**INFORME SOBRE LA COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y COMPETITIVIDAD EN RELACION A LA PROTECCION CONTRA INCENDIOS EN EDIFICIOS NO INDUSTRIALES.**

**Ref.: 058/2014 IL**

Por parte de la Dirección de Energía, Minas Y Administración Industrial del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo mediante oficio recibido el 9 de Abril de 2014, la emisión de un informe jurídico en relación a las competencias de la mencionada Dirección en materia de protección contra incendios en establecimientos no industriales (edificios). En concreto, los aspectos sobre los que se solicita informe son los siguientes:

1.- Posibilidad de exigir por parte de la Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial la presentación del proyecto de ejecución en el que se contengan los elementos requeridos por el Documento Básico SI, relativo a la seguridad en caso de incendio, aprobado por el Ministerio de Fomento en desarrollo del Código Técnico de Edificación.

2. Posibilidad de exigir la presentación de documentación técnica que contenga planos de ubicación de las instalaciones para el desarrollo de las competencias atribuidas a la mencionada Dirección en esta materia.

3.- Posibilidad de exigir determinadas documentaciones a las empresas instaladoras de protección contra incendios para poder realizar un control eficaz de las instalaciones.

4.- Clarificar las competencias del Gobierno Vasco y Ayuntamientos de la Comunidad Autonomía, en relación a la aplicación del documento SI-4 del Código Técnico.

**1.- NORMATIVA APLICABLE**.

En la materia de protección contra incendios intervienen varios títulos competenciales y son varias las administraciones con competencias concurrentes, lo que complica la determinación competencial sobre esta materia.

La prevención y seguridad en incendios se inserta en títulos competenciales muy diversos: protección civil, prevención y extinción de incendios, vivienda y edificación, industria (seguridad industrial), medio ambiente, urbanismo etc.

Por otra parte, son varias las Administraciones intervinientes: Ayuntamientos, Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

Dejando de lado, la normativa relativa a los servicios de prevención y extinción de incendios (bomberos), vamos a centrarnos en las normas que regulan propiamente la prevención y seguridad en materia de incendios.

Desde el punto de vista de la materia de **seguridad industrial** son de aplicación fundamentalmente dos normas:

De una parte, el Real Decreto 1942/1993 de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones de Protección contra incendios que tiene dos partes claramente diferenciadas: Una relativa a la características técnicas de los sistemas de protección contra incendios y otra referente a la regulación de las empresas intervinientes en la instalación y mantenimiento de las instalaciones de protección contra incendios. Además, se determina la obligación de presentar ante la administración autonómica determinada documentación acreditativa de la idoneidad de la instalación de protección contra incendios. Ya desde este primer inciso podemos adelantar que este Real Decreto se aplica a todos tipo de establecimientos, bien sean industriales, bien sean edificios.

De otra parte, también en materia de seguridad industrial es aplicable el Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre que aprueba Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Iindustriales. Este Real Decreto solo es aplicable a los establecimientos industriales y no al resto de edificaciones de otro uso (administrativo, docente, hospitalario, comercial, vivienda etc.) y tiene por objeto prevenir este tipo de siniestros en industrias. Este Reglamento tiene la consideración inequívoca de reglamento de seguridad industrial dictado en desarrollo de la Ley 21/1992 de Industria, tal como se determina en su texto.

Desde el punto de vista de la materia relativa al **control de la edificación**, también se ha regulado la protección contra incendios en edificios a través del Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE), en desarrollo de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación. Estas normas tienen como finalidad garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente. Mediante estas normas se da satisfacción a ciertos requisitos básicos de la edificación relacionados con la seguridad y el bienestar de las personas, que se refieren tanto a la seguridad estructural y de protección contra incendios, como a la salubridad, la protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

El CTE se aprueba a propuesta del Ministerio competente en materia de edificación (actualmente Ministerio de Fomento), y a través del mismo se disciplinan actividades relacionadas con los aspectos anteriormente mencionados de la edificación, ajenos a las competencias relativas a la seguridad industrial.

El Real Decreto 314/2006, por el que se aprueba el CTE, contiene en su artículo 11 las disposiciones relativas a las exigencias básicas de seguridad en caso de incendio, que han sido desarrollados mediante el Documento Básico en Seguridad de Incendios (denominado DB SI), aprobado mediante disposición normativa del Ministerio de Fomento.

Este Documento Básico en Seguridad de Incendios (DB SI) no se aplica, tal como se afirma en el mismo, a “los edificios, establecimientos y zonas de uso industrial a los que es de aplicación el Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales.” Al mismo tiempo, se refiere el DB SI, de una parte, a que el diseño, la ejecución, la puesta en funcionamiento y el mantenimiento de dichas instalaciones , así como sus materiales, componentes y equipos, deben cumplir lo establecido en el “Reglamento de Protección contra incendios” (RD 1942/1993) y, de otra, a que la puesta en funcionamiento de las instalaciones requiere la presentación, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, del certificado de la empresa instaladora al que se refiere el artículo 18 del citado reglamento.

