



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 130/2018

(Pleno)

La Laguna, a 3 de abril de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la instrucción técnica complementaria AEM 1, «Ascensores», del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención, aprobada por Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 68/2018 PD)*.*

FUNDAMENTOS

I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita dictamen preceptivo sobre el «Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la instrucción técnica complementaria AEM 1, «ascensores», del reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobada por el Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias», a propuesta de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, efectuada por escrito de 20 de febrero de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 21 de febrero de 2018, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 19 de diciembre de 2018 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio].

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

A este respecto, el presente Proyecto de Decreto acomete, como en su propio título se indica, el desarrollo de la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1, «ascensores», para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, siendo necesario señalar que la norma proyectada se ampara en la habilitación a las Comunidades Autónomas establecida en el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (LI), el cual establece las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas y dispone que «Los Reglamentos de Seguridad Industrial de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio».

II

Sobre el marco competencial autonómico.

En lo que se refiere a esta cuestión, se ha de tener en cuenta que en la disposición final única de la LI se establece que los arts. 1, 2, 3, apartados 1 al 3, y 4 a), b), e), g) y h); el art. 4; los arts. 9 al 18; los arts. 21 al 27, 30 al 37 y 38, apartado 2, se dictan al amparo del art. 149.1.1ª y 13ª de la Constitución; y en la disposición final primera del Real Decreto 88/2013, se dispone que «Este Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», siendo esta normativa de carácter básico, cuyo desarrollo se efectúa con la norma proyectada en virtud de lo dispuesto en el art. 31.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) por el que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de industria, si bien en dicho precepto se establece que ello es así sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias y de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

La materia objeto del Proyecto de Decreto, propia de la competencia de industria, se encuadra en el ámbito de la seguridad industrial, cuya normativa básica corresponde al Estado. La competencia autonómica en relación con la presente iniciativa objeto del Proyecto de Decreto se ampara en el art. 31.2 EAC.

Sobre la tramitación del procedimiento.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina 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 Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la 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:

- El informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Dirección General de Industria y Energía, de 9 de agosto de 2017, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo); el informe de evaluación de impacto de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); el informe de evaluación del proceso de participación ciudadana (art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP); el informe de impacto empresarial (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); y el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias, de 22 de agosto de 2017 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que el Proyecto de Decreto no produce impacto en los presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias, ni produce impacto sobre el régimen presupuestario.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 28 de septiembre de 2017 [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su punto 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de carácter favorable, señalándose, entre otros extremos, que las previsiones normativas del Proyecto de Decreto no comportan efectos materiales sobre los ingresos y gastos de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma ni del resto de Administraciones Públicas Canarias, ni sobre los ingresos de la Hacienda Pública Autonómica.

- Informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico, de 22 de diciembre de 2017 [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 7 de febrero de 2017 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Además, el Proyecto de Decreto se sometió igualmente a un periodo de información pública y a consulta pública previa a través del portal web de la referida Consejería (Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento Orgánico), en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1.2 LPACAP, habiéndose recibido diversas aportaciones, como las de los Ilustres Colegios de Administradores de Fincas de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, entre otros. Asimismo, el Proyecto de Decreto se remitió a las distintas Consejerías del Gobierno de Canarias.

- La introducción que se contiene en el Proyecto de Decreto, a modo de Preámbulo, cumple con el mandato legal establecido en el art. 129 LPACAP, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia.

- Por otra parte, en el expediente no consta el informe de la Inspección General de Servicios [art. 76.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

III

Acerca de la estructura, contenido y finalidad del Proyecto de Decreto.

1. El Proyecto de Decreto se compone de una Introducción (a modo de Preámbulo), de un artículo único por el que se aprueban las Instrucciones, que desarrollan diversos aspectos de la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1, «ascensores», del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobada por el Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero y, además, de una disposición derogatoria única y de tres disposiciones finales, referidas respectivamente al desarrollo de la norma proyectada por el titular de la Consejería competente en la materia, la aplicación de normativa supletoria y a la entrada en vigor del Proyecto de Decreto.

