

# COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

## **Competencias estatales y autonómicas sobre la reglamentación relativa a la prevención de incendios**

El crecimiento de la legislación técnica está densificando parcelas del ordenamiento jurídico con normas de distinto rango y de variada naturaleza. El máximo exponente de este fenómeno es la aprobación del Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, existen otras áreas de disposiciones sectoriales en las que se reproduce la problemática sobre la titularidad de las competencias. Una de ellas es la regulación de la Prevención de Incendios. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 6 de Junio de 2006 deslinda la competencia de la Comunidad Autónoma a propósito del Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 930/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9), de 6 de Junio.

En la Villa de Madrid, a seis de Junio del año dos mil seis.

Visto por la Sección Novela de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el presente recurso Contencioso-Administrativo núm. 952/2003, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo; habiendo sido parte la Administración demandada, representada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los trámites previstos en la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizada la demanda, dándose cumplimiento a este trámite dentro de plazo, mediante escrito en el que se suplica se dicte sentencia declarando no ser ajustada a Derecho la norma reglamentaria objeto de impugnación.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la Comunidad de Madrid contesta a la demanda, suplicando se dicte sentencia confirmatoria de la norma reglamentaria impugnada por considerarla ajustada al ordenamiento jurídico.

**TERCERO.-** No habiéndose recibido el presente proceso a prueba, quedaron los autos conclusos y pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.-** En este estado se señala para votación y fallo el día 23 de mayo de 2006, teniendo lugar así.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Angeles Huet Sande.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso Contencioso-Administrativo se interpone por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo (LCM 2003, 136), por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo.

El citado Decreto, tras su Preámbulo, en sus artículos segundo a quinto, crea la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid (artículo segundo), atribuyéndole competencias, fundamentalmente, de estudio y propuesta (artículo tercero), regulando su composición (artículo cuarto), creando, asimismo, un Grupo de Trabajo Técnico para apoyo técnico de dicha Comisión (artículo quinto). A continuación, se recogen tres Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Derogatoria y una Final.

Tras estos preceptos, el citado Decreto contiene el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, propiamente dicho, con el siguiente contenido:

Título Preliminar: Objeto, ámbito de aplicación y competencias (arts. 1 a 5).

Título I: Conceptos Técnicos (art. 6).

Título II: Normas de carácter general aplicables a todo tipo de edificación (arts. 7 a 75).

Capítulo 1º: Normas de diseño (arts. 7 a 35).

Capítulo 2º: Instalaciones generales en los edificios (arts. 36 a 60).

Capítulo 3º: Instalaciones de protección contra incendios (arts. 61 a 67).

Capítulo 4º: Comportamiento de los elementos y materiales de construcción ante el fuego (arts. 68 a 75).

Título III: Usos específicos (arts. 76 a 292).

Capítulo 1º: Vivienda (arts. 76 a 87).

Capítulo 2º: Garaje aparcamiento (arts. 88 a 103).

Capítulo 3º: Sanitario (arts. 104 a 126).

Capítulo 4º: Espectáculos y reunión (arts. 127 a 189).

Capítulo 5º: Oficinas (arts. 190 a 206).

Capítulo 6º: Cultural y docente (arts. 207 a 225).

Capítulo 7º: Residencial público (arts. 226 a 245).

Capítulo 8º: Uso comercial (arts. 246 a 267).

Capítulo 9º: Almacén (arts. 268 a 292).

Apéndice Primero: Determinación y/o comprobación de la estabilidad al fuego de los sistemas estructurales.

Apéndice Segundo: Determinación del factor de ventilación en un sector de incendio.

Apéndice Tercero: Esquemas aclaratorios del articulado.

Apéndice Cuarto: Directriz para la redacción de los planes de autoprotección.

Anexo I: Instrucciones para la elaboración del manual interno de actuación.

