



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 7 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 17 de julio de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 265/2018 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 art. 11.1.B.b) en relación con el art. 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 regulan medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario y viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de toma en consideración del Proyecto de Decreto, en aplicación de lo previsto en el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

2. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, ha de resaltarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), contiene en su Título VI (arts. 127 a 133) la regulación, de carácter básico, relativa al procedimiento

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. Esta nueva regulación ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016 y resulta pues aplicable al presente proyecto normativo, dado que su procedimiento de elaboración ha sido iniciado el 21 de septiembre de 2017, mediante el correspondiente informe de iniciativa reglamentaria.

A este respecto conviene señalar que el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FFJJ 7 y 8) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la obligación de consignar en el preámbulo o exposición de motivos una justificación suficiente relativa a la adecuación del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento a los citados principios de buena regulación (apartados primero, inciso segundo, y quinto, último inciso, del art. 129). En este pronunciamiento, considera el Tribunal que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común», por lo que invaden las competencias que las Comunidades Autónomas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes y no son pues aplicables a sus iniciativas legislativas. En cambio, por lo que se refiere a la iniciativa reglamentaria, sienta el Tribunal la doctrina, ya sostenida en su anterior Sentencia 91/2017, de que las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas y, por tanto, no invaden sus competencias estatutariamente asumidas. Continúan por ello siendo de aplicación a la elaboración de las normas reglamentarias autonómicas.

En cumplimiento del referido precepto básico, en el Preámbulo del presente Proyecto de Decreto se ha dejado acreditado el cumplimiento de la exigencia de justificar la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Por otra parte, constata este Consejo que en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado también 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 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:

- Informe de iniciativa reglamentaria de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de 21 de septiembre de 2017 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), en el que se incluyen los preceptivos informes de valoración del impacto empresarial de la norma proyectada (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), de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres) y de impacto de la normativa sobre la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio). Se incluye asimismo 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], en la que se pone de manifiesto que el Proyecto de Decreto no produce impacto en los ingresos de la Administración autonómica, dado que no presenta incidencia recaudatoria y, por lo que se refiere a los gastos, se producirán en relación con los recursos humanos y con el Plan Estratégico de Subvenciones, que se detallan en la memoria. Por último, recoge también el informe relativo a la explicación y evaluación del proceso de participación ciudadana, en el que se indica que se habilitó el trámite de consulta pública, en el que se realizaron diversas aportaciones al Proyecto de Decreto.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de fecha 29 de septiembre de 2017 [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].

- Escrito de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de 27 de diciembre de 2017 en el que se estima la improcedencia de emisión de informe al no encontrarse la norma propuesta en el supuesto contemplado en el artículo 77.c) del Decreto 382/2015 ni en el art. 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, ya que el procedimiento administrativo de inscripción por los Ayuntamientos de los planes de

salvamento de playas en el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección no tiene directa repercusión en la ciudadanía.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica [Norma Tercera.1.h) del Decreto 20/2012]. Con ocasión de este trámite se presentaron observaciones por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda y de Turismo, Cultura y Deportes.

- Cumplimiento del trámite de audiencia a la Administración General del Estado, así como a los Ayuntamientos. Se presentaron observaciones la Demarcación de Costas de Canarias, la Delegación del Gobierno en Canarias y los Ayuntamientos de San Bartolomé de Tirajana, de la Villa de Agüimes, de la Villa de la Matanza de Acentejo, de Telde y de Arona.

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones representativas de derechos e intereses legítimos afectados, presentado alegaciones la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

- Documentación relativa al trámite de información pública al que fue sometido el Proyecto de Decreto, durante el que se presentaron diversas alegaciones.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio], emitido el 23 de octubre de 2017, en el que en el que requiere la aportación de una nueva memoria económica e informe de la Oficina Presupuestaria. Cumplimentados estos trámites, se emite nuevo informe, con carácter favorable, con fecha 21 de diciembre de 2017.

