



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 122/2015

(Pleno)

La Laguna, a 9 de abril de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Autoprotección exigible a determinadas actividades, centros o establecimientos que puedan dar origen a situaciones de emergencia en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 87/2015 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

Antecedentes.

1. Se solicita por el Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, dictamen preceptivo sobre el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de autoprotección exigible a determinadas actividades, centros o establecimientos que puedan dar origen a situaciones de emergencia en la Comunidad Autónoma de Canarias".

Acompaña la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 26 de febrero de 2015.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la

* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril), que contiene asimismo el de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres] y la memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre], emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias con fecha 9 de abril de 2014.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica y al trámite de audiencia concedido a los colegios oficiales de ingenieros técnicos y arquitectos. Durante estos trámites se presentaron observaciones por parte de la Presidencia del Gobierno, la Consejería de Sanidad, el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Canarias Oriental y el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Santa Cruz de Tenerife. Las citadas observaciones han sido objeto de consideración en informe emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias.

- Certificaciones de la Secretaría de la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias de Canarias, acreditativas del informe favorable de este órgano en relación con el Proyecto de Decreto.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 20 de enero de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones se han considerado en el informe emitido al respecto por la Dirección General de Seguridad y Emergencias y han sido aceptadas en su mayor parte.

- Informe de impacto empresarial emitido el 29 de enero de 2015 por la Dirección General de Seguridad y emergencias (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad de 14 de mayo y 10 de junio de 2014 [art. 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].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido con carácter favorable con fecha 17 de julio de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Inspección General de Servicios [arts. 77.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero, y 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], emitido con fecha 29 de mayo de 2014 y cuyas observaciones han sido objeto de consideración en el informe de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de 16 de junio de 2014.

La petición de informe a la Inspección General de Servicios ha ido acompañada, además del texto del Proyecto de Decreto, de la memoria descriptiva de las medidas de simplificación y racionalización en términos de reducción de cargas y de mejora de la tramitación exigida por el art. 8 del Decreto 48/2009 citado.

- Informe de legalidad de 20 de febrero de 2015, emitido por la Secretaría General técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 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 23 de febrero de 2015 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

Estructura y contenido del Proyecto de Decreto.

3. El Proyecto de Decreto consta de una introducción, a modo de preámbulo, y un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de autoprotección exigible a determinadas actividades, centros o establecimientos que puedan dar origen a situaciones de emergencia en la Comunidad Autónoma de Canarias. Integra, asimismo, el texto del PD una Disposición adicional única, una Disposición derogatoria única y tres Disposiciones finales.

El Reglamento se estructura en seis Títulos, cuarenta y un artículos, seis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres Anexos.

El Título Preliminar contiene las disposiciones generales relativas al objeto y finalidades, ámbito de aplicación y a las administraciones intervinientes (arts. 1 a 7).

El Título I, bajo la denominación de “Planificación, ejecución y mantenimiento de la autoprotección”, se estructura en tres Capítulos que regulan, respectivamente, la obligación de elaboración de los planes de autoprotección (arts. 8 a 12), la implantación (art. 13) y el mantenimiento de los mismos (arts. 14 a 16).

El Título II se destina al “Control administrativo previo de los planes de autoprotección”, estableciendo el procedimiento para la obtención del informe favorable de la Administración, distinguiendo según sea competencia local o autonómica (arts. 17 a 20).

El Título III, denominado “Obligaciones de autoprotección”, contempla las obligaciones de los titulares de las actividades sujetas a la obligación de planificación, así como la promoción y fomento de la autoprotección por parte de las Administraciones públicas, el régimen sancionador y la inspección (arts. 21 a 26).

El Título IV regula el Registro de Planes de Autoprotección (arts. 27 a 36).

El Título V contempla el Censo Oficial de Técnicos redactores de los planes de autoprotección (arts. 25 y 26).

El Título VI regula las entidades evaluadoras acreditadas para realizar actuaciones de control (arts. 37 a 41).

