

Dictamen núm. 12/2018, relativo al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears

Según lo dispuesto en el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite lo siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 6 de agosto de 2018 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, relativa al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

Segundo. El día 10 de agosto se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente tramitado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Acuerdo del Consejo de Gobierno, de día 23 de diciembre de 2016, por el cual se aprueba el Plan Anual Normativo del Gobierno de las Illes Balears para el año 2017 (extracto).
2. Resolución de la consejera de Hacienda y Administraciones Públicas por la cual se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.
3. Consulta previa pública sobre la elaboración de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013.
4. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana.
5. Alegaciones presentadas durante el trámite de consulta previa.
6. Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013.
7. Resolución de la consejera de Hacienda y Administraciones Públicas por la cual se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013.
8. Comunicación a la Dirección general de Relaciones con el Parlamento de la Consejería de Presidencia, relativa al inicio del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013.
9. Borrador inicial de la propuesta de anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

10. Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013 (versión inicial).
11. Publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears del trámite de información pública.
12. Certificado emitido por la jefa del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de información pública a través del trámite de participación ciudadana.
13. Trámite de audiencia a los Consejos insulares y a las entidades interesadas y justificantes de su recepción.
14. Alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública.
15. Informe sobre las alegaciones presentadas.
16. Borrador definitivo de la propuesta de anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears.
17. Remisión de la versión definitiva del anteproyecto de Ley a las consejerías del Gobierno de las Illes Balears.
18. Solicitud de informe preceptivo al Instituto Balear de la Mujer relativo al impacto de género y justificante de su recepción.
19. Informe de impacto de género emitido por la directora del Instituto Balear de la Mujer.
20. Acta de la Junta de Actividades de las Illes Balears mediante la cual se hace constar que se informó a este organismo sobre la tramitación del anteproyecto de Ley.
21. Diligencia por la cual se hace constar, que el anteproyecto de ley ha sido sometido al trámite de audiencia de la Administración General del Estado y del

resto de comunidades autónomas, de acuerdo con lo que dispone el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de la unidad de mercado, a través de su publicación en el sistema de intercambio electrónico de información habilitado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

22. Observaciones presentadas por las diferentes consejerías del Gobierno de las Illes Balears.
23. Informe sobre las observaciones presentadas por las consejerías.
24. Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013 (segunda versión).
25. Solicitud de dictamen al Consejo Económico y Social y remisión del expediente.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Regional y Medio ambiente elabora una propuesta de dictamen que es elevada al Pleno del Consejo. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 11 de septiembre de 2018.

II. Contenido del anteproyecto de Ley

El anteproyecto de Ley tramitado por dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 37 artículos modificadores, y una parte final formada por una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres finales.

I. La exposición de motivos justifica las reformas que contiene el anteproyecto y argumenta su necesidad. En este sentido, explica que en el día a día de la aplicación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears han ido surgiendo cuestiones, sobre todo de cariz

técnico, que demandan una modificación de aspectos puntuales de la Ley que ahora resultan problemáticos o que han acreditado su ineficacia en relación a la consolidación del nuevo modelo, como es el control a posteriori por parte de la administración, dado que la actual ley hace recaer el peso de este control en la actividad inspectora, que en general tienen que llevar a cabo los ayuntamientos, los cuales no siempre disponen de los medios materiales y personales adecuados para desarrollar estas funciones de manera eficaz. Otro punto que es objeto de revisión es el de las modificaciones de las actividades existentes, así, se redefinen las modificaciones sustanciales a pesar de dejar claro que cualquier modificación se sujeta a la Ley, y, por lo tanto, requiere el título habilitante que corresponda, además, se fija como requisito para realizar cualquier modificación el que la actividad se encuentre inscrita en el registro autonómico, lo cual garantiza el control de la actividad. Finalmente, se modifica también el régimen sancionador, clarificando varios aspectos relativos a los infractores, las sanciones y la forma de imponerlas, además de fijar nuevas infracciones, así como también, aspectos relativos a las potestades de vigilancia, control e inspección.

II. La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura, como se ha dicho, en 37 artículos modificadores. Estos artículos llevan a cabo la reforma de la Ley 7/2013, mediante la modificación puntual de parte de su articulado, disposiciones de la parte final y de los anexos.

III. En cuanto a la parte final, como se ha señalado anteriormente, el anteproyecto tramitado dispone de una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres finales.

