



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 6 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 361/2025 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, 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 de Canarias (LCCC), solicita, mediante oficio con registro de entrada en este Organismo Consultivo el 30 de julio de 2025, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias.

A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 29 de julio de 2025 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Como se dijo, la preceptividad deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán con ese carácter los 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.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

En este caso, el Reglamento cuya aprobación se pretende constituye desarrollo de legislación básica del Estado. Fundamentalmente se trata de desarrollar determinados preceptos básicos -que se precisarán más adelante- de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, así como de otra normativa básica estatal en materia de protección civil a la que se remite la citada legislación de montes.

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

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación 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 -en adelante, Decreto 15/2016- en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Consulta pública previa sobre la iniciativa normativa realizada mediante la publicación, a través del Portal web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, de un informe en el que se expone la necesidad y oportunidad de elaboración de la norma, cuál es su objetivo y los problemas que se pretenden solucionar [art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP- y art. 80.2 LPGC]. De conformidad con lo señalado en el Informe de participación ciudadana en este trámite, elaborado por la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad con fecha 16 de julio de 2024, este proceso de consulta previa estuvo activo entre los días 10 de noviembre y 12 de diciembre de 2023, habiéndose recibido una aportación por parte de tres entidades de manera conjunta (Coordinadora Regional de Agentes Forestales y de Medio Ambiente de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO; Coordinadora Regional de Agentes de Medio

Ambiente de los Servicios Públicos de UGT y Asociación Profesional de Agentes Forestales y de Medio Ambiente de Canarias). Estas entidades presentaron un documento firmado por todas ellas, de fecha 12 de diciembre de 2023, que contiene un borrador de actualización del Decreto 146/2021.

En el señalado informe se valoran las aportaciones, de las que se da traslado al equipo redactor de la norma.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad con fecha 9 de octubre de 2024 (art. 80.1 y 4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2016), en el que se analizan los siguientes aspectos:

a) Justificación de la iniciativa.

b) Análisis de la iniciativa.

c) Memoria Económica.

d) Proceso de participación ciudadana.

e) Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo, exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

f) Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el 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.

g) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales, que incluye:

- Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe por razón del cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

- Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

h) Memoria de simplificación [art. 8.1,b) del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se aprueban las medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, se elabora la presente memoria sobre las medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento].

i) Justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación (arts. 66 y 80.5 LPGC).

- Orden de la Consejería de Transición Ecológica y Energía de fecha 19 de agosto de 2024, por la que se resuelve iniciar el procedimiento para la aprobación de la iniciativa reglamentaria por la que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 80.1 LPGC).

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de información pública (art. 80.7 LPGC), publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 214, de 25 de octubre de 2024 y a través de la web de participación ciudadana, durante un periodo de quince días hábiles, desde el 28 de octubre hasta el 18 de noviembre de 2024.

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a las organizaciones o asociaciones que agrupan o representan a las personas a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se puedan ver afectados por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto (art. 80.7 LPGC): Coordinadora Regional de Agentes Forestales y de Medio Ambiente de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO; Coordinadora Regional de Agentes de Medio Ambiente de los Servicios Públicos de UGT y Asociación Profesional de Agentes Forestales y de Medio Ambiente de Canarias, que presentaron alegaciones en el plazo establecido.

Este trámite fue asimismo concedido a los Cabildos insulares y la Federación Canaria de Municipios (FECAM), así como al Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y al Consorcio de prevención, extinción de incendios y Salvamento de la isla

de Tenerife, presentando observaciones los Cabildos Insulares de Gran Canaria, Lanzarote y El Hierro, así como la FECAM.

Las observaciones efectuadas en estos trámites han sido objeto de valoración en informe de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad de fecha 25 de abril de 2025.

Consta por último que la iniciativa ha sido publicada en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias [art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública].

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 22 de enero de 2025 [norma tercera, punto 1, letra e), en relación con la Norma octava, punto 1, del Decreto 15/2016]. En el plazo concedido formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Turismo y Empleo (5 de febrero de 2025), de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (18 de febrero de 2025), de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas (24 de febrero de 2025), de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (24 de febrero de 2025), de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria (14 de marzo de 2015).