**SEGUNDO.-** La demanda contiene dos alegaciones esenciales en soporte de su pretensión anulatoria íntegra del Decreto impugnado (LCM 2003, 136). La primera, se refiere a la falta de competencia de la Comunidad de Madrid para dictar una norma como la contenida en el Decreto impugnado en la que se establecen condiciones técnicas de las edificaciones en materia de incendios. Argumenta el Colegio recurrente que en ninguno de los preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316) (en adelante, EACM) se menciona que ésta ostente competencia alguna en materia de incendios. Considera que la circunstancia, expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, de ser la Comunidad de Madrid de carácter uniprovincial, con la consecuencia de asumir las competencias del ente local Provincial, sólo le habilita, según la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 36), a prestar servicios de incendios y siempre en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas (art. 25), pudiendo, por tanto, dictar reglamentos de organización de dichos servicios, pero no le atribuye funciones materialmente legislativas en materia de incendios, ni puede, por tanto, como tal ente local, dictar reglamentos ejecutivos de Leyes. Argumenta que, dado que el reglamento impugnado regula las exigencias técnicas que deben reunir los edificios en orden a la prevención de los incendios, está abordando una materia de protección civil y, por tanto, incluida en la materia «seguridad pública» atribuida en exclusiva al Estado en el art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836). Entiende que, en desarrollo de esta competencia, el Estado ha dictado la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (RCL 1999, 2799), de Ordenación de la Edificación, cuyo art. 3, en relación con su Disposición Final Segunda, prevé las normas básicas de edificación como reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento en todo el territorio español, que las Comunidades Autónomas podrán «completar», pero sólo eso. La Norma Básica estatal de la edificación en materia de protección de los edificios contra incendios está contenida en el RD 2177/1996, de 4 de octubre (RCL 1996, 2732, 2832), y esta norma, alega, no es respetada por la reglamentación contenida en el Decreto impugnado. Se aporta con la demanda un cuadro comparativo elaborado por el Colegio recurrente en el que se reflejan las diferencias existentes entre cada una de las

normas técnicas contenidas en el citado Real Decreto y la norma técnica paralela contenida en el Decreto impugnado, poniendo de relieve que son de imposible acomodación, pues se trata de reglamentaciones técnicas dispares, con la inseguridad que ello conlleva para los técnicos que intervienen en la edificación que deben aplicar ambas normas, contradictorias entre sí. Como segunda alegación, considera que el Decreto impugnado es un reglamento independiente porque no constituye, realmente, un desarrollo de la norma con rango de Ley que dice desarrollar (la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre [RCL 1995, 1136 y LCM 1995, 11], por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril [RCL 1999, 2184 y LCM 1999, 250, 336]). Por todo ello, concluye solicitando la anulación del Decreto impugnado.

La representación procesal de la Comunidad de Madrid afirma su competencia para dictar el Decreto impugnado al amparo de la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía, que integra la Diputación Provincial de Madrid en la Comunidad de Madrid, en relación con los arts. 25, 31 y 36 de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuyen a la Diputación Provincial competencia para el aseguramiento de la prestación integral en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal entre los que se encuentran la protección civil, prevención y extinción de incendios. A este título competencial deben añadirse otros títulos sectoriales, tales como la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 26.1.30 y art. 26.2 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]) o industria (art. 26.3.1.3 EACM), aunque el Reglamento impugnado sólo se refiere a los establecimientos no industriales, rigiendo para los industriales plenamente, como el propio Decreto impugnado afirma en su Preámbulo y articulado, la norma estatal en la materia, constituida por el RD 786/2001, de 6 de julio (RCL 2001, 1905 y RCL 2002, 570), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Industrial contra incendios en los establecimientos industriales. Alega que no existe disparidad alguna entre la reglamentación técnica estatal en la materia, contenida en el RD 2177/1996, y el Decreto impugnado que se limita a completar aquélla, aportando al respecto un informe, emitido por la Consejería de Medio Ambiente (Cuerpo de Bomberos), sobre la comparación entre la reglamentación técnica estatal y la autonómica del que deduce el carácter meramente complementario de esta última respecto de la reglamentación técnica estatal. En cuanto a la segunda alegación, considera que el Decreto impugnado se ha dictado en desarrollo de la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salva-

mentos de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril. Por todo ello, concluye solicitando se declare la conformidad a Derecho del Decreto impugnado.