En primer lugar, en cuanto a la disposición adicional única, esta hace referencia a la clasificación de las actividades permanentes para el ámbito de las Illes Balears, la

cual se aprobará por orden de la persona titular de la consejería competente en materia de actividades, que fijará su equivalencia con el CNAE.

A continuación, la disposición transitoria única establece el procedimiento extraordinario de inscripción en el Registro autonómico de actividades de las actividades permanentes existentes.

Seguidamente, la disposición derogatoria única dispone que quedan derogadas todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo que dispone esta Ley, lo contradigan o sean incompatibles, y de forma específica, el Decreto 19/1996, de 8 de febrero, por el cual se aprueba el nomenclador de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas sujetas a clasificación, sin perjuicio de lo que establece la disposición adicional única.

Por último, en cuanto a las disposiciones finales del anteproyecto, la primera autoriza al Gobierno, para que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, en el plazo de dos años contadores desde la entrada en vigor de esta ley, se apruebe el texto refundido de la Ley de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, en los que se tienen que integrar la Ley 7/2013 y esta Ley, con la posibilidad de regularizarlas, aclararlas y armonizarlas, mediante la segunda se faculta al Gobierno de las Illes Balears y a los consejos insulares para que dicten las disposiciones que requiera el despliegue de esta Ley, de acuerdo con el marco competencial previsto en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, y la tercera hace referencia a su entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Primera. La intervención administrativa en materia de actividades tiene una larga trayectoria en el ordenamiento jurídico español, empezando por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de larga vigencia en nuestra comunidad autónoma, para finalizar con la actual Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears.

El Reglamento de 30 de noviembre de 1961, que tiene como antecedente la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, mediante la cual se aprobó el reglamento y nomenclador de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, cumplió en su momento su finalidad; pero, por una parte, la nueva estructuración de los poderes públicos, fruto de la Constitución de 1978, de la otra, la experiencia adquirida en los últimos años, así como las innovaciones producidas en la tecnología industrial y de servicios, y por otra, la adhesiones de España a la Unión Europea, comportó cualificadas novedades en el campo jurídico, puesto que el derecho comunitario constituye un auténtico ordenamiento jurídico de obligado cumplimiento para los estados miembros. Todo esto hizo evidente la necesidad de contar con un nuevo instrumento delimitador del régimen de autorizaciones y del funcionamiento de las actividades o instalaciones, públicas o privadas, susceptibles de alterar la salubridad o el medio ambiente.

En este sentido se aprobó la Ley 8/1995, de 30 de marzo, por la que se atribuye a los consejos insulares competencias en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, la cual respeta una doble atribución de competencias, por un lado reconoce a los ayuntamientos la competencia para la concesión de las licencias de instalación y de apertura y funcionamiento, y por otra, atribuye a los consejos insulares amplias potestades de intervención, sin perjuicio de reservar la calificación

de las actividades potencialmente más contaminantes al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

A continuación, la publicación de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividades en las Illes Balears, supuso para la mayoría de ayuntamientos de esta comunidad la superación de una manera tradicional de instruir los procedimientos de las licencias de actividades: la simplificación administrativa que introducía, el esfuerzo para integrar actuaciones administrativas dispersas y el hecho de otorgar más importancia y responsabilidad al personal técnico redactor de los proyectos dio como resultado el alivio de la carga burocrática y la agilización de determinados procedimientos, sin embargo, esta norma se quedó a medio camino por la publicación de la Ley Orgánica 1/2007, de modificación del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, por una parte, y la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de servicios, por otra.

Segunda. El 27 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo, la finalidad de la cual es crear un auténtico mercado interior de servicios.

La Directiva de Servicios, en líneas generales, trata de la introducción de nuevas formas de control de la actividad más eficaces, como la sustitución de los regímenes de autorización previa por otros sistemas y medios autorizadores y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad, proponiendo la figura de la declaración responsable. Por otro lado, para el caso que se mantenga algún régimen de autorización, la misma Directiva señala la necesidad de ajustarse a una serie de principios de buena regulación, que se tienen que cumplir: la regla de silencio administrativo positivo, a todos los efectos; exclusión de la posibilidad de limitar, en

cantidad, el número de autorizaciones (excepto en muy determinados casos); el régimen de concesión de las autorizaciones lo tiene que ser de acuerdo con criterios públicos, objetivos, y anticipados y transparentes; los plazos de respuesta, en el régimen de autorizaciones, tendrán que reducirse, así como los costes de procedimiento. Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la simplificación de procedimientos, el cual exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a los que quieran ejercer una actividad de servicios.