Constan en el expediente informes de contestación a las observaciones efectuadas elaborados por la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad, de fechas 23 y 25 de abril de 2025, en los que se realiza el análisis y valoración de observaciones presentadas.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Transición Ecológica y Energía, emitido el 14 de abril de 2025, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de impacto por razón de género, identidad y expresión de género y de diversidad sexual sobre la iniciativa reglamentaria, elaborado por la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad con fecha 14 de abril de 2025 (apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

Este informe fue remitido, junto con el informe de comprobación elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante (que no consta en el expediente remitido a este Consejo), al Instituto Canario de igualdad con fecha 26 de

junio de 2025, con objeto de que este Organismo realice el seguimiento de los informes de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 30 de abril de 2025, de conformidad con el art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio.

- Con fecha 29 de mayo de 2025 y previa propuesta al respecto se aprueba por la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, el Consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas y el Consejero de Transición Ecológica y Energía la Orden por la que se acuerda la tramitación conjunta y se declara la urgencia de la tramitación del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Esta Orden se adopta ante la conveniencia de que la iniciativa fuera propuesta conjuntamente por los citados Departamentos de la Administración autonómica, a la vista de las competencias atribuidas a cada una de ellas, señalando que *«efectivamente, la Dirección General de Emergencias de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas tiene atribuida la competencia para el desarrollo de los servicios de extinción de incendios y rescates en colaboración con las distintas Administraciones Públicas y con las entidades privadas prestatarias de este tipo de servicios.*

Por su parte, toda vez que el proyecto de Decreto aborda la creación de un órgano colegiado cuya regulación se rige por lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, corresponde a la Dirección General de Seguridad velar por su debida aplicación conforme a las competencias que tiene atribuidas por razón de la materia en el marco de aquellas que corresponden a la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad».

En esta Orden se acuerda asimismo la conservación de los actos y trámites ya instruidos y declarar la tramitación de urgencia del procedimiento.

- Informes de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fechas 29 de mayo y 24 de julio de 2025, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias [arts. 82.1 LPGC, 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, 83.c) y 84.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 108/2024, de 31 de julio].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de junio de 2025, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Con fecha 9 de julio de 2025 se emite un segundo informe complementario al haberse incorporado con posterioridad al texto del proyecto de Decreto nuevas regulaciones tras la realización de los trámites de información pública, audiencia y consulta a los Departamentos.

Las observaciones efectuadas por la Viceconsejería han sido objeto de valoración en informe de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad de fecha 21 de julio de 2025.

- Escrito de 15 de julio de 2025 de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad dirigido a la Viceconsejería de Administraciones y Transparencia por el que solicita la emisión de informe por el Consejo Municipal de Canarias.

En contestación de fecha 17 de julio se comunica que la Viceconsejería entiende que el Proyecto de Decreto no tiene que ser sometido a informe del citado Consejo, toda vez que *«tratándose el Proyecto de Decreto en cuestión de una disposición reglamentaria cuya finalidad principal es la actualización de la normativa vigente en materia de prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias, puede concluirse que no se encuadra dentro de las disposiciones reglamentarias que desarrollan la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, ni afecta a la organización ni al régimen jurídico general de las entidades municipales. Tampoco parece incidir en la financiación de los municipios, en virtud de la memoria económica aportada con la iniciativa»*.