**TERCERO.-** Así establecidas las posiciones de las partes, nos corresponde ya examinar la primera y esencial alegación que se contiene en la demanda en soporte de su pretensión anulatoria del Decreto impugnado (LCM 2003, 136) relativa a la falta de competencia de la Comunidad de Madrid por tratarse, la materia que en el mismo se regula, de una competencia del Estado.

Como siempre que se plantea una cuestión tendente a dilucidar una competencia autonómica, lo primero que debemos indagar es la concreta materia que se regula en el Decreto impugnado, esto es, la identificación de la materia regulada, para poder incluirla en alguno o algunos de los títulos competenciales atribuidos al Estado y/o a la Comunidad de Madrid por el bloque normativo compuesto por la Constitución (RCL 1978, 2836) y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316).

A este respecto, debemos precisar que, a pesar de cuanto se argumenta en la demanda, resulta indiferente que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no se refiera en ningún momento a la materia de incendios propiamente dicha, no siendo tal falta de mención específica argumento bastante, por sí solo, para entender atribuida, sin más, la competencia al Estado al amparo del art. 149.3 CE, en cuya virtud, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...». Y así, es reiterada la doctrina constitucional que entiende que no puede acudir a dicha cláusula residual por el mero hecho de que un determinado sector de la realidad no aparezca específicamente mencionado en los Estatutos de Autonomía, pues para que dicha cláusula entre en juego «es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (SSTC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2; 180/1992 [RTC 1992, 180], F. 4; 132/1989 [RTC 1989, 132], F. 20; 149/1991 [RTC 1991, 149], F. 1 A y 4 F; 180/1992 [RTC 1992, 180], F. 3; 133/1997 [RTC 1997, 133], F. 3; y 40/1998 [RTC 1998, 40], F. 45). En la última STC citada, complementando el criterio expuesto, el Tribunal Constitucional declaraba que «para acudir a dicha cláusula es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios... esto es, averiguando si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una u otra materia entendida como conjunto de actividades, funciones, institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social (STC 13/1997 [RTC 1997, 13], F. 3)». (STC 40/1998, F. 44).

De la descripción de su articulado que hemos realizado en el Fundamento Jurídico Primero se desprende que el Decreto impugnado contiene, esencialmente, normas técnicas en materia de protección de edificios contra incendios y así, en su art. 1 se declara que el reglamento «tiene por objeto establecer las condiciones de seguridad contra el incendio no premeditado, en la edificación y actividades, con el fin de tratar de evitar las posibilidades de iniciación, propagación, y pérdida de vidas humanas, así como reducir al máximo la pérdida de bienes y facilitar las operaciones de extinción». Por su parte, en el Preámbulo se alude a la exigencia a la Administración de «actitudes previsoras ante los problemas y no acciones provocadas como consecuencia de emergencias que se produzcan, anticipándose mediante la planificación y la elaboración de una normativa actualizada y acorde con los riesgos existentes, que evite pérdidas personales y materiales». Con este sustento, el articulado del Decreto impugnado contiene una precisa y minuciosa reglamentación técnica sobre condiciones de las edificaciones en relación con su protección frente a incendios, tanto con carácter general como específicamente, en función del uso o destino concreto de tales edificaciones (vivienda, sanitario, oficinas, etc.), que resulta de aplicación en la Comunidad de Madrid «a todos los proyectos y obras de nueva edificación, reforma o reestructuración y cambio de uso, así como a todas aquellas actividades de nueva implantación» (art. 2).

Así pues, la materia abordada por la norma impugnada, tal y como en el propio Decreto se describe, encaja sin dificultad en el ámbito de la denominada «protección civil», que ha sido definida por el Tribunal Constitucional como «acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias» (STC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2), coincidiendo en tal calificación ambas partes en este recurso y el propio Decreto impugnado que, en su Preámbulo, alude como título competencial subyacente a la regulación que en él se contiene a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid procedentes de la extinta Diputación Provincial y, en concreto, a las competencias que dicho ente local ostentaba al amparo de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios».