Las disposiciones adicionales contienen previsiones relativas a la sujeción al Reglamento de actividades no incluidas en el mismo pero que por su especial riesgo la entidad pública acordara su sujeción, así como la posibilidad de imponer la realización de planes de autoprotección conjuntos o la inscripción directa en el Registro en determinados supuestos; al acceso a los Registros y protección de datos de carácter personal; a la presentación telemática de solicitudes de inscripción en el Registro de planes de autoprotección de Canarias; a las actividades exentas de autorización administrativa; y a la exigencia de seguros de responsabilidad civil a las personas que organizan actividades recreativas o deportivas previstas en la legislación vigente en materia de tasas y precios públicos.

Las disposiciones transitorias establecen la obligación de los titulares de actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento de adaptarse a la norma en el plazo de dos años y el régimen de acreditación del personal técnico competente para la redacción de planes de autoprotección con formación específica obtenida con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento.

Por último, los Anexos se refieren, respectivamente, al catálogo de actividades y al contenido mínimo de los planes de autoprotección y del asiento de inscripción en el Registro.

II

Finalidad del Proyecto de Decreto y competencia de la Comunidad Autónoma.

1. El Reglamento cuya aprobación se pretende tiene por objeto, de acuerdo con su art. 1, el establecimiento y regulación de las medidas de autoprotección aplicables en las actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias, públicas y privadas, susceptibles de generar situaciones de riesgo para las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo, así como regular la elaboración, implantación material y mantenimiento operativo de los planes de autoprotección, su control administrativo y la integración de las actuaciones en emergencia en los correspondientes planes de emergencia civil.

Como resulta de la exposición justificativa de la norma proyectada, se pretenden desarrollar los contenidos mínimos previstos en el R.D. 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, de carácter básico.

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 (art. 5). 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.

2. 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, así como en nuestro más reciente Dictamen 25/2013, relativo al Decreto 30/2013, de 8 de febrero, por el que se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección, entonces en fase de proyecto, y que a la entrada en vigor de la norma reglamentaria ahora proyectada quedará derogado.

En cuanto a esta competencia en materia de protección civil, 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 Regulatoras 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 Comunidad Autónoma de Canarias, 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 Comunidad Autónoma de Canarias 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 (arts. 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 [art. 27.b)] y en la que se puede subsumir igualmente la regulación de los planes de autoprotección que ahora se analiza.

III

Observaciones al articulado.

En relación con el articulado, se realizan las siguientes observaciones:

- Disposición final primera del Proyecto de Decreto.

Resulta innecesario establecer mediante esta disposición la naturaleza normativa del Decreto. Su carácter de norma de desarrollo de la normativa básica estatal ya se ha justificado en la introducción, sede adecuada para hacer referencia al conjunto normativo que resulta de aplicación.

- Proyecto de Reglamento.

- Artículo 11, apartados 2 y 4.

El art. 4.1.b) del R.D. 393/2007 establece que estos planes han de ser elaborados por un técnico competente capacitado para dictaminar sobre aquellos aspectos relacionados con la autoprotección frente a los riesgos a los que esté sujeta la actividad.

El art. 11.2 del Proyecto de Reglamento establece requisitos relativos a la titulación y experiencia profesional a los efectos de la obtención de la acreditación profesional como técnicos redactores de los planes de autoprotección, incluyendo titulaciones universitarias (apartados a y b), técnicos en prevención de riesgos laborales de nivel superior [apartado b)] o titulación de Dirección de Seguridad [apartado c)] y exigiendo además la superación de un curso específico de formación, excepto para los que estén en posesión de título universitario cuyo programa habilite para las competencias profesionales en materia de protección civil y atención de las emergencias.

A su vez, el apartado 4 permite la acreditación a los efectos exclusivos de elaboración de los planes de autoprotección al personal técnico de protección civil de las Administraciones públicas que acrediten la experiencia que asimismo se determina.

Como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 401/2007, de 1 de marzo, recaído precisamente en relación con el R.D. 393/2007, entonces en fase de proyecto, existe una reserva de ley constitucional para el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 36 de la Constitución), lo cual se explica porque constituye una limitación al derecho al trabajo de todos los españoles. Por ello, sin específico

fundamento legal, no cabe que una disposición reglamentaria imponga para una determinada actividad profesional, como puede ser en este caso la redacción de planes de autoprotección, la posesión de ciertas titulaciones o exigencias formativas.

