



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 249/2012

(Pleno)

La Laguna, a 22 de mayo de 2012.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento aplicable al régimen de comunicación previa en materia de actividades clasificadas (EXP. 211/2012 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Por escrito de 2 de mayo de 2012 (RE 7 de mayo de 2012), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita preceptivamente, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento aplicable al régimen de comunicación previa en materia de actividades clasificadas, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 27 de abril de 2012, tal y como resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de Dictamen.

La preceptividad de la solicitud deriva del carácter ejecutivo de la norma reglamentaria que se ha propuesto, la cual viene a concretar, desarrollar y pormenorizar determinaciones de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias (LACEP).

2. En la solicitud se ha hecho constar la urgencia para la emisión del Dictamen, exponiéndose las razones que la justifican, de conformidad con lo que prevé el artículo 20.3 de la Ley de este Consejo. Así, esta urgencia se motiva *“teniendo en*

---

\* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

*cuenta que la aplicación efectiva de la Ley 7/2011, exige el desarrollo reglamentario contenido en el Proyecto de Decreto; y ante la situación de crisis económica que obliga a la adopción de medidas urgentes de actuación que permitan reactivar la economía de Canarias con el apoyo de una Administración Pública moderna inspirada por los principios de eficacia, celeridad y calidad”.*

3. En cuanto a la tramitación del procedimiento de elaboración se han observado los trámites exigidos, constando en el expediente remitido, además del certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del Dictamen, la emisión de los siguientes informes:

- Informe de iniciativa reglamentaria, de 15 de noviembre de 2011, donde se incluye el de acierto y oportunidad (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) e impacto por razón de género, emitido por la Viceconsejería de Administración Pública.

- Memoria económica [artículo 44 de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997 del Gobierno], formulada por la Viceconsejería de Administración Pública con fecha 30 de noviembre de 2011.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 23 de enero de 2012 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 1 de febrero de 2012 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Inspección General de Servicios, de 30 de diciembre de 2011 [artículo 77.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero y artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 23 de abril de 2012 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], emitido extemporáneamente, con carácter previo al de la Secretaría General Técnica (artículo 19.5 del Reglamento del Servicio Jurídico), objeción que se ha puesto de manifiesto por este Consejo en anteriores ocasiones.

- Certificación, de 24 de abril de 2012, relativa al cumplimiento del trámite de audiencia y de información pública, mediante Anuncio en el BOC nº 255, de 30 de diciembre de 2011, constanding las alegaciones efectuadas por los Cabildos Insulares (artículo 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias), así como por la Federación Canaria de Municipios y otras entidades afectadas por la norma proyectada.

- Informe de 24 de febrero de 2012, acerca de las alegaciones formuladas al Proyecto de Decreto, en el que se realizan consideraciones acerca de las mismas por la Viceconsejería de Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 24 de abril de 2012 [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias], donde se acredita la existencia de los informes preceptivos y se confirma, además, que, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero de igualdad entre hombres y mujeres, el PD no genera impacto por razón de género.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 23 de abril de 2012 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

## II

1. En lo que se refiere a la competencia para la regulación normativa de esta materia, puesto que el PD que nos ocupa constituye desarrollo reglamentario de la Ley 7/2011, LACEP, se reitera lo señalado en nuestro Dictamen 59/2010, de 25 de enero, en relación con el proyecto de la citada Ley. Así, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para proceder a la regulación legal de la materia proyectada en virtud de lo previsto en el artículo 30.20 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de espectáculos, así como en los artículos 31.2, 32.9, 32.10 y 32.12, que otorgan, respectivamente, competencia exclusiva en materia de industria, que habrá de ejercerse de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, así como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materias conexas con las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (régimen minero y energético, sanidad e higiene y protección del medio ambiente).

En ejercicio de estas competencias se aprobó la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, que fue derogada por la actual Ley 7/2011, LACEP, antes citada, que tras su publicación en el BOC, el 15 de abril de 2011, entró en vigor, según la *vacatio legis* prevista en su disposición final tercera, a los seis meses de su publicación, esto es, el 15 de octubre de 2011, excepción hecha de la disposición adicional sexta y la disposición transitoria sexta, que entraron en vigor a los veinte días de la publicación de la norma.

2. La Ley 7/2011, LACEP, contiene diversas remisiones a su desarrollo reglamentario, además de la previsión general de la disposición final primera. Entre éstas se hallan las establecidas en los arts. 35 y 7.2 de la referida Ley, que constituyen un complemento necesario de los desarrollos previstos en los arts. 2.2 y 5.1, pues de este último depende la aplicación con carácter general del régimen de comunicación previa (según la disposición transitoria cuarta), y, por ende, la adaptación plena de nuestra normativa autonómica a lo dispuesto en el art. 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL), dentro del plazo de adaptación de 12 meses, que finalizó el 5 de marzo de 2012, de acuerdo con lo establecido al efecto en la disposición adicional octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El art. 5.1 LACEP dispone, con carácter general, que la intervención previa para la instalación, la apertura y la puesta en funcionamiento de los establecimientos en donde se llevan a cabo actividades clasificadas será el de "comunicación previa". En caso de que las instalaciones donde se lleve a cabo tal actividad hayan sido autorizadas por licencia, su puesta en marcha requerirá la presentación por el promotor de declaración responsable acompañada de la documentación que en dicho precepto se indica (art. 28 LACEP). Si se trata de actividades no sometidas a autorización, la comunicación previa se formulará en los términos previstos reglamentariamente (art. 35 LACEP), siendo preceptivo acompañar a la misma los documentos que expresamente se indican en el citado precepto, sin perjuicio de los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Asimismo, el art. 7.2 LACEP dispone que reglamentariamente se establecerá el contenido y condiciones de emisión del documento acreditativo de la seguridad estructural que, por imperativo de lo previsto en el art. 35.2.a) LACEP, habrá de acompañarse preceptivamente a la comunicación previa cuando proceda.