En este sentido, en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios, se efectuó un ejercicio de evaluación de toda la normativa balear reguladora del acceso a las actividades de servicios, que concluyó con la necesidad de introducir modificaciones y adaptaciones a determinadas normas con rango de ley, entre ellas, la Ley 16/2006, de 17 de octubre, a través de la Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de diferentes leyes para la transposición en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de la Directiva de Servicios.

Tercera. Finalmente, la aprobación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears, supuso un cambio importante en materia de intervención administrativa, en la cual se priorizaba la simplificación administrativa y el control a posteriori de la administración.

En este sentido, esta ley introdujo importantes novedades, como la unificación de los procedimientos para que el título habilitante para instalar una actividad y realizar las obras de edificación que hagan falta fuera un título único; la generalización del uso de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para eliminar aquellas cargas administrativas superfluas; o la obligatoriedad de fijar inspecciones por parte de la administración competente como garantía para lograr los principios de la ley.

Sin embargo, tal y cómo se pone de manifiesto en la memoria de impacto normativo del anteproyecto de Ley, en el día a día de la aplicación de la norma han ido surgiendo cuestiones, sobre todo de cariz técnico, que demandan una modificación de aspectos puntuales de la Ley que ahora resultan problemáticos o que han acreditado su ineficacia en relación a la consolidación del nuevo modelo, como las dificultades de los ayuntamientos al disponer de los medios para llevar a cabo la actividad inspectora que se configura en la Ley; las disfunciones en el procedimiento de otorgamiento de permisos de instalación respecto de la parte urbanística incluida al proyecto técnico; o la necesidad de simplificar y racionalizar la autorización de actividades no permanentes, sobre todo cuando son promovidas por la propia administración, hacen necesaria según la administración que propone, la adopción de este anteproyecto de Ley.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, el expediente se ha elaborado con corrección, destacando una amplia fase de audiencia con la participación de expertos en la materia y de los sectores destinatarios de la norma, y la posibilidad, mediante el trámite de información pública de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados, habiéndose elaborado una memoria sobre el análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley, de acuerdo con los artículos 13 y 42 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Illes Balears.

De este modo, en la memoria de impacto normativo se hace referencia a la oportunidad de la regulación, el marco normativo en el que se inserta la propuesta,

una relación de disposiciones afectadas y una tabla de vigencias, se justifica también la adecuación de las medidas a las finalidades perseguidas, se realiza una evaluación del impacto de la norma en la familia, la adolescencia, y sobre la orientación sexual e identidad de género, así como un estudio del coste económico y de su financiación, un análisis del impacto normativo por cargas administrativas, se informa en relación con los principios de buena regulación, así como se explican las observaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública, explicando los motivos por los cuales se aceptaban o se rechazaban, sin embargo, consideramos que se tendrían que haber contestado todas las alegaciones presentadas y no sólo algunas, sin justificar los motivos de esta selección.

Finalmente, se justifica en el expediente el cumplimiento de los trámites de consulta previa y de participación ciudadana, previstos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, así como también, la comunicación al resto de autoridades en los términos establecidos al artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado, dado que se trata de un proyecto normativo que puede afectar a la unidad de mercado.

Segunda. En relación a la exposición de motivos, consideramos que esta cumple con su objeto, puesto que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad y justifica la necesidad de la regulación, sin embargo echamos en falta, por un lado, una referencia al título competencial del Estatuto de autonomía que habilita en la comunidad autónoma para regular esta materia, y por otro, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

Tercera. En relación al contenido del anteproyecto de Ley, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, consideramos que la modificación de los apartados 8 y 10 del artículo 4 de la Ley 7/2013 que propone el artículo tercero del anteproyecto de Ley genera una cierta confusión. Efectivamente, el apartado 8 del artículo 4 de la Ley 7/2013, de acuerdo con la modificación propuesta, dispone que son actividades no permanentes menores *“las actividades no permanentes que no son mayores ni inocuas, incluidas las que supongan la realización de recorridos fuera de las vías públicas”*, mientras que el apartado 10 considera actividades no permanentes de recorrido *“las pruebas deportivas u otros acontecimientos que se realizan en vías públicas y que por su desarrollo normal pueden afectar a la circulación de vehículos o peatones”*.

