

## **DICTAMEN 7/2018**

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el

**Proyecto de Decreto de modificación  
del Decreto 232/2008, de 25 de  
noviembre, por el que se regula la  
seguridad de las personas en las  
obras e instalaciones hidráulicas  
subterráneas de Canarias**

---

Dictamen facultativo, solicitado por el Gobierno  
con fecha 2 de noviembre de 2018

---

Sesión de trabajo del Pleno de fecha  
19 de diciembre de 2018

Versión final, del 19/12/2018

APA/jqo

dic\_2018\_07\_pleno\_decreto\_232\_2008\_seguridad\_instalaciones\_subterranas\_20181219.odt

## DICTAMEN 7/2018

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el

### **Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas de Canaria**

Facultativo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite ordinario

#### Sumario

---

I. ANTECEDENTES.....	4
II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 232/2008.....	5
II.1. Estructura del texto normativo que se dictamina.....	5
II.2. Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto.....	6
III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 232/2008.....	7
III.1. Observaciones de carácter general.....	7
III.2. Observaciones de carácter particular.....	8
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	10

Dictamen del CES, facultativo, solicitado por el Gobierno,  
sobre el  
**Proyecto de Decreto de modificación del Decreto  
232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la  
seguridad de las personas en las obras e instalaciones  
hidráulicas subterráneas de Canaria**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la **Comisión Permanente de Trabajo de Gobierno**, y de acuerdo con el procedimiento establecido en el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo*, el Pleno del Consejo Económico y Social de Canarias **aprueba por unanimidad en la sesión de trabajo celebrada el día 19 de diciembre de 2018**, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. ANTECEDENTES**

1. El día 2 de noviembre de 2018 tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen del CES**, firmada por el Presidente del Gobierno, sobre la propuesta de **Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas de Canarias**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2.a) y 5.1 de la Ley citada.
2. Conforme a lo dispuesto en los artículos 4.2. y 5, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de un mes**, contado desde la recepción de la petición de dictamen.
3. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente **documentación**:
  - *Borrador del texto del Proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 232/2008.*
  - *Borrador del texto comparado del Proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 232/2008.*
  - *Informe de iniciativa reglamentaria.*
4. El Dictamen que elabora el CES responde a lo dispuesto en el artículo 4.2.c) y 5.1 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*.
5. Los trabajos preparatorios para la elaboración del Proyecto de Dictamen son encomendados a la **Comisión Permanente de Gobierno**, conforme con las normas (norma cuarta.9) de regulación de dicha Comisión, aprobadas por el Pleno del Consejo en sesión de 20 de enero de 1997 y a las previsiones establecidas en el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*.
6. La Comisión competente celebró sesión de trabajo el día 10 de diciembre de 2018. En dicha sesión, dándose las exigencias legales y reglamentarias, la Comisión Permanente **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen** facultativo para su valoración y aprobación, en su caso, por el Pleno del Consejo.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 232/2008

### II.1. Estructura y contenido del texto normativo que se dictamina

7. El *Proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre*, se presenta en un texto comparado con el del Decreto original que se modifica, consistente en la supresión de determinados contenidos del citado Decreto, que aparecen tachados en el documento, y en la sustitución o adición de los cambios que se pretenden, que aparecen resaltados y sombreados en color amarillo.
8. En dicho documento, el Proyecto de Decreto que se dictamina se estructura en **seis capítulos**, que comprenden 36 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones transitorias, tres disposiciones finales y una disposición derogatoria.
9. De forma esquemática, la estructura y contenido del *Proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre*, es la que se señala a continuación

#### PREÁMBULO.

#### CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

- Artículo 1. Objeto.
- Artículo 2. Ámbito de aplicación.
- Artículo 3. Ámbitos excluidos.
- Artículo 4. Principios generales.
- Artículo 5. Seguridad interior.
- Artículo 6. Señalización exterior y control de accesos.
- Artículo 7. Tipos de instalaciones.
- Artículo 8. Fases de su construcción y utilización.

#### CAPÍTULO II. SEGURIDAD EN LAS INSTALACIONES ACTIVAS.

- Artículo 9. Documentación obligatoria.
- Artículo 10. Vigilantes de seguridad interior. Designación y funciones.
- Artículo 11. Encargados de seguridad exterior. Designación y funciones.
- Artículo 12. Señalización exterior.
- Artículo 13. Accesos. Entradas y salidas.
- Artículo 14. Medidas aplicables a las labores mineras y subterráneas equiparadas.
- Artículo 15. Interrupción y finalización de las labores mineras.
- Artículo 16. Medidas aplicables a la actividad de explotación.
- Artículo 17. Revisiones periódicas.

