

Dictamen núm. 12/2018, relatiu a l'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 6 d'agost de 2018 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques, relativa a l'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears.

Segon. El dia 10 d'agost s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Acord del Consell de Govern, de dia 23 de desembre de 2016, pel qual s'aprova el Pla Anual Normatiu del Govern de les Illes Balears per a l'any 2017 (extracte).

2. Resolució de la consellera d'Hisenda i Administracions Públiques per la qual s'ordena la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears.
3. Consulta prèvia pública sobre l'elaboració d'un avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013.
4. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, relatiu al procés de consulta prèvia publicat a la pàgina de participació ciutadana.
5. Al·legacions presentades durant el tràmit de consulta prèvia.
6. Informe sobre la necessitat i oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013.
7. Resolució de la consellera d'Hisenda i Administracions Públiques per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració d'un avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013.
8. Comunicació a la Direcció General de Relacions amb el Parlament de la Conselleria de Presidència, relativa a l'inici del procediment d'elaboració d'un avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013.
9. Esborrany inicial de la proposta d'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears.
10. Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu de l'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013 (versió inicial).

11. Publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears del tràmit d'informació pública.
12. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, relatiu al tràmit d'informació pública a través del tràmit de participació ciutadana.
13. Tràmit d'audiència als Consells insulars i a les entitats interessades i justificants de la seva recepció.
14. Al·legacions presentades durant el tràmit d'audiència i informació pública.
15. Informe sobre les al·legacions presentades.
16. Esborrany definitiu de la proposta d'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears.
17. Tramesa de la versió definitiva de l'avantprojecte de Llei a les conselleries del Govern de les Illes Balears.
18. Sol·licitud d'informe preceptiu a l'Institut Balear de la Dona relatiu a l'impacte de gènere i justificant de la seva recepció.
19. Informe d'impacte de gènere emès per la directora de l'Institut Balear de la Dona.
20. Acta de la Junta d'Activitats de les Illes Balears mitjançant la qual es fa constar que es va informar a aquest organisme sobre la tramitació de l'avantprojecte de Llei.
21. Diligència per la qual es fa constar, que l'avantprojecte de Llei ha estat sotmès al tràmit d'audiència de l'Administració General de l'Estat i de la resta de

comunitats autònomes, d'acord amb el que disposa l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de la unitat de mercat, a través de la seva publicació en el sistema d'intercanvi electrònic d'informació habilitat pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

22. Observacions presentades per les diferents conselleries del Govern de les Illes Balears.
23. Informe sobre les observacions presentades per les conselleries.
24. Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu de l'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013 (segona versió).
25. Sol·licitud de dictamen al Consell Econòmic i Social i tramesa de l'expedient.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient elabora una proposta de dictamen que és elevada al Ple del Consell. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 11 de setembre de 2018.

II. Contingut de l'avantprojecte de Llei

L'avantprojecte de Llei tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 37 articles modificadors, i una part final formada per una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres de finals.

I. L'exposició de motius justifica les reformes que conté l'avantprojecte i n'argumenta la seva necessitat. En aquest sentit, explica que en el dia a dia de l'aplicació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears han anat sorgint qüestions, sobretot de caire tècnic, que demanden una modificació d'aspectes puntuals de la Llei que ara resulten problemàtics o que han acreditat la seva ineficàcia en relació a la consolidació del nou model, com és el control a posteriori per part de l'administració, atès que l'actual llei fa recaure el pes d'aquest control en l'activitat inspectora, que en general han de dur a terme els ajuntaments, els quals no sempre disposen dels mitjans materials i personals adequats per desenvolupar aquestes funcions de manera eficaç. Un altre punt que és objecte de revisió és el de les modificacions de les activitats existents, així, es redefeixen les modificacions substancials tot i deixar clar que qualsevol modificació es subjecta a la Llei, i, per tant, requereix el títol habilitant que pertorqui, a més, es fixa com a requisit per a realitzar qualsevol modificació el que l'activitat es trobi inscrita en el registre autonòmic, la qual cosa garanteix el control de l'activitat. Finalment, es modifica també el règim sancionador, clarificant diversos aspectes relatius als infractors, les sancions i la forma de imposar-les, a més de fixar noves infraccions, així com també, aspectes relatius a les potestats de vigilància, control i inspecció.

II. La part dispositiva de l'avantprojecte de llei s'estructura, com s'ha dit, en 37 articles modificadors. Aquests articles duen a terme la reforma de la Llei 7/2013, mitjançant la modificació puntual de part del seu articulat, disposicions de la part final i dels annexos.

III. Pel que fa a la part final, com s'ha assenyalat anteriorment, l'avantprojecte tramés disposa d'una disposició addicional, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres de finals.