- Informe de legalidad, de fecha 24 de julio de 2025, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías promotoras de la iniciativa reglamentaria [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de

organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 24 de julio de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 LPACAP, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

En este sentido, en el Preámbulo del PD se justifica que «El presente Decreto se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 66.1 y 80.5 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, o norma que la sustituya. En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, se trata de una norma necesaria para la actualización de la regulación de la prevención y extinción de incendios al nuevo marco normativo regulador de la materia y a los nuevos y cambiantes escenarios en el que se desarrollan estos fenómenos en la actualidad. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, contiene la regulación imprescindible de esta materia al no existir ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos. Conforme a los principios de seguridad jurídica y eficiencia, resulta coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente tanto de la prevención como de la extinción de incendios forestales. Por último, se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, ya que se ha garantizado, en todo momento, en la tramitación del proyecto, la audiencia e información pública, por lo que las potenciales personas, asociaciones o colectivos destinatarios de esta norma han tenido la posibilidad de participar activamente en su elaboración, aportando diferentes propuestas y sugerencias. Asimismo, en aplicación del principio de eficiencia se constata que la iniciativa normativa no supone ninguna carga administrativa innecesaria o accesorio y no afecta a la racionalización, en su aplicación, de la gestión de los recursos públicos, y la creación del órgano

administrativo cumple con las previsiones recogidas en el artículo 5.3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Finalmente, se ha dado cumplimiento a las previsiones establecidas por la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de igualdad entre Mujeres y Hombres y por la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

III

Objeto, justificación y estructura del PD

1. El presente PD, de acuerdo con su art. 1, tiene por objeto establecer las medidas para la prevención y extinción, y medidas urgentes para la restauración de zonas afectadas de los incendios forestales e incendios en la interfaz urbano-forestal, que se puedan producir en la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Por lo que a su justificación se refiere, en el Preámbulo del PD se motiva esta nueva regulación en la necesidad de actualización de la normativa vigente, singularmente del Decreto 146/2001, de 9 de julio, aprobado hace ya más de dos décadas, debido a la evolución, tanto de la problemática asociada a los incendios, como de la normativa y herramientas legales vinculadas a la materia y todo ello con la finalidad de dar respuesta a las demandas actuales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y para que sea concordante con el corpus normativo vigente.

Constata así el Preámbulo, por una parte, que los incendios forestales son un fenómeno recurrente en los montes de Canarias, cuya presencia no ha disminuido durante estas dos últimas décadas, y su tipología ha evolucionado con el incremento de fenómenos como los incendios en la interfaz urbano-forestal, y los más frecuentes grandes incendios forestales, lo que demanda nuevas herramientas para su gestión y prevención. Se ha desarrollado así un nuevo marco técnico, como el Plan Forestal Español 2022-2032 y la Estrategia Forestal Española, Horizonte 2050, que inciden en la necesidad de prepararse ante los riesgos derivados de los incendios forestales, estableciendo directrices comunes en materia de extinción y prevención.

Desde el punto de vista legislativo, pone de relieve el Preámbulo el nuevo marco normativo de aplicación, citando, entre otros, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre,

de Montes, y sus sucesivas modificaciones, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil o el 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, todos de carácter básico, y, ya en el ámbito autonómico, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Así pues, es la necesidad de actualización de la normativa autonómica en la materia, por las apuntadas razones de índole técnica y jurídica, la que justifica la aprobación de la norma, que supondrá la derogación del marco vigente, constituido por el Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales y el Decreto 66/2015, de 30 de abril, por el que se regula el contenido y procedimiento y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. Finalmente, en cuanto a su estructura, el PD consta de un Preámbulo justificativo de la norma; una parte dispositiva compuesta por cuarenta y siete artículos divididos en seis Capítulos y una parte final integrada por dos Disposiciones adicionales, una Disposición derogatoria y cuatro Disposiciones finales. Completan la norma dos Anexos.

En el Preámbulo se justifica las razones por las que procede la aprobación de la norma, así como el cumplimiento de los principios de buena regulación y los preceptos estatutarios que amparan la competencia autonómica en la materia.

El articulado del Proyecto se integra en los siguientes Capítulos:

- Capítulo I (arts. 1 a 4), regula los «*Conceptos generales*», estableciendo el objeto y ámbito de aplicación de la norma, las definiciones de los conceptos aplicados, así como la determinación de las épocas de peligro y la posibilidad de establecimiento de fases preventivas por riesgo de incendios forestales.