#### CAPÍTULO III. SEGURIDAD EN LAS INSTALACIONES INACTIVAS. REGÍMENES DE INACTIVIDAD TEMPORAL Y CLAUSURA.

- Artículo 18. Obligación de declarar la existencia de instalaciones subterráneas inactivas no regularizadas.
- Artículo 19. Censo. Elaboración.
- Artículo 20. Censo. Aprobación.
- Artículo 21. Medidas de seguridad en las instalaciones inactivas que tienen titular conocido.
- Artículo 22. Medidas de seguridad en las instalaciones de titular desconocido.
- Artículo 23. Procedimiento de clausura voluntaria.
- Artículo 24. Procedimiento de clausura forzosa.
- Artículo 25. actuaciones de emergencia.

#### CAPÍTULO IV. COMPETENCIAS, COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.

- Artículo 26. competencias de policía minera.
- Artículo 27. Competencias de policía hidráulica.
- Artículo 28. Otras competencias.
- Artículo 29. Coordinación y cooperación interadministrativa.

#### CAPÍTULO V. RÉGIMEN SANCIONADOR.

- Artículo 30. Régimen sancionador. Prescripciones generales.
- Artículo 31. Infracciones a la legislación industrial y minera.
- Artículo 32. Infracciones a la legislación de aguas.
- Artículo 33. Graduación de sanciones.

CAPÍTULO VI. OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 34. Relación con las actividades de ocio y naturaleza.

Artículo 35. Guardería rural.

Artículo 36. Fomento de la información relativa a la seguridad en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas.

DISPOSICIÓN ADICIONAL.

Única. Instalaciones de baja peligrosidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Primera. Período de adaptación a las presentes normas de las medidas de seguridad existentes.

Segunda. Período de adaptación a las disposiciones del presente Decreto afectadas por su modificación.

DISPOSICIONES FINALES.

Primera. Instrucciones Técnicas Complementarias.

Segunda. Directrices y recomendaciones.

Tercera. Entrada en vigor.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA.

## II.2. Objeto y finalidad del Proyecto de Decreto

10. Según se indica en el *Informe de Iniciativa Reglamentaria*, que acompaña al texto normativo que se dictamina, “*la seguridad de las personas, tanto de quienes trabajan en las instalaciones hidráulicas subterráneas como de quienes transitan por sus inmediaciones, fue el objetivo perseguido por el Decreto que ahora se va a modificar*”, objetivo que sigue considerándose prioritario. No obstante, indica el informe, “*...la necesidad de solucionar varios problemas localizados en sus primeros diez años de vigencia justifica su modificación. Tales problemas consistieron básicamente en la carencia de instrumentos suficientes para lograr la clausura de determinadas instalaciones de alta peligrosidad y en la falta de desarrollo reglamentario de algunas de sus determinaciones*”.

11. En cuanto a los principales fines perseguidos por la modificación, el *Informe de Iniciativa Reglamentaria* señala los siguientes:

- Suprimir las situaciones de inactividad indefinida, que en la práctica generan el abandono de la seguridad en un amplio porcentaje de instalaciones.
- Solventar las dificultades encontradas para el sellado y clausura de determinadas instalaciones inactivas.
- Centrar en el director facultativo minero la seguridad de todas las actividades realizadas en el interior de las instalaciones.
- Perfilar la figura del “vigilante de seguridad” como alternativa al “encargado de seguridad” en el interior de las instalaciones, limitando el encargado de seguridad al exterior de las mismas.
- Concretar la aplicabilidad a las instalaciones de las *Normas Básicas de Seguridad Minera del Estado*.
- Abrir camino a la elaboración de directrices no vinculantes y recomendaciones de seguridad.

### III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 232/2008

#### III.1. Observaciones de carácter general

12. La iniciativa reglamentaria que se presenta, pretende la modificación del *Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas de Canarias*. El Decreto que se pretende modificar regula la seguridad de las personas que trabajan en las instalaciones hidráulicas subterráneas o transitan por las inmediaciones. El citado Decreto tienen una antigüedad de diez años y se considera que ha demostrado su utilidad, tanto en el fondo como en la forma; no obstante se tiene que observar por parte del CES que no todas las Islas tienen realizado el censo que contempla el Decreto que se pretende modificar, en el artículo 19.