En primer lloc, pel que fa a la disposició addicional única, aquesta fa referència a la classificació de les activitats permanents per a l'àmbit de les Illes Balears, la qual s'aprovarà per ordre de la persona titular de la conselleria competent en matèria d'activitats, que fixarà la seva equivalència amb el CNAE.

A continuació, la disposició transitòria única estableix el procediment extraordinari d'inscripció al Registre autonòmic d'activitats de les activitats permanents existents.

Seguidament, la disposició derogatòria única disposa que queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin al que disposa aquesta Llei, ho contradiguin o siguin incompatibles, i de forma específica, el Decret 19/1996, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el nomenclàtor de les activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses subjectes a classificació, sense perjudici del que estableix la disposició addicional única.

Per acabar, quant a les disposicions finals de l'avantprojecte, la primera autoritza al Govern, perquè, d'acord amb l'article 37 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, en el termini de dos anys comptadors des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, s'aprovi el text refós de la Llei de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats a les Illes Balears, en que s'han d'integrar la Llei 7/2013 i aquesta Llei, amb la possibilitat de regularitzar-les, aclarir-les i harmonitzar-les, mitjançant la segona es faculta al Govern de les Illes Balears i als consells insulars perquè dictin les disposicions que requereixi el desplegament d'aquesta Llei, d'acord

amb el marc competencial previst en l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, i la tercera fa referència a la seva entrada en vigor.

III. Observacions generals

Primera. La intervenció administrativa en matèria d'activitats té una llarga trajectòria en l'ordenament jurídic espanyol, començant pel Decret 2414/1961, de 30 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, de llarga vigència a la nostra comunitat autònoma, per finalitzar amb l'actual Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears.

El Reglament de 30 de novembre de 1961, que té com a antecedent la Reial Ordre de 17 de novembre de 1925, mitjançant la qual es va aprovar el reglament i nomenclàtor d'establiments incòmodes, insalubres i perillosos, va complir en el seu moment la seva finalitat; però, per una part, la nova estructuració dels poders públics, fruit de la Constitució de 1978, de l'altra, l'experiència adquirida en els últims anys, així com les innovacions produïdes en la tecnologia industrial i de serveis, i per una altra, la adhesions d'Espanya a la Unió Europea, va comportar qualificades novetats en el camp jurídic, ja que el dret comunitari constitueix un autèntic ordenament jurídic d'obligat compliment per als estats membres. Tot això va fer palesa la necessitat de comptar amb un nou instrument delimitador del règim d'autoritzacions i del funcionament de les activitats o instal·lacions, públiques o privades, susceptibles d'alterar la salubritat o el medi ambient.

En aquest sentit es va aprovar la Llei 8/1995, de 30 de març, per la qual s'atribueix als consells insulars competències en matèria d'activitats classificades i parcs aquàtics, la qual respecta una doble atribució de competències, d'una banda reconeix als ajuntaments la competència per a la concessió de les llicències d'instal·lació i d'obertura i funcionament, i per una altra, atribueix als consells insulars àmplies potestats d'intervenció, sense perjudici de reservar la qualificació de les activitats potencialment més contaminants al Govern de la Comunitat Autònoma.

Seguidament, la publicació de la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, de règim jurídic de les llicències integrades d'activitats de les Illes Balears, suposà per a la majoria d'ajuntaments d'aquesta comunitat la superació d'una manera tradicional d'instruir els procediments de les llicències d'activitats: la simplificació administrativa que introduïa, l'esforç per integrar actuacions administratives disperses i el fet d'atorgar més importància i responsabilitat al personal tècnic redactor dels projectes donà com a resultat l'alleugeriment de la càrrega burocràtica i l'agilitació de determinats procediments, no obstant això, aquesta norma es va quedar a mitj camí per la publicació de la Llei Orgànica 1/2007, de modificació de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, d'una part, i la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, de serveis, de l'altra.

Segona. El 27 de desembre de 2006 es va publicar al Diari Oficial de la Unió Europea la Directiva 2006/123/CE relativa als serveis en el mercat interior, adoptada pel Parlament Europeu i el Consell, la finalitat de la qual és crear un autèntic mercat interior de serveis.

La Directiva de Serveis, en línies generals, tracta de la introducció de noves formes de control de l'activitat més eficaços, com la substitució dels règims d'autorització prèvia per altres sistemes i mitjans autoritzadors i de control que no restringeixin ni desincentiven l'activitat, proposant la figura de la declaració responsable. D'altra banda, per al cas que es mantingui algun règim de autorització, la mateixa Directiva assenyala la necessitat d'ajustar-se a una sèrie de principis de bona regulació, que s'han de complir: la regla de silenci administratiu positiu, amb caràcter general; exclusió de la possibilitat de limitar, en quantitat, el nombre de autoritzacions (excepte en molt determinats casos); el règim de concessió de les autoritzacions ha de ser d'acord amb criteris públics, objectius, i anticipats i transparents; els terminis de resposta, en el règim d'autoritzacions, hauran reduir-se, així com els costos de procediment. Un segon gran àmbit que aborda la Directiva de Serveis és el de la simplificació de procediments, el qual exigiria l'examen i la simplificació de tots els procediments administratius exigibles als que vulguin exercir una activitat de serveis.

