las competencias de la Comunidad Autónoma, en cuanto a la protección civil, resultan de las disposiciones constitucionales y estatutarias, no de la jurisprudencia del TC, como ha sentado el mismo Tribunal (STC 133/1990, FJ 4, in fine); la cual, si bien cumple la importantísima función de contribuir a la delimitación de sus ámbitos materiales, no crea títulos competenciales donde la Constitución y el Estatuto de Autonomía no los establecen. Además la interpretación por la jurisprudencia constitucional de títulos competenciales recogidos en un Estatuto de Autonomía no es trasladable sin más a otros Estatutos de Autonomía, ya que éstos pueden haber asumido competencias de distinta naturaleza o diferente régimen sobre la misma materia; por ello, para la interpretación de los títulos competenciales autonómicos se ha de atender, en primer lugar, al texto del propio Estatuto de Autonomía.*

*Pero no puede desconocerse que en el Estatuto de Autonomía de Canarias se regulan competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene; montes y aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 32.7, 10 y 12, EAC), en los que pueden darse importantes situaciones de emergencia necesitadas de protección civil. Es más, como afirma el mismo TC, «por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico, estatal) que deban aportar sus respectivos recursos y servicios». Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la*

*situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, «que la Administración autonómica sea competente en esa materia» (STC 133/1990, FJ 6).*

*Partiendo del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la organización y dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan, esta competencia autonómica queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda quedar en juego (STC 123/1984, FJ 2 y 4), especialmente «cuando entre en juego la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio; en los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional». Por consiguiente, «las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29ª, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico» (STC 133/90, FJ 6).*

*Consecuentemente, aun cuando se haya promulgado la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Normas Reguladoras de Protección Civil, no existe inconveniente competencial para que la APL desarrolle norma sobre protección civil o atención de emergencias en el ámbito de la CAC, sin perjuicio y dejando a salvo las competencias estatales en la materia.*

*Por otra parte, aceptada la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en materia de protección civil y que forma parte de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en el art. 33 EAC, los montes y aprovechamientos y servicios forestales, sanidad e higiene y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (cfr. apartados 7, 10 y 12 del citado artículo estatutario), en cuyas materias pueden presentarse habitualmente o de forma esporádica, situaciones de emergencia, además de que pueden surgir emergencias en los ámbitos insulares y locales que es*

*preciso coordinar y fijar delimitaciones, la competencia legislativa de la CAC para legislar sobre la protección civil, al menos en esas materias, son patentes.*

Con esta base competencial, la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, cuyo Título II (artículos 27 a 39) se dedica precisamente a la regulación del Sistema Canario de Emergencias, entre cuyas finalidades básicas se encuentra la de la prevención de riesgos, entendida como aquellas medidas, entre las que se incluye la autoprotección, tendentes a evitar o reducir la producción de daños ante situaciones de riesgos potenciales [artículo 27.b)] y en la que se puede subsumir igualmente la creación del Registro que ahora nos ocupa.

Por otra parte, y aunque sólo sea de manera instrumental en relación con las señaladas competencias en materia de protección civil, en el presente Proyecto de Decreto también se ejerce la competencia autonómica para organizar su Administración pública, en tanto que, como ya se ha señalado, se trata de regular la creación de un registro administrativo que se adscribe al órgano competente en materia de emergencias y protección civil.

Por último, en cuanto a la configuración del Registro habrá de tenerse en cuenta no sólo lo dispuesto por el citado Real Decreto Decreto 393/2007, de 23 de marzo, sino la normativa básica en la materia dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE, y que viene constituida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

### III

1. La norma reglamentaria crea el Registro de Planes de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (art. 1.1 PD), de "carácter público" y adscrito al órgano autonómico competente en materia de emergencias y protección civil, que será "el encargado y responsable de su gestión" (art. 1.2 PD).

La inscripción será obligatoria para las titulares de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a alguna de las actividades incluidas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección, a excepción de los "dependientes del Ministerio de

Defensa, de Instituciones Penitenciarias, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y Resguardo Aduanero, así como los de los órganos judiciales” (art. 2.1 PD), como exige el art. 2.3 del R.D. 393/2007.