Además, cuenta con un Anexo en el que se contienen las referidas Instrucciones, que se dividen en siete apartados, que regulan, en este orden, su ámbito de aplicación, la puesta en servicio, la reparaciones y modificaciones, el mantenimiento, las actuaciones de accidentes con daños a personas o bienes, las inspecciones periódicas y la comunicación bidireccional.

Y, por último, con un anejo A, que por ser el único resulta innecesario rotularlo con la letra A, en el que se contiene el alcance mínimo de las revisiones de mantenimiento.

2. En cuanto al objeto y finalidad del Proyecto de Decreto, la propia norma proyectada señala que su objeto es desarrollar la ya referida Instrucción Técnica Complementaria estatal, AEM 1, “ascensores”, que establece las reglas de seguridad aplicables a los ascensores para proteger a las personas y las cosas contra los diferentes riesgos de accidentes que pudieran producirse como consecuencia del funcionamiento y mantenimiento de dichos aparatos, añadiéndose que se persigue el asegurar el cumplimiento de la normativa reguladora de la materia y lograr también el control y vigilancia de los ascensores durante toda su vida útil. Debe, sin embargo, señalarse que parte del contenido del Proyecto de Decreto (concretamente el apartado VII del Anexo, «Comunicación Bidireccional») no desarrolla la citada Instrucción Técnica Complementaria, sino otra norma estatal (el apartado 10 del Anexo del Real Decreto 57/2005, de 21 de enero). Esta circunstancia afecta al título del Proyecto de Decreto.

En lo que se refiere, específicamente, a la justificación del Proyecto de Decreto, en primer lugar, se afirma que se busca establecer los criterios homogéneos para la

aplicación de la Instrucción estatal así como el desarrollo y aclaración de determinados aspectos de la misma, pues es precisa la adaptación técnica de los requisitos y condiciones de los procedimientos de mantenimiento e inspección de los ascensores a dicha norma mediante la adopción de nuevos criterios técnicos específicos para la materialización de las revisiones y las inspecciones periódicas.

En segundo lugar, se señala que actualmente existe en la Comunidad Autónoma de Canarias un parque de cerca de 30.000 ascensores, lo que dificulta mucho su control, siendo necesarias las medidas que se establecen en la norma proyectada con la finalidad de permitir a las empresas conservadoras de dichos aparatos colaborar eficazmente en el cumplimiento de la normativa de seguridad.

IV

Observaciones a las disposiciones del Proyecto de Decreto.

La regulación proyectada objeto de este Dictamen se ajusta, en términos generales, a la normativa estatal y autonómica de aplicación. No obstante, se realizan las siguientes observaciones:

- Disposición final segunda.

En la misma se establece que en todo lo no previsto en el presente Decreto será de aplicación lo dispuesto en la Instrucción Técnica contenida en el Real Decreto 88/2013, siendo esta cláusula de todo innecesaria, no solo porque es de aplicación directa lo dispuesto en ella en virtud del 149.3 CE, sino porque la norma proyectada tiene por finalidad regular el desarrollo de lo contenido con carácter básico en dicho Real Decreto. A ello debe añadirse además, como ya se indicó más arriba, que el Proyecto de Decreto no sólo desarrolla el Real Decreto 88/2013, sino también el 57/2015.

Más impropio aún resulta otorgar a las Leyes 39/2015 y 40/2015, el carácter de normativa supletoria.

- Apartado I del Anexo.

En el mismo, a la hora de determinar el ámbito de aplicación de la norma, se emplea el término "*aparatos elevadores*", cuando el Real Decreto 88/2013, en el apartado 2.2 unifica la terminología manifestando que a efectos de esta Instrucción Técnica Complementaria (ITC) se denominará "*ascensores*" a todos los aparatos elevadores. Por tanto, sería conveniente sustituir tal expresión por la de ascensor para con ello clarificar el texto normativa del Proyecto de Decreto.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1, «ascensores», del Reglamento estatal de aparatos de elevación y manutención, se considera conforme con los parámetros de legalidad y estatutariedad aplicables.