En aquest sentit, en el marc de la transposició de la Directiva de Serveis, es va efectuar un exercici d'avaluació de tota la normativa balear reguladora de l'accés a les activitats de serveis, que va concloure amb la necessitat d'introduir modificacions i adaptacions a determinades normes amb rang de llei, entre elles, la Llei 16/2006, de 17 d'octubre, a través de la Llei 12/2010, de 12 de novembre, de modificació de diferents lleis per a la transposició a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, de la Directiva de Serveis.

Tercera. Finalment, l'aprovació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears, va suposar un canvi important en

matèria d'intervenció administrativa, en la qual es prioritzava la simplificació administrativa i el control a posteriori de l'administració.

En aquest sentit, aquesta llei va introduir importants novetats, com la unificació dels procediments per tal que el títol habilitant per a instal·lar una activitat i realitzar les obres d'edificació que calguin fos un títol únic; la generalització de l'ús de les comunicacions prèvies i les declaracions responsables per eliminar aquelles càrregues administratives supèrflues; o l'obligatorietat de fixar inspeccions per part de l'administració competent com a garantia per assolir els principis de la llei.

No obstant això, tal i com es posa de manifest a la memòria d'impacte normatiu de l'avantprojecte de llei, en el dia a dia de l'aplicació de la norma han anat sorgint qüestions, sobretot de caire tècnic, que demanden una modificació d'aspectes puntuals de la llei que ara resulten problemàtics o que han acreditat la seva ineficàcia en relació a la consolidació del nou model, com les dificultats dels ajuntaments en disposar dels mitjans per dur a terme l'activitat inspectora que es configura a la llei; les disfuncions en el procediment d'atorgament de permisos d'instal·lació respecte de la part urbanística inclosa al projecte tècnic; o la necessitat de simplificar i racionalitzar l'autorització d'activitats no permanents sobretot quan són promogudes per la pròpia administració, fan necessària segons l'administració proponent, l'adopció d'aquest avantprojecte de llei.

IV. Consideracions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, l'expedient s'ha elaborat amb correcció, destacant una àmplia fase d'audiència amb la participació d'experts en la

matèria i dels sectors destinataris de la norma, i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats, havent-se elaborat una memòria sobre l'anàlisi d'impacte normatiu de l'avantprojecte de Llei, d'acord amb els articles 13 i 42 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i govern de les Illes Balears.

D'aquesta manera, en la memòria d'impacte normatiu es fa referència a l'oportunitat de la regulació, el marc normatiu en la qual s'insereix la proposta, una relació de disposicions afectades i una taula de vigències, es justifica també l'adequació de les mesures a les finalitats perseguides, es realitza una avaluació de l'impacte de la norma en la família, l'adolescència, i sobre l'orientació sexual i identitat de gènere, així com un estudi del cost econòmic i del seu finançament, una anàlisi de l'impacte normatiu per càrregues administratives, s'informa en relació amb els principis de bona regulació, així com s'expliquen les observacions presentades durant el tràmit d'audiència i informació pública, explicant els motius pels quals s'acceptaven o es rebutjaven, no obstant això, consideram que s'haurien d'haver contestat totes les al·legacions presentades i no només algunes, sense justificar els motius d'aquesta selecció.

Finalment, es justifica a l'expedient el compliment dels tràmits de consulta prèvia i de participació ciutadana, previstos a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com també, la comunicació a la resta d'autoritats en els termes establerts a l'article 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat del mercat, atès que es tracta d'un projecte normatiu que pot afectar a la unitat de mercat.

Segona. En relació a l'exposició de motius, consideram que aquesta compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat i justifica la necessitat de la regulació, no obstant això, trobam a faltar d'una banda, una referència al títol competencial de l'Estatut d'autonomia que habilita a la Comunitat autònoma per regular aquesta matèria, i de l'altra, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

Tercera. En relació al contingut de l'avantprojecte de Llei, farem les següents observacions per tal de millorar-ne el text i la seva comprensió:

1.- En primer lloc, consideram que la modificació dels apartats 8 i 10 de l'article 4 de la Llei 7/2013 que proposa l'article tercer de l'avantprojecte de Llei genera una certa confusió. Efectivament, l'apartat 8 de l'article 4 de la Llei 7/2013, d'acord amb la modificació proposada, disposa que són activitats no permanents menors *"les activitats no permanents que no són majors ni innòcues, incloses les que suposin la realització de recorreguts fora de les vies públiques"*, mentre que l'apartat 10 considera activitats no permanents de recorregut *"les proves esportives o altres esdeveniments que es realitzen en vies públiques i que pel seu desenvolupament normal poden afectar a la circulació de vehicles o vianants"*.