- Artículos 17, 18 y 20.

De conformidad con el art. 17, las actividades incluidas en los apartados A y B del anexo I (actividades de relevancia local) requerirán para su previa autorización o, en su caso, con anterioridad a la presentación de la correspondiente comunicación previa, disponer del correspondiente plan de autoprotección conformado por la Administración local correspondiente, entendiéndose por "conformado" aquel plan que cuenta con informe técnico favorable.

A estos efectos, el promotor de la actividad deberá solicitar al órgano de protección civil local que corresponda la emisión del informe favorable (apartado 2), que tiene un plazo de dos meses para su emisión (apartado 3) y sólo una vez conformado el plan el interesado podrá instar ante la entidad autorizante de la actividad la autorización de la actividad o presentar la comunicación previa, acompañado en todo caso el correspondiente informe favorable (apartado 4).

No obstante, superado el plazo establecido para la emisión del informe sin que este hubiese sido emitido, el apartado 5 permite al interesado presentar la correspondiente solicitud de autorización de la actividad acreditando haber cumplido con su deber de someter el plan de autoprotección al preceptivo informe de conformidad.

Esta misma regulación se contempla para las actividades de relevancia autonómica en el art. 18, cuyo plan de autoprotección ha de ser conformado por Protección Civil autonómica.

A su vez, el art. 20.2 establece que el informe técnico a que se refieren ambos preceptos tiene carácter preceptivo y vinculante.

De la señalada regulación resulta que la autorización para el ejercicio de la actividad se condiciona a la emisión del citado informe técnico, que tiene el carácter de vinculante. Se colige de esta forma que el informe de carácter desfavorable impediría la concesión de la autorización, lo que conlleva que por norma reglamentaria, sin habilitación legal, se introduce una limitación al ejercicio de las actividades. En este sentido, es de observar que la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, cuando en sus arts. 5 y 6 regula la autoprotección, no contempla el plan como requisito necesario para la concesión de autorizaciones. Por su parte, el

art. 4 del R.D. 393/2007 únicamente exige que el plan de autoprotección se acompañe a los restantes documentos necesarios para el otorgamiento de la licencia, permiso o autorización necesaria para el comienzo de la actividad, a lo que habría que añadir la referencia a la comunicación previa, tras la modificación operada en la materia en virtud de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, cuya transposición parcial ha sido llevada a cabo por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En este sentido, el Consejo de Estado en el ya citado Dictamen 401/2007, reparó precisamente una regulación similar en el Proyecto de Real Decreto sobre la base de la siguiente argumentación:

«Condiciona, como requisito imprescindible, la presentación del plan "para el otorgamiento de las licencias o permisos determinantes para la explotación o inicio de la actividad". Según el anexo III el "órgano competente para el otorgamiento de licencia o permiso para la explotación o inicio de la actividad" es el que "haya de conceder el título para su realización".

La propia ley, en sus arts. 5 y 6, ha regulado esta cuestión y no llega en momento alguno a probar la consecuencia de que se condicione la emisión o la validez de actos jurídicos de permisos, concesiones o licencias en múltiples actividades a la presentación del plan. No habiéndolo establecido, pues, la Ley 21/1985, sobre Protección Civil, no parece que pueda imponerse por simple reglamento. Por de pronto, tal título puede no existir (piénsese por ejemplo en una actividad desarrollada al aire libre con al menos 20.000 asistentes: punto 2.g) del anexo I en cuyo caso entraría en juego el derecho de reunión) o no ser único.

En este punto es necesario distinguir entre actividades que hayan sido objeto de publicatio, es decir, hayan sido asumidas por las Administraciones públicas con carácter de exclusividad, y en aplicación de una ley, de las restantes actividades, estén o no sometidas a un régimen autorizatorio.

En las actividades sometidas a publicatio la Administración puede añadir reglamentariamente los requisitos que crea necesarios para su ejercicio por los particulares (que normalmente exigirá un título concesional).