El art. 4 PD (Contenido mínimo del asiento de inscripción) es asimismo coherente con la legislación estatal de aplicación. El art. 5 del R.D. 393/2007 dispone que los datos que “como mínimo” deberán hacerse constar en el Registro constituido serán los contenidos en el Anexo IV de la citada norma reglamentaria. La norma estatal es una “norma mínima o supletoria” (art. 3.1 R.D. 393/2007) que podrá ser complementada por la Comunidad Autónoma. En este sentido, el art. 4 PD recoge los contenidos mínimos del citado Anexo completándolos con otros que deben constar asimismo en el citado Registro a los que nada hay que objetar.

El art. 5.2 del R.D. 393/2007 dispone que las Comunidades Autónomas son las competentes para regular “los procedimientos de control administrativo y registro de los planes de autoprotección”. A ello procede el art. 5 PD (Solicitud y procedimiento de inscripción), que contempla la petición mediante solicitud en el modelo normalizado que se contiene en el Anexo (que, quizás, debiera distinguir entre actividades con planes de autoprotección obligatorios y voluntarios, aunque el art. 5.6 PD les extiende a estos el mismo procedimiento).

El art. 6 PD regula la modificación de datos; el art. 7 PD, la cancelación de los mismos; el art. 8 PD, el acceso a los datos; y el art. 9 PD, contiene disposiciones relativas al tratamiento y protección de datos de carácter personal.

Finalmente, la disposición adicional primera PD, sobre creación del fichero automatizado de datos personales, ni a la disposición transitoria única -relativa a las actividades con licencia anterior a la entrada en vigor de la Norma Básica de Autoprotección- en la medida que viene a reiterar lo dispuesto por la disposición transitoria única del R.D. 393/2007.

2. Por lo que se refiere al concreto contenido del proyecto de Decreto, el mismo no presenta reparos de legalidad y se ajusta además a las exigencias mínimas establecidas en la Norma Básica de Autoprotección sin perjuicio de que a la misma se le puedan formular algunas observaciones.

#### **- Artículo 2.2.**

Conforme a este precepto, podrá solicitarse la inscripción en el Registro, con carácter voluntario, por parte de los titulares de actividades no incluidas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección.



La inscripción voluntaria que se prevé no se encuentra expresamente prevista en el Real Decreto 393/2007 que sí prevé la posibilidad de que las Administraciones públicas competentes puedan exigir la elaboración e implantación de planes de autoprotección a los titulares de actividades no incluidas en el Anexo I cuando presenten un especial riesgo o vulnerabilidad.

La norma permite pues la inscripción de otros establecimientos dedicados a actividades para las que previamente la Administración haya exigido la elaboración de planes de autoprotección, lo que constituye un supuesto distinto a la inscripción voluntaria que se prevé. No obstante esta inscripción voluntaria no presenta reparos, precisamente porque se trata de actividades no incluidas en el Anexo I de la Norma Básica de Autoprotección. La obligatoriedad de la inscripción para actividades no incluidas requeriría en todo caso el previo establecimiento de la exigencia de elaboración de planes de autoprotección por tratarse de actividades de especial riesgo o vulnerabilidad. Sin este previo establecimiento no cabe la inscripción con carácter obligatorio.

Sin embargo la norma no aclara, dado que se trata de una inscripción de carácter voluntario, si también la baja en el Registro se puede producir de forma voluntaria o si por el contrario sólo puede producirse, de conformidad con el artículo 7, cuando finalice la actividad que se desarrolla en el centro o establecimiento.

**- Artículo 5.1.**

La referencia que se contiene al Anexo de la Norma Básica de Autoprotección ha de completarse, pues se trata del Anexo I.

**- Disposición adicional segunda.**

No se cita correctamente el artículo al que se refiere, artículo 5.1 *in fine*.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto examinado se ajusta en líneas generales al marco normativo vigente que le resulta de aplicación.