Este Documento Básico está dividido en diversos apartados: SI 1 Propagación interior, SI 2 Propagación exterior, SI 3 Evacuación de ocupantes, SI 4 Instalaciones de protección contra incendios, SI 5 Intervención de los bomberos, SI 6 Resistencia al fuego de la estructura.

Por consiguiente, resumiendo lo hasta ahora expuesto, en materia de sistemas de protección contra incendios, tenemos una norma aplicable a todo tipo de establecimientos que es el Real Decreto 1942/1993 de 5 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones de Protección contra incendios. Además tenemos otra norma que regula la materia, pero únicamente para los establecimientos de uso industrial: el Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre que aprueba Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales. Por último, únicamente para los edificios de carácter no industrial. resulta aplicable el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE), que ha sido desarrollado por el

Documento Básico en Seguridad de Incendios (denominado DB SI).

**2.- AMBITO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL.**

La Ley 8/2004 de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi, acota de forma clara la submateria seguridad industrial a través de diversos preceptos.

El artículo 8 de dicha Ley determina que se considera Administración Industrial todos aquellos órganos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de industria y, especialmente en las áreas de seguridad y calidad industrial.

Por su parte, el artículo 10.1, del mismo texto legal, establece que se entiende que un producto, aparato o instalación **entra dentro del ámbito de aplicación de la seguridad industrial,** cuando exista una disposición normativa que establezca los requisitos y condiciones técnicas para su fabricación, comercialización, utilización, instalación o funcionamiento.

Por último, el artículo 11 de la Ley 8/2004, al referirse a los reglamentos de seguridad (se sobreentiende industrial) cita los sectores que abarca (incluye protección contra incendios) a través de una lista abierta que concluye con el inciso “Cualquier otra materia sometida a reglamentación de seguridad industrial”.

De lo hasta aquí señalado queremos destacar que los reglamentos de seguridad industrial que disciplinan una determinada actividad (puede ser industrial o de otro tipo, por ejemplo, Inspección Técnica de Vehículos) se caracterizan por pertenecer a un ámbito muy concreto de la actividad administrativa que es la seguridad industrial, para lo que se requiere de una habilitación normativa previa, a través de una disposición normativa que habilite a la Administración Industrial a intervenir en un determinado sector de actividad. Lógicamente, sin esta habilitación normativa previa dentro de la submateria de seguridad industrial, la Administración Industrial no puede intervenir por falta de competencia.

**3.- COMPETENCIAS DEL GOBIERNO VASCO EN SEGURIDAD INDUSTRIAL DENTRO DEL AMBITO DE PROTECCION CONTRA INCENDIOS**.

Para delimitar las competencias propias de la Administración Industrial en materia de protección contra incendios, nos hemos de referir nuevamente a las normas anteriormente citadas.

En primer término, vamos a citar la norma que abarca un mayor ámbito de aplicación porque afecta a todos los establecimientos y edificios, independientemente del tipo de uso al que se dedique: es el **Real Decreto 1942/1993 de 5 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones de Protección contra incendios.** Esta norma contiene en su parte nuclear, de una parte, disposiciones para regular la actividad de los instaladores y mantenedores de protección contra incendios y, de otra, para determinar las características de los aparatos, equipos y sistemas de protección contra incendios.

El Real Decreto 1942/1993 citado es un reglamento de seguridad Industrial dictado en desarrollo de la Ley 21/1992 de Industria, tal como se define en su parte expositiva, por lo que ninguna duda cabe de que corresponde a la Administración Industrial velar por su correcto cumplimiento. Así, se determina en sus artículos 10 y 13 que la Comunidad Autónoma correspondiente llevará un libro-registro de instaladores y mantenedores autorizados.

Todavía más clarificadores resultan los artículos 17 y 18 del Real Decreto 1942/1993. El artículo 17 establece que la instalación en los **establecimientos y zonas de uso industrial** de los aparatos, equipos y sistemas incluidos en este Reglamento requerirá, cuando así se especifique, la presentación de un **proyecto** o documentación, ante los servicios competentes **en materia de industria** de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el mismo artículo 17 citado se refiere a que en **los edificios a los que sea de aplicación la Norma Básica de la Edificación** “Condiciones de protección contra incendios en los edificios ”, las instalaciones de protección contra incendios en los aspectos contemplados en el apartado 1 anterior, **se atendrá a lo dispuesto en la misma.** (Entendemos que está excluyendo la competencia de la Administración Industrial para el control del CTE).