Así, de acuerdo con estas definiciones sería difícil averiguar, por ejemplo, si una prueba deportiva que se desarrolla tanto por vías públicas como por caminos privados, sería una actividad no permanente menor o una actividad no permanente de recorrido. Para evitar esta situación de indefinición, en cuanto a la actividad no permanente de recorrido, recomendamos que esta no tendría que distinguir entre las que se hacen por vías públicas y las que se realizan por caminos privados.

2.- En relación a la modificación del artículo 11 de la Ley 7/2013, relativo al procedimiento para tramitar las modificaciones de las actividades, que prevé el artículo séptimo del anteproyecto de Ley, establece que la se tendrá que aplicar la normativa vigente en el momento de presentación de la comunicación previa o, en su caso, del otorgamiento del permiso de instalación. Esta previsión puede probar una cierta inseguridad jurídica a los particulares y a los técnicos que tramiten las modificaciones sujetas al permiso de instalación, puesto que cuando estos presenten la documentación técnica no sabrán qué normativa será de aplicación.

3.- Por otro lado, el artículo 36 de la Ley 7/2013 regula las actividades que no requieren permiso de instalación, que son la instalación de actividades inocuas y actividades menores y sus respectivas modificaciones.

De acuerdo con la nueva redacción, se entiende que no requerirá permiso de instalación cualquier modificación de una actividad inocua o menor, por lo tanto, y para evitar confusiones, consideramos que se tendría que precisar que estas modificaciones son las que se encuentran previstas en el título II (para las actividades menores) y en el título III (para las actividades inocuas) del anexo I de la Ley, para que se tramite la modificación mediante el procedimiento que corresponda a los parámetros de la parte afectada.

A continuación, el apartado tercero de este precepto establece una serie de instalaciones que sí requerirán el permiso de instalación, entre las cuales hace referencia en su letra a) a las que se hagan “en dominio público o en suelo rústico protegido”. En este sentido, se entiende que no estarían sujetas al permiso de instalación aquellas actividades que se desarrollen en suelo rústico común, lo cual puede suponer una cierta problemática para aquellas actividades el uso de las cuales sea condicionado y por lo tanto requieran la declaración de interés general.

4.- Seguidamente, la nueva redacción que otorga el anteproyecto de Ley al artículo 39.2.c) de la Ley 7/2013, introduce el concepto de “proyecto preliminar de actividades”, por lo cual, se propone definir este nuevo concepto en el artículo 4 de la Ley. Lo mismo podemos señalar respecto a la “ficha resumen”, concepto que figura en la actual redacción del artículo 4 de la Ley y que este anteproyecto de Ley elimina de su articulado, cuando de hecho se sigue utilizando a lo largo del texto normativo.

5.- En cuanto al artículo 44 de la Ley, relativo a las modificaciones durante la ejecución de las obras y las instalaciones, crea confusión el hecho de que la normativa de aplicación varíe en función del tipo de modificaciones, que será la normativa vigente en el momento de la solicitud de la modificación para las modificaciones previstas en el apartado segundo de este artículo, y la normativa vigente en el momento de la solicitud inicial del permiso de instalación para las modificaciones previstas en el apartado tercero. En este sentido, para garantizar el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución, recomendamos unificar estos criterios.

6.- En relación a la previsión del apartado 6 del artículo 56 de la Ley 7/2013, introducida por el artículo undécimo del anteproyecto de ley, en la cual se dispone que no será necesaria la presentación de la declaración responsable para la instalación de actividades itinerantes menores en el marco de actos organizados por la administración pública, si bien este Consejo es consciente sobre la necesidad de racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos para eliminar todos aquellos trámites que sean innecesarios, consideramos que se tendría que mantener la obligación de presentar la declaración responsable también para este tipo de actividades, dado que precisamente con este documento el titular de la instalación acredita que cumple los requisitos para su ejercicio y facilita el control por parte de la administración competente.

7.- Finalmente, desde el CES recomendamos aumentar los plazos para dictar y notificar las resoluciones de autorizaciones para iniciar las actividades de carácter no permanente, dado el poco tiempo del cual disponen las administraciones competentes para disponer de las autorizaciones sectoriales correspondientes y autorizar estas actividades.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de instalación, acceso y ejercicio de actividades de las Illes Balears, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general



Josep Valero González

Palma, 11 de septiembre de 2018

Visto bueno

El presidente



Carles Manera Erbina