13. Los fines perseguidos por la modificación son:

- Suprimir las situaciones de inactividad indefinida.
- Solventar las dificultades encontradas para el sellado y clausura de determinadas instalaciones inactivas.
- Centrar en el director facultativo minero la seguridad de todas las actividades realizadas en el interior de las instalaciones.
- Perfilar la figura del vigilante de seguridad como alternativa al encargado de seguridad en el interior de las instalaciones, limitando el encargado de seguridad al exterior de las mismas.
- Concretar la aplicabilidad a las instalaciones de las Normas Básicas de Seguridad Minera del Estado.
- Permitir la elaboración de directrices no vinculantes y recomendaciones de seguridad.

14. Para ello se presenta el *Proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 232/2008*, consistente en la supresión de textos del citado Decreto y en la sustitución o adición de los cambios que se pretenden, de tal forma que se reescribe sobre el *Decreto 232/2008* vigente tachando aquello que la iniciativa reglamentaria considera pertinente para lograr sus fines. De tal forma que en el Decreto que se pretende subsisten disposiciones que fueron dictadas en el ejercicio 2008 con otras de reciente incorporación. Por ello, en opinión del CES, debe de mejorarse el contenido dado a las Disposiciones Transitorias para que se definan con precisión los plazos de adaptación a las disposiciones que se modifican, que no deben de ser de aplicación a aquellas medidas que estaban previstas en el *Decreto 232/2008* y que subsisten en esta modificación.

15. Parece mejorable la sistematización del Proyecto de Decreto en algunos casos:

- Último párrafo del artículo 11, referido a instalaciones inactivas.
- Los artículos 19 y 20 responden a la elaboración del censo y su aprobación, y refieren tanto a instalaciones activas e inactivas y, sin embargo, son ubicados en el Capítulo relativo a las instalaciones inactivas.
- El artículo 23, referido al procedimiento de clausura voluntaria, se encuentra en el Capítulo dedicado a las instalaciones inactivas, y es de aplicación tanto a las activas como a las inactivas.

Por ello, se considera que se debe tratar de mejorar la sistematización del proyecto de Decreto que se presenta.

16. El Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas de Canarias, trasladaba la elaboración de los censos insulares de este tipo de instalaciones a los Consejos Insulares de Aguas, cuando lo cierto es que a fecha de este dictamen del CES no consta la aprobación del censo en la Isla de Gran Canaria. En tal sentido, debe de observarse la importante demora en esta Isla, en cuanto a dotarse del principal elemento que permite el conocimiento y la dimensión de las instalaciones subterráneas hídricas en Gran Canaria.
17. Los artículos del *Estatuto de Autonomía de Canarias*, que habilitan la competencia (artículos 30 y 32), deberán ser sustituidos por los que están previstos en la nueva *Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*: artículos 152 y 163.
18. Del *Informe de Iniciativa Reglamentaria* remitido, suscrito por el Director General de Industria y Energía, en el apartado 7, referido a “*Otros análisis de impacto normativo*”, parece deducirse que en la tramitación de la modificación del Decreto que se plantea pudieran surgir nuevas necesidades que podrían plantear más modificaciones, lo que induce al fraccionamiento de éstas. De ser así, irían contra 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*.
19. El Proyecto de Decreto que se dictamina parece equiparar la captación de aguas subterráneas con una explotación minera tradicional, cuestiones que son totalmente distintas, tanto por la actividad que tiene lugar en su interior, como por la dimensión de las actuaciones y, sobre todo, por la forma en que se desarrollan las actividades de captación de agua, que se produce sin actuación de recurso humano, no como en la minería tradicional que conlleva una fuerte carga de recursos humanos.

### III.2. Observaciones de carácter particular

20. **Artículo 5.-** Relativo a la seguridad interior, asigna la responsabilidad al titular de la instalación y al facultativo de minas, mientras la supervisión le corresponde al órgano competente en materia de seguridad minera. Conviene destacar en este caso que lo frecuente sea el hecho que se desconozca al titular de la instalación; por ello debería fijarse sobre quien recae la responsabilidad en los casos en que no se conoce el titular de la explotación o que conociéndolo resulta formalmente y en la practica inasequible o inexistente.

Debe de quedar clara la responsabilidad de las actuaciones y sobre quien recae; y para ello, se estima pertinente que se refleje en la modificación todos los aspectos relacionados con la propiedad y titularidad de las instalaciones, para que las acciones que se pretenden tengan efectividad.