- Informes de la Dirección General de Seguridad y Emergencias de fechas 19 de marzo y 8 de mayo de 2018 en los que se analizan las observaciones planteadas durante los señalados trámites de consulta a los Departamentos de la Administración autonómica, audiencia e información pública.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de 20 de diciembre de 2017 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la citada Dirección General de 16 de abril de 2018.

- Informe de la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias, adoptado con carácter favorable en sesión celebrada el 23 de marzo de 2018 (arts. 30 de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias

y 67 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, aprobado por Decreto 137/2016, de 24 de octubre).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 9 de mayo de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Informe de legalidad de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y de Turismo, Cultura y Deportes [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], de 14 de mayo de 2018, que informa favorablemente el texto del Proyecto de Decreto a efectos de lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril.

3. Por lo que a la estructura del Proyecto de Decreto se refiere, éste consta de un Preámbulo, diecinueve artículos, divididos en dos capítulos, tres Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales. La norma incluye además cinco Anexos.

En el Preámbulo de la norma se exponen los motivos del texto, que se justifica en la consideración de que la costa del Archipiélago Canario, así como la variedad y singularidad de sus playas, algunas de ellas muy significativas por entidad y uso y su frecuente utilización para la realización de actividades de recreo y deportivas, con el consiguiente incremento del riesgo para bañistas y resto de personas usuarias -sin menoscabo tampoco de sus zonas costeras, que sin ser playas son usadas para el baño- exigen la determinación de una serie de actuaciones en materia de salvamento y seguridad de las vidas humanas, y su consiguiente coordinación con los servicios de protección civil y emergencias, a fin de procurar las mayores cotas de garantía para tales personas. El Preámbulo por otra parte refiere el marco competencial autonómico que habilita para la aprobación de una norma como la pretendida.

El Capítulo I, dedicado a las «Disposiciones Generales» (arts. 1 a 4), establece el objeto de la norma, el concepto de «otras zona de baño marítimas», la clasificación de las playas y, por último, el Catálogo General de Playas y otras Zonas de Baño Marítimas.

El Capítulo II contempla las «Medidas de Seguridad aplicables a las playas y otras zonas de baño marítimas» (arts. 5 a 19). En el mismo se prevé la elaboración de los Planes de Seguridad y Salvamento de cada playa u otra zona de baño, que se configuran como instrumentos de planificación municipal específicamente dirigidos a la salvaguarda de la vida humana (Sección 1ª). Se contienen asimismo las medidas de

seguridad que han de adoptarse en las playas a los efectos de garantizar la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente, entre las que se prevé la implantación de un Servicio de Salvamento (Sección 2ª), así como aquellas otras medidas que se deben disponer en las otras zonas de baño marítimas (Sección 3ª).

Las tres Disposiciones adicionales regulan la creación de una Sección de Playas y otras zonas de baño en el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección (primera), las actuaciones conjuntas de coordinación de los Departamentos competentes en materia de protección civil y de turismo en materia de prevención (segunda) y, finalmente, la comunicación entre Administraciones.

Por lo que se refiere a las Disposiciones Transitorias, la primera contempla la publicación provisional en sede electrónica de las previsiones de clasificación y posibles grados de protección de las playas y otras zonas de baño marítimas.

La Disposición transitoria segunda otorga a los Ayuntamientos un plazo máximo de cuatro años para proceder a la adecuación a las previsiones de sus Planes de Seguridad y Salvamento.

La Disposición transitoria tercera concede un plazo de cuatro años al personal integrado en los diferentes Servicios de Salvamento que a la fecha de entrada en vigor del Decreto vengan ejerciendo funciones de socorristas para disponer de la correspondiente cualificación profesional.

La Disposición transitoria cuarta se refiere a la formación del personal voluntario, para los que se considera condición suficiente la formación de socorrista acuático impartida por la Cruz Roja Española, así como la que reciba el personal voluntario de las Agrupaciones Locales de Protección Civil hasta tanto se regule la acreditación de la formación que prevé la propia norma.