- Capítulo II (arts. 5 a 29), bajo la denominación de «*Medidas preventivas*», recoge las normas de carácter general, recoge una serie de medidas de este carácter, entre otras, las limitaciones y prohibiciones de uso del fuego, la necesidad de obtener autorización para determinadas actividades, la investigación de causas y estadísticas y los instrumentos de planificación.

- Capítulo III (arts. 30 a 41), titulado «*De la extinción*», establece las obligaciones de comunicación en caso de incendio, así como las competencias en la materia y la creación de órganos.

- Capítulo IV (arts. 42 a 45), titulado «*De la interfaz*» contempla la regulación de la zona forestal limítrofe a una zona urbanizada.

- Capítulo V (art. 46), titulado «*De la restauración forestal y medioambiental*», que contempla actuaciones para la restauración hidrológica forestal, recuperación medioambiental, retirada de biomasa forestal quemada y de infraestructuras rurales o repoblación de especies.

- Capítulo VI (art. 47), bajo el título «*De las infracciones y sanciones*», se refiere a este régimen mediante su reenvío a las normas legales de aplicación.

La parte final del Proyecto de Decreto se compone de:

- Dos disposiciones adicionales, dedicadas, respectivamente, a la «*indemnización por la prestación de servicios*» y a las «*actuaciones no previstas*».

- Una Disposición derogatoria en la que, además de una cláusula genérica, se prevé la específica derogación del Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales; así como determinadas regulaciones del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad autónoma de Canarias (INFOCA), aprobado por Decreto 60/2014 y el Decreto 66/2015, de 30 de abril, por el que se regula el contenido y procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias -sobre cuyo proyecto este Consejo emitió el Dictamen 414/2014, de 12 de noviembre-, si bien este último Decreto mantendrá su vigencia hasta tanto las ZARI aprobadas queden integradas en los correspondientes Planes de Defensa Insular.

- Cuatro Disposiciones finales, dedicadas, respectivamente, a la habilitación para el desarrollo, la excepción para Lanzarote y Fuerteventura, la modificación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, y la entrada en vigor, que se producirá al día siguiente de su publicación.

IV

Marco competencial, normativo y rango del PD

1. En la materia concernida en el presente Proyecto de Decreto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias en virtud de diversos títulos

competenciales contemplados en su Estatuto de Autonomía (EAC), reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

1.1. En primer lugar, su art. 153, referido al medio ambiente, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, tanto para el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos (apartado 1.a), como la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal (apartado 2). Esta competencia ha de relacionarse, de forma específica, con la prevista en el art. 130.2.b) EAC, que atribuye la de desarrollo legislativo y ejecución sobre *la regulación y el régimen de intervención administrativa y de uso de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Canarias*.

Sobre el título competencial que se corresponde con la materia de medio ambiente este Consejo Consultivo se ha pronunciado en su Dictamen 42/2023, de 1 de febrero -con cita del Dictamen 70/2021, de 23 de febrero y otros anteriores y del Dictamen 427/2021, de 16 de septiembre-, en el sentido siguiente:

«También tiene la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo, legislación y ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal en base al art. 149.1.23.ª CE:

(...)

Sobre este título competencial ya se ha pronunciado recientemente este Consejo Consultivo en el Dictamen 97/2020, de 8 de abril (...) . En este Dictamen, con cita del Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, y de jurisprudencia constitucional al respecto, decíamos lo siguiente:

«“5. En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta que conforme al art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (como ya hacía el anterior en su art. 32), además de lo anterior, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 153, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

A la hora de valorar las competencias en materia de medio ambiente, es importante destacar la ya citada STC 53/2017, de 11 de mayo, relativa a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Destacamos algunas ideas fundamentales:

“En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril (RTC 2005, 101) FJ 5, en los siguientes términos:

“El primero de estos criterios se concreta en que ‘en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’ (STC 102/1995 (RTC 1995, 192, FJ 8).

El segundo criterio consiste en que ‘lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...)’.

El tercer criterio a tener en cuenta (...) es el relativo al alcance de la ‘afectación transversal’ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). La afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener (...)”.

