



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 0 / 2 0 1 2

(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 establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa (EXP. 212/2012 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Antecedentes y preceptividad de la consulta. -

1. Mediante escrito de 2 de mayo de 2012, con fecha de registro de entrada de 7 de mayo, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) 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, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de fecha 27 de abril de 2012, según se desprende del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, "teniendo en 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 activar la economía de Canarias con el apoyo de una Administración Pública moderna inspirada por los principios de eficacia, celeridad y calidad".

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

La preceptividad de la solicitud deriva, pues, 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 relación con la tramitación del expediente, ha de señalarse que la elaboración del PD se ajusta en términos generales a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

En el expediente remitido a este Consejo constan, además del texto de Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, los siguientes documentos:

- a) Informe de iniciativa reglamentaria, de 15 de noviembre de 2011, donde se incluye el preceptivo informe 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.

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

- c) Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [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], de 23 de enero de 2012.

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

- e) Informe de la Inspección General de Servicios [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], de 23 de diciembre de 2011.

- f) Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 20 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.

- g) 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 al 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 entidades afectadas por la norma proyectada.

- h) Informe acerca de las alegaciones formuladas y las consideraciones realizadas sobre ellas por la Viceconsejería de Administración Pública de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 24 de febrero de 2012, así como informe complementario, de 13 de marzo de 2012, sobre las consideraciones efectuadas en relación con las observaciones realizadas por la Consejería de Sanidad.

- i) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 23 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, de que, conforme al 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.

- j) 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

Competencia autonómica, objeto y estructura del PD.-

1. En cuanto al fundamento de la competencia, puesto que la norma que nos ocupa constituye desarrollo reglamentario de la Ley 7/2011, de 15 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, reiteramos aquí lo señalado en nuestro Dictamen 59/2010, de 25 de enero, en relación con el proyecto de la citada norma sometido a consulta, en el que sucintamente señalamos que 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 vino a ser derogada por la actual Ley 7/2011, antes citada.

Esta Ley contiene diversas remisiones a su posterior desarrollo reglamentario, por lo que, tras su publicación en el BOC el 15 de abril de 2011, entraría 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.

El presente PD viene a cumplir la remisión reglamentaria establecida en los arts. 2.2 y 5.1 de la Ley 7/2011.

2. Por lo que al objeto del PD se refiere, la mencionada Ley 7/2011 dispone en su art. 2.2 que el Gobierno de Canarias, mediante Decreto, establecerá la relación de actividades clasificadas atendiendo a la concurrencia en las mismas de las características aludidas en el apartado 1.a) del mismo, esto es, que sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o cosas. La norma proyectada presenta una relación de actividades clasificadas, que figura como Anexo.

Por otra parte, el art. 5 de la Ley 7/2011, tras disponer que el régimen de intervención previa aplicable para la instalación, apertura y puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas será, con carácter general el de comunicación previa, señala que el régimen de intervención consistente en autorización administrativa previa se limitará a los supuestos excepcionales que se establezcan, expresa y motivadamente, por Decreto del Gobierno de Canarias, por concurrir las circunstancias expresadas en aquel artículo. Así pues, el presente PD ha venido a establecer expresamente estos supuestos excepcionales en los que se requiere autorización administrativa previa.

3. El PD, además de una breve introducción, se estructura del siguiente modo:

- Cuatro artículos, en los que se regula el objeto de la norma (art. 1), que es la de establecer la relación de actividades clasificadas atendiendo a la concurrencia en

las mismas de las características indicadas en el art. 2.1.a) de la Ley 7/2011, así como la determinación de cuáles de ellas se encuentran sujetas al régimen de autorización administrativa previa; la remisión al apartado 1 del Anexo del Decreto de las actividades clasificadas a los efectos previstos en el art. 2.1.a) y 4 de la Ley 7/2011 (art. 2); la remisión al apartado 2 del Anexo del Decreto de las actividades clasificadas sujetas al régimen de autorización administrativa previa (art. 3); el régimen de intervención previa aplicable a las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental no cumplimentada previamente (art. 4).