La norma proyectada, pues, da cumplimiento a las remisiones hechas en la Ley 7/2011 al desarrollo reglamentario en materia de comunicación previa, como

régimen de intervención previa general para la instalación, apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas.

### III

1. Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, éste comprende una breve introducción en la que se señala la fundamentación legal que lo motiva, así como:

Cinco artículos, en los que se regula: *el objeto de la norma* (art. 1), que es la regulación de los requisitos y el procedimiento aplicable al régimen de comunicación previa en materia de actividades clasificadas; *los requisitos y contenido de la comunicación previa* (art. 2); *el examen de la comunicación y la documentación* acompañada a la misma (art. 3); *la preceptividad de obtener licencia urbanística* cuando fuera exigible para la ejecución de las obras que sea necesario realizar para la instalación de la actividad objeto de la comunicación previa (art. 4); *la acreditación de la seguridad estructural de las edificaciones preexistentes* no adaptadas a la legalidad vigente y sobre las que ya no quepa el ejercicio de acciones para el restablecimiento de la legalidad infringida y sirvan de soporte físico a la instalación de actividades clasificadas (art. 5).

Dos disposiciones adicionales, relativas, respectivamente, a la acreditación de la seguridad estructural en el supuesto de actividades sujetas a licencia, y modificación sustancial de la actividad o de las instalaciones.

Dos disposiciones transitorias, en las que se contiene, por un lado, el régimen jurídico aplicable a los procedimientos en trámite a la entrada en vigor del Decreto, y, por otro lado, el régimen aplicable al inicio de actividades en los supuestos de títulos habilitantes previos que lleven implícita la licencia de actividad clasificada.

Asimismo, consta de una disposición derogatoria, de carácter general, derogando cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en la norma.

Igualmente, incluye dos disposiciones finales, en las que, respectivamente, se habilita al Consejero competente en la materia objeto de la norma para su desarrollo posterior, y se establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el BOC.

Finalmente, se contienen en el PD tres Anexos: modelos de comunicación previa (I) y de declaración responsable (II y III).

## IV

En términos generales, el Proyecto de Decreto, sometido a la consideración de este Consejo, se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación, si bien se realizan diversas observaciones que a continuación se exponen:

1. En primer lugar, se señala que hubiera sido preferible, desde un punto de vista de técnica jurídica, unificar en una sola norma la disposición reglamentaria objeto del presente análisis y el Proyecto de Decreto, también remitido a Dictamen de este Consejo, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa, al constituir ambas desarrollo de la Ley 7/2011, y ser estrecha la relación entre ambas normas, pues las actividades que requieren autorización administrativa previa son, precisamente, excepción al régimen general de comunicación previa, cuyo desarrollo reglamentario se realiza por el PD que nos ocupa.

En el supuesto de que no se optara por dicha solución, dado que el régimen general es el de comunicación previa y no el de autorización administrativa, la relación de actividades clasificadas, que obra en el Anexo 1, debiera también figurar como Anexo del Decreto por el que se regula el régimen de comunicación previa en materia de actividades clasificadas. De hecho, de ese listado de 150 actividades clasificadas solo se exigirá previa autorización administrativa en 16 de las mismas (espectáculos y actividades recreativas).

No obstante, lo más razonable sería aprobar un único Decreto que contuviera ese listado y el doble régimen de actividades clasificadas (por comunicación previa o autorización administrativa). No hay razón alguna, antes al contrario, para desdoblarse tal regulación normativa.

2. Asimismo, se realizan las siguientes observaciones al articulado:

- Art. 2.4.a).

Entre la documentación requerida en los casos de comunicación previa a la instalación, exige *“el proyecto técnico, redactado por profesional competente (...)”*, sin que señale la necesidad del visado de aquel proyecto por el Colegio Profesional, en los casos en los que sea preciso, [así, art. 7.2, 28, 35.2.b) de la Ley 7/2011].

**- Art. 3.3.**

Este precepto prevé una medida con efecto sancionador, al señalar que se podrá determinar la “imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de seis meses”. Tal previsión no se encuentra contemplada expresamente en el art. 65 LACEP, ni tampoco como medida provisional, en el art. 56 de la misma. Pues bien, en materia sancionadora rige el principio de legalidad estricta, sin que esta medida pueda entenderse incluida entre las específicamente tipificadas en el art. 65.1.a) LACEP, de manera que, cabiendo su previsión legal, sin embargo la norma proyectada no puede establecerla por este motivo al suponer un límite no legalmente previsto a los derechos de los afectados y, además, por generar inseguridad jurídica dados sus términos y permitir una eventual arbitrariedad.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento aplicable al régimen de comunicación previa en materia de actividades clasificadas se considera ajustado al Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento IV de este Dictamen.