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia está reforzada, porque no le corresponde sólo dictar normas adicionales de protección respecto a las establecidas por el Estado, sino que también tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia en virtud de lo señalado en el propio Estatuto de Autonomía”.

Y es que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 15/1998, de 22 de enero, entre otras), “la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”. Es por esta razón (como recuerda el propio Tribunal en su sentencia n.º 69/2013, de 14 de marzo), que “ (...) no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son

convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)”»».

Y añadíamos en nuestro más reciente Dictamen 125/2025, de 25 de marzo, lo siguiente:

«En el mismo sentido que lo expuesto anteriormente, esta delimitación de las competencias en materia de medio ambiente también ha sido abordada por la STC 146/2013, al señalar en su FJ 4 que la normativa básica cumple « (...) “en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5)” (STC 69/2013, FJ 6) (...) »».

Finalmente, sobre la materia de montes y aprovechamientos forestales también se ha pronunciado más recientemente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3, en el siguiente sentido:

«En efecto, en las Sentencias que resolvieron diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, este Tribunal consideró que el título competencial más específico desde el que había de juzgarse aquella Ley, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de los montes públicos y privados, es el referido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales, “sin perjuicio de que exista una vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley (...) pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales” (SSTC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5; 84/2013, de 11 de abril, FJ 2; y 97/2013, de 23 de abril, FJ 3; y 214/2015, de 22 de octubre, FJ 3)».

1.2. En segundo lugar, resulta invocable igualmente el título competencial relativo a protección civil reconocido en el art. 149.1 EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma «la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública».

Sobre este título competencial se ha pronunciado este Consejo en diversas ocasiones con anterioridad. Así en el Dictamen 122/2015, de 9 de abril, aun cuando dicha materia no se mencionaba en el Estatuto de Autonomía originario de 1982, ni tras su reforma de 1996, se venía a decir lo siguiente:

« (...) 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)».

Este criterio se ha reiterado, entre otros, en los Dictámenes 95/2020, de 12 de marzo, y 51/2023, de 9 de febrero.

Sin embargo, tras la reforma del EAC en 2018, esta competencia, como hemos señalado con anterioridad, ya se atribuye a la Comunidad Autónoma en los términos señalados en el art. 149.1 EAC, por lo que resulta oportuno en este punto traer a colación, siquiera sintéticamente, lo dicho por el Tribunal Constitucional en su más reciente jurisprudencia sobre esta cuestión (STC 58/2017, de 11 de mayo):

«5. (...) la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema nacional se refiere, que incumbe al Estado exart. 149.1.29 CE. La naturaleza misma de la materia, y la concurrencia competencial que hemos reconocido en este ámbito, imponen la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal.

Por otro lado, como resulta de su tenor literal, el propio precepto recurrido deja expresamente a salvo las competencias de las distintas Administraciones Públicas (...).

6. (...) es el Consejo Nacional de Protección Civil el que aprueba las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Y, según el art. 39 LSNPC, no recurrido, dicho Consejo se articula como órgano de cooperación de las distintas Administraciones en este ámbito, estando integrado por representantes de todas ellas. Se garantiza pues la efectiva participación autonómica en la Estrategia y, por tanto, se preservan las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

(...)

7. (...) Sentado lo anterior, la homologación de los planes que exigía la Ley de Protección Civil de 1985, no es asimilable al informe preceptivo pero no vinculante de la actual LSNPC. (...)

(...) En definitiva, el informe ha de versar sobre la adecuación al Sistema Nacional de Protección Civil, lo que permite deducir, con naturalidad, que deberá versar sobre su adecuación a la Norma Básica de Protección Civil definida en el artículo 13 anterior y que establece las directrices básicas para la identificación de los riesgos, el contenido mínimo de los planes y los criterios generales para su elaboración. Asimismo, cabe destacar que no sólo los planes autonómicos sino también el Plan Estatal General y los Planes Especiales (que pueden ser estatales o autonómicos) se someten al informe del Consejo Nacional de Protección Civil. Finalmente, el informe, como se ha señalado, no es vinculante y se encomienda a un órgano de cooperación no jerarquizado, con representación de las distintas Administraciones. (...) ».