Així, d'acord amb aquestes definicions seria difícil esbrinar, per exemple, si una prova esportiva que es desenvolupa tant per vies públiques com per camins privats, seria una activitat no permanent menor o una activitat no permanent de recorregut. Per evitar aquesta situació d'indefinició, pel que fa a l'activitat no permanent de recorregut, recomanem que aquesta no hauria de distingir entre les que es fan per vies públiques i les que es realitzen per camins privats.

2.- En relació a la modificació de l'article 11 de la Llei 7/2013, relatiu al procediment per tramitar les modificacions de les activitats, que preveu l'article setè de l'avantprojecte de Llei, estableix que la s'haurà d'aplicar la normativa vigent en el moment de presentació de la comunicació prèvia o, en el seu cas, de l'atorgament del permís d'instal·lació. Aquesta previsió pot provar una certa inseguretats jurídica als particulars i als tècnics que tramitin les modificacions subjectes al permís d'instal·lació, ja que quan aquests presentin la documentació tècnica no sabran quina normativa els hi serà d'aplicació.

3.- D'altra banda, l'article 36 de la Llei 7/2013 regula les activitats que no requereixen permís d'instal·lació, que són la instal·lació d'activitats innòcues i activitats menors i les seves respectives modificacions.

D'acord amb la nova redacció, s'entén que no requerirà permís d'instal·lació qualsevol modificació d'una activitat innòcua o menor, per tant, i per tal d'evitar confusions, consideram que s'hauria de precisar que aquestes modificacions són les que es troben previstes en el títol II (per a les activitats menors) i en el títol III (per a les activitats innòcues) de l'annex I de la Llei, per tal que es tramiti la modificació mitjançant el procediment que correspongui als paràmetres de la part afectada.

Tot seguit, l'apartat tercer d'aquest precepte estableix una sèrie d'instal·lacions que si requeriran el permís d'instal·lació, entre les quals fa referència en la seva lletra a) a les que es facin "*en domini públic o en sòl rústic protegit*". En aquest sentit, s'entén que no estarien subjectes al permís d'instal·lació aquelles activitats que es desenvolupin en sòl rústic comú, la qual cosa pot suposar una certa problemàtica per aquelles activitats l'ús del qual sigui condicionat i per tant requereixin la declaració d'interès general.

4.- A continuació, la nova redacció que atorga l'avantprojecte de Llei a l'article 39.2.c) de la Llei 7/2013, introdueix el concepte de "*projecte preliminar d'activitats*", per la qual cosa, es proposa definir aquest nou concepte a l'article 4 de la Llei. El mateix podem assenyalar respecte a la "*fitxa resum*", concepte que figura en l'actual redacció de l'article 4 de la Llei i que aquest avantprojecte de Llei elimina del seu articulat, quan de fet se segueix utilitzant al llarg del text normatiu.

5.- Pel que fa a l'article 44 de la Llei, relatiu a les modificacions durant l'execució de les obres i les instal·lacions, crea confusió el fet de que la normativa d'aplicació variï en funció del tipus de modificacions, que serà la normativa vigent en el moment de la sol·licitud de la modificació per a les modificacions previstes a l'apartat segon d'aquest article, i la normativa vigent en el moment de la sol·licitud inicial del permís d'instal·lació per a les modificacions previstes a l'apartat tercer. En aquest sentit, per garantir el principi de seguretat jurídica previst a l'article 9.3 de la Constitució, recomanem unificar aquests criteris.

6.- En relació a la previsió de l'apartat 6 de l'article 56 de la Llei 7/2013, introduïda per l'article onzè de l'avantprojecte de llei, en la qual es disposa que no serà necessària la presentació de la declaració responsable per a la instal·lació d'activitats itinerants menors en el marc d'actes organitzats per l'administració pública, si bé aquest Consell és conscient sobre la necessitat de racionalitzar i simplificar els procediments administratius per tal d'eliminar tots aquells tràmits que siguin innecessaris, considerem que s'hauria de mantenir l'obligació de presentar la declaració responsable també per aquest tipus d'activitats, atès que precisament amb aquest document el titular de la instal·lació acredita que compleix

els requisits per al seu exercici i facilita el control per part de l'administració competent.

7.- Finalment, des de l'CES recomanem augmentar els terminis per dictar i notificar les resolucions d'autoritzacions per iniciar les activitats de caràcter no permanent, atès el poc temps del qual disposen les administracions competents per disposar de les autoritzacions sectorials que pertoquin i autoritzar aquestes activitats.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat l'avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

El secretari general

Josep Valero González

Palma, 12 de setembre de 2018

Vist i plau

El president

Carles Manera Erbina