**CUARTO.-** Antes de adentrarnos en el análisis del encuadre competencial Estado-Comunidad de Madrid de la materia protección civil, conviene analizar el título competencial que en el propio Preámbulo del Decreto (LCM 2003, 136) se cita como soporte de la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar el reglamento impugnado, insistiéndose en el citado título competencial en la contestación a la demanda, que se expresa en dicho Preámbulo de la forma siguiente:

«La competencia para dictar este Decreto la tiene atribuida la Comunidad de Madrid en virtud de la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316), modificada por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (RCL 1998, 1692 y LCM 1998, 535), por la que quedó integrada en aquélla la extinta Diputación Provincial de Madrid, en conexión con los arts. 31 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril [RCL 1985, 799, 1372]), que atribuyen a la Diputación el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal ?competencia referida, entre otras materias, a la “protección civil, prevención y extinción de incendios” [art. 25.2.c) de la Ley 7/1985]?, así como la coordinación de estos servicios entre sí y con los de las Administraciones autonómica y estatal».

En efecto, una cosa es que la Comunidad de Madrid, en su condición de Comunidad Autónoma uniprovincial, haya asumido las competencias del ente local Provincial y su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, establecidas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local ?que incluye (arts. 31 y 36 de la Ley 7/1985) el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentran los relativos, entre otras materias, a la «protección civil, prevención y extinción de incendios» (art. 25.2.c, de la Ley 7/1985), con la aneja potestad reglamentaria para la regulación de estos servicios reconocida en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985?, y otra bien distinta que, por ese solo motivo, podamos prescindir, sin más, del análisis de la distribución competencial Estado-Comunidad de Madrid en la materia regulada por el Decreto impugnado, que hemos identificado como protección civil. Y ello, porque la atribución en la Ley de Bases del Régimen Local a los entes locales municipio y provincia de diversas materias, entre las que se encuentra la de «protección civil, prevención y extinción de incendios» (y la potestad reglamentaria aneja), como competencias mínimas de obligado respeto en garantía de su autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE [RCL 1978, 2836]), se realiza siempre, en la propia Ley 7/1985, respetando, respecto de cada sector material, la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas que deriva del bloque compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Y así, el propio art. 25.2 de la Ley 7/1985, que establece competencias mínimas municipales de obligado respeto en garantía de la autonomía local, entre las que se encuentra la aquí analizada de «protección civil, prevención y extinción de incendios», dispone que tales competencias serán ejercidas «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». Precepto este que guarda estrecha

conexión con el art. 2 de la Ley 7/1985, que diseña el sistema de atribución de competencias a los entes locales con respeto a la garantía constitucional de la autonomía local, pero respetando, a su vez, el diseño constitucional y estatutario de distribución competencial de cada sector material.

Dispone el citado art. 2 de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), que «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este precepto ha sido analizado, y declarado conforme con la Constitución, en la STC 214/1989 (RTC 1989, 214), F. 3, en los siguientes términos:

«Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios ¿que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia?, concreta algo más la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (RCL 1985, 799, 1372) al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuirseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36,...

Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la con-

creción última de las competencias locales queda remitida ¿y no podía ser de otra manera? a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párr. 1º art. 2 LBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución (RCL 1978, 2836), sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL han establecido».

Así pues, una cosa es que el Estado, en la norma básica estatal que fija los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales (Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), fijación que es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE), haya decidido que éstas deban tener, en todo caso y como mínimo garante de su autonomía local constitucionalmente reconocida, competencia para prestar servicios en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios» (con la potestad reglamentaria aneja), y otra distinta que, para la concreción exacta del alcance o contenido de esta atribución competencial a los entes locales, deba estarse al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el sector material de que se trate. Esto es, la Comunidad de Madrid, como sustituta de la extinta Diputación Provincial, debe ejercer competencias en materia de servicios de «protección civil, prevención y extinción de incendios», vinculada al círculo de interés local, como contenido mínimo de su autonomía local, pero su exacta delimitación y alcance sólo podrá realizarse por el legislador material o sectorialmente competente en la materia, sea el Estado o la Comunidad Autónoma en cuanto tal. Y a ello se refiere, como antes señalábamos, de forma expresa la propia Ley 7/1985, cuando en su art. 25.2 ¿que establece competencias mínimas municipales de obligado respeto en garantía de la autonomía local, entre las que se encuentra la aquí analizada de «protección civil, prevención y extinción de incendios»? dispone que tales competencias locales serán ejercidas

«en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas». Y a ello se refiere también la propia Ley autonómica 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, cuando en su art. 8, apartados 3 y 4 establece que: «3. Los Municipios de la Comunidad de Madrid ejercerán las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, determinen las distintas Leyes sectoriales estatales o autonómicas», «4. Las Leyes sectoriales de la Asamblea de Madrid asegurarán a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos».