21. **Artículo 8.-** Relativo a las fases de construcción y utilización, de forma concreta entiende el CES que la redacción dada a la fase de inactividad temporal y a la fase de clausura podrían situarse en contra del principio de jerarquía normativa al contradecir artículos de la *Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias* (artículos 51 y 52) mediante un reglamento de desarrollo. Por ello, se entiende oportuno la necesidad de precisar el alcance de la fase de inactividad temporal así como el alcance de la fase de clausura.

La propuesta normativa que se informa no precisa ni detalla el alcance de lo que se entiende por *“sellado definitivo de las instalaciones en condiciones de total seguridad para personas y medio ambiente”*; por tanto, se hace necesario concretar el nivel y alcance de las condiciones de seguridad que se solicitan o bien su remisión a una futura orden o instrucción técnica que precise la dimensión del sellado definitivo.

- 22. Artículo 9.-** El artículo 9.1 apartado a), referido a la documentación que habrá de obrar en las instalaciones durante la excavación y obras en el interior, introduce respecto al *Decreto 232/2008* la expresión *“cuando sea preciso”* referido a la aplicación de norma básica estatal. Tal apreciación se hace innecesaria, pues siempre será de aplicación la normativa básica estatal, constituida entre otras por la *Ley 22/1973, de Minas* y el Reglamento que la desarrolla. El *Estatuto de Autonomía de Canarias* permite el desarrollo por el Gobierno de Canarias de esta normativa de competencia estatal, así como permite legislar en materia de obras hidráulicas en los supuestos previstos.
- 23. Artículo 10.-** Este artículo en su apartado 2 ha sido sustancialmente modificado, al insertarse al final del mismo: *“En la fase de explotación pueden actuar sucesivos directores facultativos para las diversas actividades a realizar”*. Se produce una modificación sustancial al introducir de forma explícita que es precisa contar con una dirección facultativa en la fase de explotación, fase en la que habitualmente no hay tráfico en la zona interior de la mina. En principio, es un coste incremental que soportarán los titulares de tales explotaciones.
- 24. Artículos 13 y 14.-** En lo que respecta al artículo 13.3 y 14 convendría plantearse las excepciones previstas en relación a las instalaciones tradicionales canarias, en cuanto a seguridad se refiere (doble acceso), pues la legislación estatal básica no permite eludir esta condición, si bien habilita a arbitrar otras medidas adicionales de seguridad.
- 25. Artículo 19.-** En relación a este artículo, si bien se atribuye la competencia a los Consejos Insulares de Aguas para elaborar el censo, no se prevé el procedimiento de fluido de información y comunicación, para tal fin, entre los Departamentos competentes e implicados.
- 26. Artículo 31.-** El artículo 31.3 trata al vigilante de seguridad y al encargado de seguridad como idéntica figura, admitiendo que uno u otro incurra en infracción grave. En consecuencia, no procede la disyunción “o”. Asimismo, debería expresarse tácitamente el órgano competente tanto para sancionar en materia de industria/minas como en materia de aguas (artículo 32).
- 27. Disposiciones transitorias primera y segunda.-** Se aprecia contradicción en la Disposición transitoria primera, punto 3 y la Disposición transitoria segunda, en relación a los plazos establecidos para la elaboración de las fichas de seguridad (6 meses y 1 año, respectivamente).

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En principio y con carácter general, el CES entiende que la propuesta de modificación del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas de Canarias, mejora el Decreto vigente en este momento.
2. El Decreto actualmente vigente nació con la finalidad principal de realizar el censo de este tipo de instalaciones, para evitar accidentes como los habidos. El Consejo observa que, a día de hoy, no todas las Islas han sido capaces de realizar estos censos. Esto es una cuestión básica, ya que si no conocemos la ubicación de las instalaciones, sus titulares o propietarios, no son posibles las actuaciones de control tanto de carácter minero como de explotación de aguas.
3. Sin perjuicio de todo lo expuesto, desde el Consejo se hace un llamamiento expreso al estudio y consideración, en su caso, del conjunto de observaciones que incluye el presente Dictamen, con atención especial al conjunto de propuestas específicas formuladas en las observaciones de carácter particular.

Vº. Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CES



Fdo.: Blas Gabriel Trujillo Oramas

EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO



Fdo.: Alberto Mario Pazos Astrar