De otra parte, el artículo 18 del mismo Real Decreto 1942/1993 determina que la puesta en funcionamiento de las instalaciones a las que se refiere el artículo anterior, se hará de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2135/1980 (que elimina el tramite de autorización administrativa previa), no precisando otro requisito que la presentación, ante los servicios de Industria de la Comunidad Autónoma, de un certificado de la empresa instaladora visado por un técnico competente designado por la misma. (Hemos de recalcar, por tanto, que para los edificios solo está prevista la presentación de un certificado de la empresa instaladora ante la Administración Industrial).

Por otra parte, tal como anteriormente hemos subrayado, tenemos otro reglamento, aprobado mediante el Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre de Seguridad Contra Incendios en Establecimientos Industriales, dentro del ámbito de la seguridad industrial para el que resulta competente la Administración Industrial pero únicamente para los establecimientos de uso industrial.

Por último, reiterando lo anteriormente expuesto, únicamente para los edificios de carácter no industrial, resulta aplicable el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE), que ha sido desarrollado por el Documento Básico en Seguridad de Incendios (denominado DB SI).

Vamos a continuación a resumir el régimen **de control de los sistemas de protección contra incendios,** derivado de la normativa mencionada:

1.- **Para todo de tipo de establecimientos**, sean industriales o de otro tipo, es requisito necesario que con anterioridad a su puesta en servicio se presente ante la Administración Industrial **un certificado de empresa instaladora** visado por un técnico competente. Entendemos que este certificado ha de referirse a la correcta ejecución de las instalaciones de protección contra incendios por parte de los instaladores autorizados en este sector.

2.- **Para los establecimientos industriales**, les es aplicable el régimen derivado del Real Decreto 2267/2004 de 3 de diciembre que aprueba Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales. Este Reglamento obliga en su artículo 4 a la **presentación ante la Administración Industrial de un proyecto** que justifique el cumplimiento del Real Decreto 2267/2004, que puede sustituirse por una memoria técnica en los casos previstos.

3.- Para los **edificios**, resulta aplicable el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación y las disposiciones complementarias del mismo. Este CTE tiene carácter básico y ha sido desarrollado por el Documento Básico en Seguridad de Incendios (DB SI), aprobado mediante disposición normativa del Ministerio de Fomento. El artículo 11 del CTE establece, a este respecto lo siguiente:

“El Documento Básico DB-SI especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de seguridad en caso de incendio, excepto en el caso de los edificios, establecimientos y zonas de uso industrial a los que les sea de aplicación el «Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales», en los cuales las exigencias básicas se cumplen mediante dicha aplicación.”

Por consiguiente, podemos concluir que el control de los sistemas de protección contra incendios **en los edificios se materializa en un doble control**:

3.1.- El control que realiza la Administración Industrial sobre los trabajos realizados por las empresas instaladoras y mantenedoras y sobre la idoneidad técnica de los sistemas de protección empleados. En este ámbito se circunscribe la obligación de presentar el certificado por parte de la empresa instaladora al que nos hemos referido.

.

3.2.- El control que realizan las Administraciones Locales a través del otorgamiento de las licencias municipales en distintos ámbitos de la edificación, entre las que se incluye el cumplimiento del DB SI.

Por consiguiente, es competencia de las Administraciones Locales verificar el cumplimiento del CTE en todas sus vertientes y, lógicamente, también con respecto a la seguridad en caso de incendio incluidas en el DB SI propagación interior, propagación exterior, evacuación de ocupantes, instalaciones de protección contra incendios, intervención de los bomberos y resistencia al fuego de la estructura. No puede mantenerse de forma coherente, que el cumplimiento de únicamente uno de los aspectos del Documento Básico SI (instalaciones de protección contra incendios) le corresponde a la Administración Industrial y que el resto de los demás requisitos de Seguridad contra incendios (propagación interior y exterior, resistencia al fuego, evacuación etc.) corresponden a la Administración Municipal.

Entendemos que la Administración Industrial no ostenta competencias con respecto a la verificación del cumplimiento del CTE, puesto que sus atribuciones se limitan al control de instalaciones, equipos o actividades reguladas a través de reglamentaciones sectoriales insertas en la seguridad industrial. Cualquier otra normativa ajena a la seguridad y administración industrial no habilita a la misma para erigirse en órgano competente, por mucho que se persigan objetivos comunes en cuanto a la protección de las personas y del medio ambiente.

**4.- ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE SOLICITA INFORME.**

Una vez expuestos los anteriores extremos, estamos en condiciones de responder a las cuestiones planteadas por la Dirección de Energía, Minas y Administración Industrial.