Cuanto ha sido expuesto nos lleva a descartar que el título competencial invocado en el Decreto impugnado y en la contestación a la demanda, la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316), por la que la Comunidad de Madrid asume las competencias del ente local Provincial y su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, establecidas en la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local que incluye (arts. 31 y 36 de la Ley 7/1985) el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentran los relativos, entre otras materias, a la «protección civil, prevención y extinción de incendios» (art. 25.2.c, de la Ley 7/1985), con la aneja potestad reglamentaria para la regulación de estos servicios reconocida en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, sea, por sí solo, título bastante o suficiente para dictar el reglamento impugnado, pues la concreción, detalle o alcance de tal competencia local exige el examen de la legislación sectorial estatal o autonómica, según que la materia abordada se encuentre atribuida, en el sistema constitucional de distribución de competencias, al Estado o a la Comunidad de Madrid propiamente dicha. Es decir, la competencia local en materia de protección civil que ha asumido la Comunidad de Madrid como sustituta de la extinta Diputación Provincial debe estar vinculada al círculo local de intereses, pero siempre respetando la competencia que en la materia de protección civil resulte para el Estado o la Comunidad Autónoma del sistema constitucional de distribución de competencias.

Y ello nos hace retornar al punto en el que nos quedamos en el anterior Fundamento Jurídico, esto es, al sistema constitucional de distribución de competencias en relación con la materia protección civil que es la que es abordada por el reglamento autonómico impugnado.

**QUINTO.-** La protección civil, que ha sido definida, como antes dijimos, por el Tribunal Constitucional como «acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias» (STC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2), ha sido encuadrada por dicho Tribunal dentro del concepto de «seguridad pública» recogido en el art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836) como competencia atribuida al Estado.

No obstante, como se argumenta en la STC 133/1990 (RTC 1990, 133), F. 5, ello no significa, como parece pretenderse en la demanda, que las Comunidades Autónomas carezcan de competencia alguna en materia de protección civil, aunque la materia «protección civil» no se encuentre expresamente prevista en los Estatutos de Autonomía, como no lo está en el de la Comunidad de Madrid, pues dicha competencia puede derivarse de otros títulos competenciales derivados de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316) que habiliten a dicha Comunidad para ejercer competencias en la materia. En la STC 133/1990, F. 5 y 8, se citan, a título de ejemplo, el art. 148.1.22 CE (que atribuye a las Comunidades Autónomas «La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica», contenido que se encuentra reflejado en el art. 26.1.27 y 28 del EACM), o las materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil, citándose en la STC aludida la sanidad (art. 27.4 EACM), carreteras (art. 26.1.6 EACM) o montes (art. 27.3 EACM), a las que podemos nosotros añadir la de espectáculos públicos (art. 26.1.30 EACM), citada en el Preámbulo del reglamento impugnado.

Así pues, como se afirma en la STC 133/1990 (RTC 1990, 133), F. 5, «sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas». Y en el F. 6 de la STC 133/1990, se precisa cuál deba ser la distribución de estas competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil en los siguientes términos:

«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, autonómica, estatal) que deben 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 esta materia.

No obstante, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.

Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico».

Así pues, las competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil deben ejercerse respetando, en todo caso, como límite, las competencias inalienables del Estado, derivadas del art. 149.1.29 CE, en materia de política de seguridad pública «en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico».