La Disposición derogatoria única prevé la derogación de cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan al presente Decreto y, específicamente, el Decreto 98/2003, de 21 de mayo, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Disposición final primera faculta al titular del Departamento con competencias en materia de protección civil para la modificación, mediante «Orden de naturaleza no reglamentaria» que deberá publicarse en el Boletín Oficial de Canarias, los anexos de este decreto, previa audiencia a los municipios canarios costeros e informe de la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias de Canarias.

La Disposición Final Segunda en su apartado 1 habilita al titular de la consejería competente en materia de protección civil para regular la homogeneización de los elementos comunes de la uniformidad del vestuario y equipamiento, así como de la cartelería. En su apartado 2 faculta a los Departamentos competentes en materia de educación, sanidad y protección civil para regular la formación necesaria para el voluntariado.

Por último, la Disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor de la norma, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

1. El presente Proyecto de Decreto tiene por objeto, conforme a su art. 1, regular las medidas para la efectiva aplicación de las normas e instrucciones dictadas por la Administración General del Estado en materia de seguridad humana en lugares de baño, así como para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en el ámbito de las playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por lo que se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la materia objeto del presente Proyecto de Decreto, debe partirse de lo dispuesto en el art. 132.2 de la Constitución Española, en virtud del cual son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Al respecto y en lo que al orden de distribución de competencias se refiere, ha señalado el Tribunal Constitucional de forma reiterada que la titularidad del dominio público no es, en sí mismo, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad. Tal doctrina no significa, sin embargo, añade el Tribunal, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, conclusión que resulta no solo del análisis del art. 132 C.E., ya que «tratándose del demanio natural, es lógico que la potestad de

demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal», sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149 [SSTC 77/1984, 227/1988, 103/1989, 149/1991 y 57/2016, entre otras]

Señala también el Tribunal, y en lo que ahora interesa, que esta facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran, no impide el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas. Destaca en este sentido que «la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico: ni las normas que distribuyen competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado sobre bienes del dominio público prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas, ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988 fundamentos jurídicos 14.5 y 15.1). En esta sentencia y para corroborar esta disociación entre la titularidad de un bien de dominio público y las competencias -legislativas o de otro orden- que atañen a su utilización, nos apoyamos precisamente en el dato de que distintas Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del litoral, aunque la Constitución considera inequívocamente dominio público estatal a la zona marítimo-terrestre y las playas y mencionamos también la atribución a diversas Comunidades de competencias sobre salvamento marítimo y vertidos en aguas territoriales del Estado, así como sobre medios de transporte que discurren sobre infraestructuras de titularidad estatal [en el mismo sentido, STC 53/1984]». Admite pues el Tribunal Constitucional la constitucionalidad del ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas que puedan tener como soporte físico el demanio marítimo-terrestre.

En el ámbito concreto que nos ocupa, la materia regulada por el proyecto de Decreto se inscribe en el ámbito de la protección civil, que para el Tribunal Constitucional, ante la falta de referencia concreta a la protección civil en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía -a excepción de aquéllos de reciente modificación-, se subsume, a título principal, en la competencia estatal sobre «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), pero también en la autonómica de

«vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» (art. 148.1.22 CE) y en muchos otros títulos competenciales como carreteras, sanidad, medio ambiente, industria, ordenación del territorio y del litoral, etc., en las que pueden producirse actuaciones de protección civil que justifiquen la intervención del poder autonómico.

En esta línea y en la específica materia objeto del Proyecto de Decreto, no se puede prescindir de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su ya citada Sentencia 149/1991, de 4 de julio, en relación con la competencia estatal para la elaboración y aprobación de las disposiciones sobre seguridad humana en los lugares de baño establecida en el art. 110.i) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Se pronuncia al respecto el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

El Gobierno Vasco impugna también la atribución a la Administración del Estado de las facultades necesarias para la elaboración y aprobación de normas sobre seguridad humana en lugares de baño, que considera propia, como inscribible dentro del ámbito de la protección civil.