**1.- Posibilidad de exigir por la Administración Industrial para los edificios de uso no industrial la presentación del proyecto de ejecución en el que se contengan los elementos requeridos por el Documento Básico SI.**

Ya nos hemos referido a que las competencias de la Administración Industrial se limitan al control derivado de los reglamentos de Seguridad Industrial aprobados a propuesta del Ministerio competente en materia de Industria, o por la normativa autonómica en esta misma submateria. En consecuencia, tratándose de competencias derivadas del Código Técnico de Edificación y disposiciones complementarias emanadas de la potestad reglamentaria pero en ámbitos distintos al de la seguridad industrial, la competencia queda residenciada en los órganos que tengan atribuida el otorgamiento de licencias, previo examen del correspondiente proyecto constructivo, en los términos previstos en el artículo 5 de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación.

En definitiva, se considera que la Administración Industrial no tiene competencia en el control de las disposiciones emanadas de las normas regulatorias de la edificación, y, en consecuencia, no está habilitada para solicitar la presentación del proyecto de ejecución a través del que se acredite el cumplimiento del Documento Básico de Instalaciones de Protección contra Incendios.

A este respecto resulta necesario modificar la Instrucción Provisional CI -02 de fecha 12-03.2007 titulada “Criterios para la tramitación de Seguridad contra incendios en los edificios CTE” que exige en todos los edificios y establecimientos incluidos en el CTE, la presentación ante la Administración Industrial del proyecto o proyectos específicos de protección contra incendios, así como el certificado de dirección de obra y el certificado del instalador. Se considera que solamente existe competencia para solicitar este último certificado por parte del instalador.

**2. Posibilidad de exigir la presentación de documentación técnica que contenga planos de ubicación de las instalaciones para el desarrollo de las competencias atribuidas a la Dirección competente en esta materia.**

Ya hemos expuestoque el Real Decreto 1942/1993 de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones de Protección contra incendios, tiene por objeto primordial regular, de una parte, la actividad de los instaladores y mantenedores de protección contra incendios y, de otra, determinar las características de los aparatos, equipos y sistemas de protección contra incendios. Por tanto, a estos aspectos se han de reconducir las competencias de la Administración Industrial en la protección contra incendios en edificios.

Ignoramos cual es el objeto que tiene solicitar la presentación documentación técnica de las instalaciones. Si la finalidad de dicha presentación guardara relación con el control de la actividad de instaladores o mantenedores, o tuviera estrecha conexión con las características de los aparatos, equipos o sistemas de protección contra incendios, podría exigirse su presentación para el correcto cumplimiento de las competencias de la Administración Industrial.

Ahora bien, de pretenderse controlar a través de la presentación de la documentación técnica y del plano de las instalaciones de protección contra incendios, si la instalación ha sido diseñada y ejecutada de acuerdo con los aspectos básicos del edificio y cumple con el CTE Documento Básico SI 4, en los términos en los que se expresa el punto 3.4 de la Instrucción anteriormente mencionada, estaríamos ante una nueva extralimitación competencial, por lo que no existiría base legal para su exigencia.

**3.- Posibilidad de exigir determinadas documentaciones a las empresas instaladoras de protección contra incendios para poder realizar un control eficaz de las instalaciones.**

En relación a esta cuestión, no se observa ninguna dificultad para que, a través de normas de seguridad industrial, y no de simples Instrucciones de carácter interno, se regulen diversos aspectos relacionados con el control de la actividad de las empresas instaladoras y mantenedoras en todo tipo de establecimientos, sean o no industriales, puesto que es uno de los aspectos reservados a la Administración Industrial por el Real Decreto 1942/1993 de 5 de noviembre y por la Orden de 16 de abril de 1998 de desarrollo de aquel.

4.- **Clarificar las competencias del Gobierno Vasco y Ayuntamientos de la Comunidad Autonomía, en relación a la aplicación del documento SI-4 del Código Técnico.**

Se considera que este aspecto ha sido ya abordado en el curso de este informe, en el sentido de que la Administración Industrial carece de competencia para exigir el cumplimiento de aspectos relativos al CTE o de sus disposiciones complementarias.

De otra parte, conviene dejar constancia de que la normativa de protección contra incendios derivada del CTE tiene carácter básico y no puede modificarse por las CCAA, tal como se desprende de la Sentencia del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª Sentencia núm. 930/2006 de 6 de junio), que anula la normativa autonómica de protección contra incendios por modificar la Normas Básicas de Edificación “Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios” por ser de aplicación obligatoria para las CCAA, que *“podrán completarlas o suplir sus lagunas, pero no obviarlas o sustituirlas por otras distintas”.*

Este es mi informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 29 de mayo de 2014.

Fdo. Rubén Mendiola Erkoreka.

Letrado de Régimen Jurídico.