**SEXTO.-** En el presente caso, el Estado ha dictado, en el ejercicio, entre otras, de su competencia en materia de protección civil, tanto normativa como de ejecución, una norma destinada a establecer una reglamentación técnica básica en las edificaciones contra el riesgo de incendios, se trata del RD 2177/1996, de 4 de octubre (RCL 1996, 2732, 2832), por el que se aprueba la

Norma Básica de la Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios». Y la reglamentación técnica básica que en dicho Real Decreto se contiene es, por cuanto hemos expuesto, de aplicación obligatoria, como mínimo común, en todo el territorio nacional, tal y como se desprende, además, de la norma con rango de Ley en la que dicho Real Decreto se ordena, el art. 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (RCL 1999, 2799), de Ordenación de la Edificación, en relación con la Disposición Final Segunda de dicha norma, sin perjuicio de que pueda ser completada por las Comunidades Autónomas.

Dispone dicho art. 3 de la Ley 38/1999 (RCL 1999, 2799), que «Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley. El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad».

El precepto legal transcrito, que se refiere a los requisitos técnicos básicos de diverso carácter que deben reunir los edificios «con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente» (art. 3.1 de la Ley 38/1999), ha sido dictado por el Estado, según la Disposición Final Primera de la Ley 38/1999, en virtud de las competencias que al Estado se atribuyen en el art. 149.1.16<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> CE (RCL 1978, 2836), títulos competenciales a los que podemos, sin dificultad, añadir el art. 149.1.29<sup>a</sup> CE por lo que a la reglamentación técnica básica de la edificación contra incendios se refiere, contenida en el RD 2177/1996, de 4 de octubre, por el que se Aprueba la Norma Básica de la Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios».

Así pues, por cuanto llevamos expuesto, las normas técnicas contenidas en el RD 2177/1996, por el que se aprueba la Norma Estatal Básica de la Edificación sobre Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios, son de obligado cumplimiento por la Comunidad de Madrid que podrá completarlas o suplir sus lagunas, pero no obviarlas ni sustituirlas por otras distintas.

En igual sentido se ha pronunciado ya la Sección 8<sup>a</sup> de esta Sala en su sentencia núm. 273/2005, de 1 de abril de 2005, dictada en el recurso núm. 2006/2003 (RJ 2005, 1111), interpuesto por la Abogacía del Estado contra el

mismo reglamento que constituye el objeto del presente recurso, en la que se declaró su nulidad parcial. Se argumentaba en esta sentencia que:

«La norma básica estatal “establece las condiciones que deben reunir los edificios o establecimientos próximos a aquel en el que se declare un incendio y para facilitar la intervención de los bomberos y de los equipos de rescate, teniendo en cuenta su seguridad” (art. 1 de la Norma Básica de la Edificación “NBE-CPI/96: Condiciones de protección contra incendios en los edificios”). Como tal norma básica constituye el límite mínimo y ese límite mínimo ni puede ser rebajado, ni obviado, salvo las prescripciones contenidas en su Apéndice 2 “Accesibilidad y entorno de los edificios” que tienen el carácter de mera recomendación, correspondiendo “a las autoridades locales regular las condiciones que estimen precisas...”».

De esta forma, puede la Comunidad de Madrid, partiendo de dichas normas técnicas básicas del Estado y respetándolas, añadir requisitos técnicos complementarios o abordar aspectos no regulados en las mismas, derivado, por ejemplo, de sus competencias en materia de espectáculos públicos (art. 26.1.30 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]), aludidas en el Preámbulo de la norma impugnada, o las, también citadas en éste, competencias en materia de industria, previstas en el art. 26.3.1.3 EACM (aunque el Decreto impugnado no regula la seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, sino sólo los almacenes no industriales «en los que se realiza la guarda de cualquier tipo de materia para su posterior utilización, distribución o almacenamiento definitivo, y cuya carga de fuego ponderada sea inferior a 3.000.000 Megajulios [MJ]»), pues, para los almacenamientos industriales y para los almacenamientos de cualquier tipo de establecimiento cuando su carga de fuego ponderada sea superior o igual a la antes citada, el Decreto impugnado se remite al RD 786/2001, de 6 de julio [RCL 2001, 1905 y RCL 2002, 570], por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales [art. 268 de la norma impugnada]), entre otras competencias autonómicas sobre diversos sectores materiales en los que existan edificaciones que deban ser protegidas contra incendios.