Es evidente, en efecto, que estas normas afectan directamente al uso común del dominio público, cuya regulación es competencia estatal, pero que, al mismo tiempo pueden encuadrarse, de acuerdo con su contenido, en el título que el Gobierno Vasco invoca (protección civil). Ha de entenderse por lo tanto que se trata de competencias concurrentes y que las normas estatales han de ser entendidas como el mínimo indispensable, que la Comunidad Autónoma puede ampliar para mayor garantía de los usuarios. Entendido en estos términos el precepto no es contrario a la Constitución.

Esta vinculación material entre la seguridad de las personas en zonas marítimas de baño y la protección civil supone pues la existencia de una concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de dictar disposiciones generales en materia de seguridad de las personas en zonas marítimas de baño. En esta concurrencia competencial, las normas estatales, en palabras del Tribunal Constitucional, se configuran como un mínimo indispensable que las Comunidades Autónomas deben respetar y pueden, por lo tanto, en ejercicio de sus competencias, dictar normas destinadas a proporcionar mayor seguridad a los usuarios.

Al respecto procede señalar que la materia «protección civil» no figura en el listado de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto de Autonomía. No se trata tampoco de una materia contemplada en las normas constitucionales conformadoras del sistema de distribución de competencias

entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, como ha señalado el Tribunal Constitucional, de este silencio de la Norma fundamental no puede extraerse 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, sino que tal materia se engloba en la seguridad pública

En consonancia con este planteamiento, los arts. 114 de la Ley de Costas y 224 de su Reglamento General, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, prevén que las Comunidades Autónomas ejercerán aquellas competencias relacionadas con el ámbito de aplicación de dicha Ley que tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Del mismo modo, el art. 115 de la referida Ley y el 225 de su Reglamento General, se refiere a las competencias municipales, estableciendo que las mismas podrán abarcar, entre otras, el mantenimiento de las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración General del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas.

Por último, cabe señalar que las condiciones mínimas establecidas por la normativa estatal se encuentran reguladas en la antigua Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1972 por la que se dictan determinadas normas e instrucciones para la seguridad en los lugares de baño.

2. Por lo que se refiere a la legislación autonómica, la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, prevé en su art. 1.2 que las Administraciones públicas canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán en su conjunto la salvaguarda de la seguridad pública en la Comunidad Autónoma y en su art. 2.b) contempla, entre las actuaciones de aquéllas, la adopción de las medidas de prevención y protección necesarias para evitar o reducir la posibilidad de los daños o la alteración de la seguridad pública.

A su vez, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en sus arts. 18.5 y 66, establece respectivamente el derecho de las personas usuarias turísticas a la existencia de un servicio de socorrismo y señales sobre la peligrosidad del mar en cada momento, así como la correlativa obligación de los municipios de implantar tales servicios, derivando su determinación de manera reglamentaria.

En esta referencia a la normativa autonómica, procede señalar que ya mediante el Decreto 98/2003, de 21 de mayo, se procedió a regular las medidas mínimas de seguridad y protección que han de cumplir las playas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

No obstante, la entrada en vigor de esta norma reglamentaria fue suspendida *sine die* mediante el Decreto 289/2003, de 9 de diciembre, dado que, de acuerdo con su Preámbulo, algunas de sus previsiones precisaban ser modificadas al objeto de contemplar su aplicación uniforme a todas las playas de Canarias, además de la necesidad de proceder a la armonización de su contenido con las competencias estatales y municipales y, por último, debido a las dificultades de su inmediata aplicación por el elevado impacto económico sobre las haciendas locales. El nuevo Decreto cuya aprobación se pretende prevé la derogación de la citada norma.

3. Por último, por lo que se refiere a la normativa de otras Comunidades Autónomas en esta materia, en la Comunidad de la Islas Baleares se ha aprobado el Decreto 2/2005, de 14 de enero, regulador de las medidas mínimas de seguridad y protección que tienen que cumplir las playas y zonas de baño, modificado por el Decreto 27/2015, de 24 de abril.

III

El contenido del Proyecto de Decreto suscita las siguientes observaciones.