1.3. En tercer lugar, en la medida en que la norma proyectada procede a la creación de órganos -el «Comité de Lucha Contra Incendios Forestales de Canarias», previsto en el art. 29 PD- ha de mencionarse la competencia ostentada ex art. 104 en relación con el art. 61 EAC -que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración-.

En relación con esta competencia este Consejo se ha pronunciado en numerosas ocasiones, en el siguiente sentido (por todos, Dictámenes 42/2023, de 1 de febrero, con cita de otros muchos, y 57/2024, de 25 de enero):

«En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado que «"Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito" (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga "proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos"» (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial "régimen jurídico de las Administraciones públicas" comprende «"la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas" (STC 32/1981, FJ 6º), "la organización de todas las Administraciones públicas" (STC 76/1983,

FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”».

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia (...) ».

1.4. En cuarto lugar, igualmente, en la medida que regula el procedimiento administrativo de autorización de determinadas actividades -arts. 10 a 16 PD-, ha de citarse el art. 106 EAC, que permite a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución, entre otros aspectos, de los procedimientos administrativos.

Sobre este título competencial también se ha pronunciado profusamente este Consejo, debiendo citarse aquí, entre otros muchos, lo señalado en el Dictamen 714/2024, de 5 de diciembre:

«Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que «De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado

“cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del

procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4) (...) ».

1.5. Por último, incide en la materia objeto de regulación el título competencial contenido en el art. 107 EAC [*«Función pública y personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias»*], que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias « (...) *la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias* (...)», por cuanto la Disposición adicional primera del PD se refiere a las indemnizaciones por la prestación de servicios del personal que interviene en las tareas de prevención y extinción de incendios forestales.

Sobre el alcance de esta competencia nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 476/2024, de 28 de agosto, con cita del Dictamen 260/2023, de 13 de junio, a los cuales nos remitimos.

2. En la específica materia de protección contra los incendios forestales la legislación básica de aplicación viene fundamentalmente constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Señala la citada Ley en su art. 43 que corresponde a las Administraciones Públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales, debiendo adoptar, a tal fin, de modo coordinado, medidas conducentes a su prevención, detección y extinción, cualquiera que sea la titularidad de los montes.

Asimismo, el art. 44.3 de la propia Ley establece que las comunidades autónomas serán las responsables de regular, en montes y áreas colindantes, el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, pudiendo establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, regularán de forma específica la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal. Asimismo, podrán establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario.

La Ley establece también otras medidas que deben ser adoptadas por las comunidades autónomas, a efectos de la extinción de incendios forestales, como la

organización de un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad (art. 45), la elaboración de planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios, estableciendo su contenido mínimo (art. 48) y las medidas para el mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados (art. 50).

Por otra parte, también la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil contempla la elaboración de planes territoriales en esta materia y, específicamente, la elaboración de planes especiales en materia de prevención de incendios forestales (art. 15).

La Norma Básica de Protección Civil ha sido aprobada por Real Decreto 524/2023, de 20 de junio. En el anexo de este RD se contiene el catálogo de los riesgos de protección civil, entre los que se encuentran los incendios forestales. Asimismo, el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales, establece los criterios mínimos que habrán de seguirse por las distintas Administraciones Públicas para la confección de los planes de protección civil de emergencia por incendios forestales en cada ámbito territorial. Esta última norma, si bien ha sido derogada por el Real Decreto 524/2023, continúa aplicándose hasta tanto sea aprobada la nueva Directriz que la sustituya conforme a la nueva Norma Básica (Disposición derogatoria única, apartado 3, Real Decreto 524/2023).

Finalmente, en cuanto a la legislación autonómica canaria, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en sus arts. 96 a 99 -relativos a los planes insulares de ordenación, sus determinaciones, alcance de la ordenación, actuaciones para la prevención de riesgos y determinaciones sobre el régimen urbanístico del suelo- hace referencias a la planificación en prevención de incendios forestales, y en su art. 268.3 establece que los propietarios de los terrenos agrícolas de labradío situados a menos de 500 metros de las superficies forestales arboladas deberán garantizar su limpieza y mantenimiento como medida de protección contra los incendios forestales.

3. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión que se concreta en el art. 28, letra d) LPGC, al establecer que *«en ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del*

ordenamiento jurídico», debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1, letra a) del precitado texto legal].

En el presente caso, el rango jerárquico -reglamentario- de la norma proyectada resulta adecuado, sin que exista reserva de ley que exija la regulación de la materia de referencia a través de normas de rango legal.

Asimismo, el rango de la norma que se pretende aprobar se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa ex art. 9.3 CE, por cuanto la derogación del Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales, así como de algunas de las medidas contenidas en el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias (INFOCA), aprobado por el Decreto 60/2014, de 29 de mayo, y el Decreto 66/2015, de 30 de abril, por el que se regula el contenido y procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias, debe efectuarse, como mínimo, a través de una disposición normativa [Decreto] con idéntico rango -reglamentario-.

4. En definitiva, de todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes para la aprobación de la norma reglamentaria proyectada en la materia concernida, y su rango normativo es el adecuado.

V

Observaciones al PD.

El contenido del PD se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación, sin que su articulado presente reparos. No obstante, procede realizar las siguientes observaciones:

- Preámbulo

En el Preámbulo, por razones de seguridad jurídica, debe especificarse, cuando se cita la evolución normativa en materia de protección civil, que el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, ha derogado otra normativa básica que también se cita (el 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, y el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales), si bien el apartado 3 de su disposición derogatoria establece que las Directrices Básicas de Planificación y los Planes Estatales de protección civil, a los que se refiere el apartado 2 de la disposición derogatoria, continuarán aplicándose hasta tanto sean aprobados los nuevos instrumentos de planificación que los sustituyan conforme a la nueva Norma Básica.

Asimismo, la referencia a la competencia autonómica en materia de protección civil (art. 149 EAC) se reitera en dos párrafos, por lo que procede la supresión de uno de ellos.

- Artículo 2

Este precepto, dedicado a las definiciones de los términos empleados en su articulado, presenta una redacción poco clara en la relativa a la *«dirección de extinción»* cuando indica: *«se llevará a cabo por persona funcionaria con titulación técnica designada por la Dirección del Plan, profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción, responsable de las tareas de extinción y lucha contra el fuego en un incendio forestal, de acuerdo con las facultades que le asigna la legislación vigente»*.

La señalada redacción debe precisar si la persona que desempeñe la función de la dirección de extinción debe reunir todos los requisitos que se mencionan.

El art. 46.2 de la Ley de Montes establece que el director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción, concediéndole el art. 47.1 la condición de agente de la autoridad.

Por esta condición de agente de la autoridad, esta definición del art. 2 del Proyecto de Decreto determina que ha de ser una persona funcionaria, lo que no presenta reparos, pero ello no impide que se establezca de una manera clara, en aras a la seguridad jurídica.

Por lo demás, en algunas definiciones se incluyen acrónimos que no se explicitan a lo largo de las definiciones: *«PEIN»* en la definición de *«INFO-Isla»* y *«EGIF»* en la definición de *«Parte de incendios (PI)»*, lo que dificulta su entendimiento.

- Capítulo II, Sección 8.^a (artículos 21 a 29)

Este Capítulo contempla una variedad de instrumentos de planificación, competencia de distintas administraciones públicas (autonómica, insular y municipal).

Sin embargo, no se contiene un artículo introductorio que aglutine esta diversidad, estableciendo su clasificación y jerarquía, para su posterior desarrollo en los artículos siguientes, de tal forma que ofrezca una visión de conjunto que añada coherencia al sistema y facilite la comprensión del texto.