Así parece entenderlo, además, el propio Preámbulo del Decreto impugnado cuando afirma que «la legislación vigente en materia de protección contra incendios en la edificación contenida en la NBE-CPI/96 Condiciones de Protección contra Incendios en los Edificios, de aplicación en todo el territorio nacional, aun cuando es más completa que su antecesora, presenta ciertas lagunas al no contemplar casos específicos como son los referidos al riesgo derivado de los usos industriales, almacén y espectáculos y reunión, así como la obligatoriedad de las condiciones del entorno y accesibilidad».

**SÉPTIMO.-** Y nada habría que objetar a la regulación que en el Decreto impugnado se contiene si, efectivamente, dicha regulación se limitara a completar la citada reglamentación técnica básica estatal, estableciendo requisitos complementarios que se añadieran al mínimo estatal y colmando sus lagunas o regulando, partiendo de dicha reglamentación estatal, las condiciones del entorno y accesibilidad que, como hemos visto, no son de obligado cumplimiento, pudiendo «las autoridades locales regular las condiciones que estimen precisas» (Apéndice 2 del RD 2177/1996 [RCL 1996, 2732, 2832]).

Pero no es esto lo que se desprende de los informes técnicos aportados por las partes con la demanda, elaborado por el propio Colegio de Arquitectos demandante, y con la contestación, elaborado por el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, y muy especialmente de este último informe aportado por la Administración demandada.

En efecto, del informe elaborado por el Colegio de Arquitectos de Madrid se desprende que en el reglamento impugnado, en algunos casos, la exigencia técnica estatal es rebajada, en otros, se eleva y, en otros casos (la mayoría), la comparación es imposible porque se trata de normas técnicas simplemente diferentes sobre la misma cuestión y, por tanto, son contradictorias. Pero es del informe técnico aportado por la propia Administración demandada del que se desprende con toda claridad que la norma impugnada ha realizado una regulación completa, distinta y paralela a la norma técnica básica estatal a la que se yuxtapone. Es decir, no es que en algunos casos la norma impugnada haya rebajado, respecto de la norma técnica estatal, el nivel de exigencia y, en otros, lo haya elevado, sino que ha realizado una regulación íntegramente diferente en su conjunto que se superpone a la contenida en la norma técnica estatal. Y para ello, por cuanto hemos argumentado, la Comunidad de Madrid carece de competencia porque no respeta la norma técnica básica estatal, de cuyo contenido debía partir por ser de obligado cumplimiento en todo el territorio, sino que dicta otra reglamentación técnica distinta en sustitución de la estatal.

En la introducción del informe técnico aportado por la Administración se afirma que en la redacción del Decreto impugnado (LCM 2003, 136), aunque se tuvo en cuenta la NBE-CPI/96, «no se utilizaron en su totalidad los conceptos técnicos establecidos» en dicha norma estatal básica. También se afirma que la norma impugnada es «una normativa propia y no complementaria de la nacional», por ello, se argumenta en dicho informe sobre la dificultad de medir, respecto de cada norma técnica, si en el reglamento impugnado el nivel de exigencia es mayor o menor, «pues la valoración de la

protección establecida en cada texto debe ser establecida por el conjunto de prescripciones establecidas en cada una de las normativas y no por esa prescripción concreta». Asimismo, se manifiesta en dicho informe que «el Reglamento de la Comunidad de Madrid no sólo tiene bastantes conceptos técnicos diferentes a los establecidos en la NBE-CPI/96 (ya sea en la propia definición del concepto o en los requisitos del mismo), sino que también incorpora conceptos técnicos que la norma estatal no contempla, ello lleva a la imposibilidad en muchos casos de comparar o evaluar entre sí los niveles exigidos en los distintos artículos».

Ya en el detalle, en el informe técnico aportado por la Administración demandada son frecuentes, al examinar casuísticamente cada norma técnica en comparación con la estatal, consideraciones que sostienen que no puede entenderse rebajado el nivel de exigencia por la previsión técnica concreta contenida en el Decreto impugnado porque el requisito técnico de que se trate debe ser examinado en el conjunto de previsiones técnicas diferentes que el Decreto impugnado contiene, circunstancia que impide que pueda realizarse la comparación separada de cada norma técnica.