En las restantes actividades, sin embargo, el régimen es de libertad, de acuerdo con la libertad de empresa reconocida constitucionalmente (art. 38). Las leyes, por

supuesto, pueden condicionar, y en muchas ocasiones condicionan, el comienzo de determinadas actividades a la obtención de una licencia, permiso o autorización. En estos casos la norma reglamentaria puede auxiliar a la ley en la especificación concreta de tales licencias, permisos o autorizaciones. Pero no puede perderse de vista que, a quien cumple los requisitos que la ley que impone la autorización de que se trata, complementada con su desarrollo reglamentario, es forzoso que le sea otorgada, pues el ejercicio de la actividad es un derecho. Por este motivo, para modificar los requisitos del otorgamiento de la autorización es preciso enmendar la ley singular que los prevé (o sus normas de desarrollo).

Desde luego, lo que no cabe es que el reglamento supedita el inicio de actividades dejadas a la libre actuación de los ciudadanos al cumplimiento de algún requisito administrativo, si carece de apoyatura en la ley. Tal es el caso precisamente del precepto objeto de la presente consideración. En efecto, la Ley 2/1985, de 21 de enero, aunque obliga a los titulares de centros, establecimientos y dependencias a "establecer las medidas de seguridad y prevención en materia de protección civil que reglamentariamente se determinen" (art. 5.2), en ningún momento condiciona el comienzo de una determinada actividad a un requisito meramente administrativo como es la presentación del plan de autoprotección.

La norma reglamentaria, con la base legal mencionada, puede obligar a formular un plan de autoprotección, y a disponer de él para iniciar la actividad, pues en ambos casos se trataría de una medida de seguridad y prevención. La presentación del plan ya redactado, ante una autoridad u órgano no especializado en protección civil (como se indica en el proyecto), no constituye una medida de seguridad, sino un medio de control del cumplimiento de la obligación, pero también resulta admisible. Lo que no cabe hacerse sin fundamento en una ley es prohibir que el órgano administrativo que tiene que dar una licencia, permiso o autorización previo al ejercicio de una actividad lo otorgue si no se le presenta el plan de autoprotección. Tratándose de actividades no publicadas, cada licencia, permiso o autorización responde a su régimen jurídico propio, y se ha de dar a quien cumpla los requisitos de su legislación aplicable. Si se cumplen es obligatorio su otorgamiento, y sólo por una ley pueden añadirse requisitos administrativos con finalidades ajenas a las legalmente previstas.

Así pues, el art. 4.2 se ha de limitar a establecer la obligatoriedad de acompañar el plan de autoprotección a los restantes documentos necesarios para el

otorgamiento de la licencia, permiso o autorización necesaria para el comienzo de la actividad».

Por otra parte, nada dice el precepto acerca de los casos en los que lo procedente sea la presentación de declaración responsable y no se ha emitido el informe en el plazo establecido, pues el apartado 5 del art. 17, así como el apartado 6 del art. 18, solo contienen una expresa referencia a la autorización.

- Artículo 25.d).

Este precepto contempla como funciones de inspección la de verificar el cumplimiento de las obligaciones en materia de autoprotección respecto de la actividad desarrollada, así como la comprobación de que los riesgos asociados a ellas se mantienen o por el contrario se han modificado sustancialmente.

El precepto, sin embargo, incluye también la función de verificar la idoneidad del contenido de los planes de autoprotección respecto de la actividad desarrollada. Se trataría este de un cometido propio de la actividad de comprobación que se lleva a cabo a través del informe técnico al que se refiere el art. 20, pues de otro modo podría suponer que se emite un informe favorable en relación con un plan que no cumple con la finalidad que le es propia.

- Artículo 38.3.

El art. 37.4 establece la posibilidad de acreditar a las personas físicas como evaluadoras en materia de autoprotección, siempre que reúnan los requisitos de solvencia económica, técnica y profesional.

En concordancia con este precepto, en el art. 38.3 habría de incluirse la mención a las personas físicas.

C O N C L U S I O N E S

1. De acuerdo con el razonamiento que se expone en el Fundamento III, se consideran contrarios a Derecho el art. 11, apartados 2 y 4, así como los arts. 17, 18 y 20 del PD.

2. Se formulan observaciones a los artículos que se indican en el citado Fundamento III.