En cuanto al articulado concreto, procede señalar:

- Artículo 28

Este artículo, titulado «*Integración de instrumentos de planificación*», establece que cualquier otro instrumento de planificación frente a incendios forestales, distinto de los anteriores, que afecte a parte de un territorio insular, deberá quedar integrado dentro de alguna de las figuras ya existentes, incluyendo seguidamente un listado de los planes, que divide en los de «*planificación en materia forestal*» y los de «*planificación en materia de protección civil*».

Esta clasificación en este precepto se considera asistemática, pues, como se ha señalado antes, procedería en un precepto que encabece la Sección 8.^a de este Capítulo II, bastando entonces que la referencia en este art. 28 lo fuera a la integración en los planes en materia forestal o de protección civil, en función del contenido del plan que haya de ser integrado.

- Artículo 29

Este precepto se considera asistemático, pues no regula un instrumento de planificación sino la creación del Comité de Lucha Contra Incendios Forestales de Canarias, órgano de carácter técnico consultivo y de asesoramiento en la materia. Debiera por ello presentar una regulación separada.

- Artículo 47

La redacción de este precepto, con el reenvío a las leyes que se citan, suscita el problema de cómo conectar las infracciones al presente Decreto a los tipos en las leyes a las que se refiere, pues pueden existir incumplimientos no contemplados en las citadas leyes.

- Disposición final primera

Esta disposición, bajo el título de «*habilitación para el desarrollo*» faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia forestal del Gobierno de Canarias para modificar los anexos.

De conformidad con lo previsto en el art. 76.3 LPGC, « (...) *los consejeros y consejeras titulares de los departamentos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y al ámbito interno de funcionamiento de sus departamentos. Asimismo, podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley*».

Se justifica en el expediente que el contenido de los distintos parámetros que se definen en estos anexos son de carácter técnico, por lo que se considera que durante su implantación y a la vista de los resultados de su aplicación, puede ser necesario establecer correcciones, mejoras, ampliaciones, cambios de unidades de medición, entre otros, a dichos parámetros.

En realidad, puesto que el contenido de los referidos anexos se refiere a unos modelos de formularios, la modificación de los mismos puede considerarse un aspecto de carácter meramente técnico, que entra dentro del concepto de ámbito interno de funcionamiento, por lo que el contenido de la citada disposición final debiera referirse a la habilitación para la adaptación técnica de los anexos, más que a la habilitación para el desarrollo del Decreto que se pretende aprobar.

- Disposición final segunda

Esta disposición contiene una previsión específica para las islas de Lanzarote y Fuerteventura, que «*serán consideradas una excepción para las consideraciones de prevención, vigilancia y extinción de incendios recogidas en este decreto, con especial atención a:*

•CAPÍTULO II DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

◦Sección 2ª. *Puntos Estratégicos de Gestión y Áreas de Actuación Singularizada.*

◦Sección 6ª. *Investigación de causas y estadísticas.*

◦Sección 7ª. *Zonas de alto riesgo de incendio.*

◦Sección 8ª. *Instrumentos de Planificación.*

•CAPÍTULO III DE LA EXTINCIÓN

◦Artículo 36. *Funciones.*

◦Artículo 40. *El Centro de Coordinación Operativa Municipal (CECOPAL).*

•CAPÍTULO IV DE LA INTERFAZ»

Esta excepción se encuentra debidamente justificada en el Preámbulo de la norma al señalar que son islas caracterizadas mayoritariamente por terrenos yermos, roquedos y arenales en los que priman condiciones áridas que impiden que la poca vegetación que existe no tenga la consideración de combustibles forestales cuya ignición pueda afectar a una superficie mayor a una hectárea de vegetación forestal.

Sin embargo, la redacción genérica de la disposición no permite considerar que las regulaciones que se especifican sean las únicas sobre las que se aplica la excepción, por lo que por razones de seguridad jurídica, ha de concretarse suficientemente el alcance de la misma, señalando claramente las materias que constituyen una excepción y no utilizando el término «*con especial atención a*», que deja abierta la posibilidad de que puedan existir otras regulaciones que tampoco resulten de aplicación.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación. Se realizan, no obstante, determinadas observaciones a su articulado.