- Una disposición derogatoria.

- 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 de la norma (al día siguiente de su publicación en el BOC).

- Finalmente, contiene un Anexo con dos apartados. El primero fija la relación de las actividades clasificadas a los efectos previstos en el art. 2.1.a) de la Ley 7/2011; y el segundo, la relación de las actividades clasificadas sujetas al régimen de autorización administrativa previa.

III

Observaciones al articulado y Anexo.-

En coherencia con la habilitación prevista, la norma reglamentaria propuesta sujeta a autorización previa las actividades que expresamente señala, atendiendo - como señala la Ley 7/2011 [véanse los citados arts. 2.1.a) y art. 5.1]- tanto a la existencia de riesgo grave o muy grave en relación con los daños al medio ambiente, alteraciones de las condiciones de salubridad o producción de riesgos para las personas o para las cosas, como a la irreversibilidad de los efectos que se produzcan caso de llevarse a cabo, y concretando este riesgo en razón de un determinado aforo para cada actividad: más de 150 personas para las actividades musicales; más de 300 para las de juegos y apuestas, espectáculos públicos y actividades de restauración (en este último caso, si el restaurante dispone de terraza o cualquier otro espacio complementario al aire libre con capacidad superior a 20 personas).

Por lo tanto, el desarrollo reglamentario se ha limitado, como se desprende de su rúbrica, a relacionar las actividades clasificadas y las que en su caso exigen

autorización previa, por lo que ninguna objeción cabría formular, aunque sí hemos de llevar a cabo algunas matizaciones:

A. Dado que el régimen general es el de comunicación previa y no el de autorización administrativa, la relación de actividades clasificadas, que figura en el Anexo, debiera 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).

También podría ubicarse, por razones obvias, el Anexo en las dos normas reglamentarias propuestas. Incluso, 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 desdoblar la normativa proyectada.

B. El régimen de autorización administrativa quedará circunscrito a aquellos supuestos excepcionales que así se establezcan, "expresa y motivadamente", por Decreto del Gobierno de Canarias, por concurrir las dos siguientes circunstancias: Que por sus "propias características objetivas o su emplazamiento" presenten un riesgo de incidencia grave o muy grave en los factores señalados en el art. 2.1.a) de la citada Ley; y que, de producirse tal incidencia, los efectos negativos que se producirían fueren irreversibles o difícilmente reversibles.

a) Del largo listado de actividades clasificadas sólo se exigirá previa autorización en 16 de las actividades, todas ellas relativas a espectáculos y actividades recreativas. Las actividades indicadas, sin embargo, carecen de la *motivación expresa* que la Ley exige: las "molestias" que el ruido puede ocasionar a los vecinos. Se trata quizás de la actividad clasificada molesta más notoria por llevarse a cabo en el medio urbano y en horario nocturno, pero no cabe duda de que tales molestias -o la alteración de las condiciones de salubridad, la causación de daños al medio ambiente, así como la producción de riesgos para las personas o cosas- también pueden producirse por la realización de otras muchas actividades que han sido excluidas del régimen autorizador. El complemento necesario e imprescindible a la desregulación preventiva derivada de la casi general supresión del régimen autorizador es la existencia de un eficiente sistema de control al que la norma reglamentaria propuesta tampoco dedica precepto alguno.

C. En relación con lo expresado, el régimen autorizador dispuesto utiliza como criterio determinante del riesgo y sus efectos, el aforo de los locales donde se lleva a

cabo la actividad autorizada. Y es lo cierto que por debajo de ese aforo también pueden producirse los riesgos y efectos que el régimen autorizador pretende evitar.

C O N C L U S I Ó N

1. El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo es conforme a Derecho.
2. Se formulan las observaciones que se contienen en el Fundamento III.