- Artículo 2.

Este artículo contiene una definición del concepto «otras zonas de baño». No contiene el mismo la definición de «playa», lo que se ha justificado en el expediente en la necesidad de no reiterar la normativa básica estatal.

En nuestro reciente Dictamen 301/2018, de 26 de junio, hemos tenido ocasión de poner de manifiesto la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las *leges repetitae* en los siguientes términos:

Como este Consejo ha advertido en diversas ocasiones (ver, por todos, los Dictámenes 94/2018, de 7 de marzo, y 147/2017, de 2 de mayo), la mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

«No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18; así como en las SSTC 32/2016 y 36/2017]».

Debe, por tanto, evitarse la reiteración de la normativa básica estatal, que sólo se permite cuando sea imprescindible para hacer inteligible la norma autonómica, sin que pueda, en este último caso, modificarse lo que dice la legislación básica.

Precisamente en esta ocasión la inclusión de la definición del concepto de playa encontraría justificación en la necesidad de coadyuvar a la claridad de la norma, que sí define en cambio el concepto de «otras zonas de baño», cuando las medidas de seguridad que regula van principalmente dirigidas a las primeras. Por ello, sería posible la inclusión de tal concepto, si bien puntualizando que se recoge «de conformidad con la normativa estatal de aplicación», en este caso, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la normativa reglamentaria que la desarrolla.

- Artículo 4.2

En su apartado 2 se establece que “el Catálogo General de Playas y otras Zonas de Baño Marítimas de Canarias (...) incluirá, el menos, la siguiente información: (...)”. Conforme a una técnica jurídica más depurada, resultaría más adecuado el empleo de otras expresiones (“el Catálogo General de Playas y otras Zonas de Baño Marítimas de Canarias (...) contendrá, al menos, las siguientes determinaciones: (...)”, “el Catálogo General de Playas y otras Zonas de Baño Marítimas de Canarias (...) tendrá, al menos, el siguiente contenido: (...)”, u otras análogas).

- Artículo 16.3.

En este precepto se alude a unos *instrumentos de planificación* que no se encuentran previstos ni regulados en el articulado propuesto y que son distintos de los Planes de Seguridad y Salvamento de Playas, como evidencia el propio precepto,

por lo que se considera procedente una mayor concreción acerca de su contenido y alcance.

- Disposición final primera.

Esta disposición faculta al titular del Departamento con competencias en materia de protección civil para la modificación *mediante Orden de naturaleza no reglamentaria*, que deberá publicarse en el Boletín Oficial de Canarias, de los anexos del Decreto.

Sin perjuicio de que en el ejercicio de su potestad reglamentaria pueda el Gobierno disponer que la modificación de los anexos que acompañan al PD pueda realizarse mediante la aprobación de la orden correspondiente, lo que no le cabe es determinar o excluir su carácter normativo, lo que vendrá dado por la naturaleza misma de las propias determinaciones incorporadas a la orden. Por lo que, de conformidad con lo que acaba de indicarse, se propone la supresión del inciso *“de naturaleza no reglamentaria”*.

- Anexo I.

El apartado 2 de este Anexo lleva por título el de «criterios para la determinación del grado de protección de las playas y zonas de baño marítimas».

Este mismo título se contempla en su apartado 2.1. Además de reiterativo, el contenido de este apartado 2.1 no establece unos criterios, que ya se encuentran establecidos con anterioridad al inicio del apartado 2 (afluencia de personas y valoración del riesgo intrínseco), sino que concreta las condiciones para la determinación de tales criterios. Por ello, procede la modificación del título de este apartado a fin de evitar la reiteración y ajustarse a su contenido. A este respecto, en el propio apartado, tras su título, se alude al «método para la determinación del grado de protección», que resulta más ajustado.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regulan medidas para la aplicación de las normas e instrucciones para la seguridad humana y para la coordinación de las emergencias ordinarias y de protección civil en playas y otras zonas de baño marítimas de la Comunidad Autónoma de Canarias se ajusta al marco legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III de este Dictamen.