Así pues, la Comunidad de Madrid al realizar en el Decreto impugnado, no una reglamentación técnica que, respetando la estatal, fuera complementaria de la misma o destinada a colmar sus lagunas, sino una reglamentación técnica nueva, completa y distinta en su conjunto de la estatal a la que se superpone, ha invadido una competencia del Estado, debiendo, por tanto, dicha reglamentación ser anulada por la Sala por carecer dicha Comunidad de competencia al respecto.

**OCTAVO.-** La conclusión alcanzada conlleva la nulidad, prácticamente íntegra, del Decreto impugnado, pues, con las salvedades que diremos a continuación, tanto en su articulado inicial y disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final, como en el Reglamento de Prevención de Incendios (LCM 2003, 136) propiamente dicho, con su propio articulado, apéndices y anexo, es donde se contiene la citada reglamentación técnica superpuesta a la estatal.

Sin embargo, no quedan afectados por el citado vicio de nulidad por incompetencia, pues no contienen reglamentación técnica alguna, ni los preceptos del Decreto dedicados a la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid (artículos segundo a quinto del Decreto, ambos inclusive), ni el art. 3, apartados 1 y 2, del Reglamento de Prevención de Incendios propiamente dicho, en cuya virtud, «1. La Comunidad de Madrid y los Muni-

cipios incluidos en su territorio ejercerán la competencia en materia de prevención y extinción de incendios en los términos establecidos en la Ley 14/1994, de 28 de diciembre (RCL 1995, 1136 y LCM 1995, 11), modificada por la Ley 19/1999, de 29 de abril (RCL 1999, 2184 y LCM 1994, 250, 336), por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid y demás legislación aplicable», «2. En función de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, modificada por la Ley 19/1999, de 29 de abril, y por la Ley 18/2000, de 27 de diciembre (RCL 2001, 708 y LCM 2000, 610), de Medidas Fiscales y Administrativas, los municipios de más de 20.000 habitantes podrán solicitar a la Comunidad de Madrid la dispensa de la obligación de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos cuando les resulte de imposible o muy difícil cumplimiento, en los términos previstos en la legislación estatal y en la presente Ley».

Los preceptos dedicados a la creación de la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, con funciones de consulta y asesoramiento en materia de incendios, no invaden competencia estatal alguna en materia de protección civil y se sustentan en las competencias concurrentes que en dicha materia ostenta, como hemos visto, la Comunidad de Madrid. Y en cuanto a los apartados 1 y 2 del art. 3 del Reglamento propiamente dicho, tienen claro sustento en las competencias de la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado que no contradicen, en materia de régimen local (art. 27.1 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]). Además, los preceptos reglamentarios no anulados tienen pleno encaje, tanto en la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, como, por lo que al art. 3.1 y 2 del Reglamento se refiere, en dicha Ley autonómica y en la legislación estatal básica de régimen local.

Y en fin, respecto del texto anulado, la estimación del recurso por la primera alegación contenida en la demanda convierte en innecesario el examen de la segunda, relativa al anclaje legal de la norma impugnada y, en cuanto a los preceptos que no han sido anulados, su engarce legal acaba de mencionarse.

Procede, por tanto, la estimación parcial del presente recurso Contencioso-Administrativo.

**NOVENO.-** De conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (RCL 1998, 1741), no se hace un especial

pronunciamiento sobre las costas procesales causadas en esta instancia, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

### **FALLAMOS**

Que ESTIMANDO PARCIALMENTE el presente recurso Contencioso-Administrativo núm. 952/2003, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo (LCM 2003, 136), por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS dicho Decreto por no ser ajustado al ordenamiento jurídico, a excepción de los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto y el art. 3, apartados 1 y 2, del Reglamento de Prevención de Incendios propiamente dicho, que no quedan afectados por nuestro pronunciamiento anulatorio.

No ha lugar a la imposición de las costas procesales causadas en esta instancia.

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por la Ilma. Sra. Magistrada D<sup>a</sup> Angeles Huet Sande, Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso Contencioso-Administrativo, estando celebrando audiencia pública esta Sección, de lo que, como Secretaria de la misma, doy fe.