

## **Dictamen núm. 71/2018, relativo al Proyecto de Decreto de instalación y uso de equipamientos de juegos inflables\***

### **I. ANTECEDENTES**

1. En sesión celebrada el 23 de junio del 2017 se aprobó por el Consejo de Gobierno una modificación del Plan Anual Normativo del Gobierno de las Illes Balears para el 2017 en cuyo Anexo figuraba, dentro de las iniciativas reglamentarias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, la aprobación de un Proyecto de Decreto de instalación y uso de equipamientos de juegos inflables.

Según aparece publicado en el Portal de Transparencia, el objeto de esta iniciativa era fijar la obligatoriedad de la norma técnica UNE-EN 14960 para estas instalaciones a fin de garantizar la seguridad de los usuarios y regular los requisitos de acreditación profesional para su instalación, en desarrollo del artículo 56.3 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, reguladora del régimen jurídico de la instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

2. En fecha 30 de junio del 2017 la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas ordena mediante Resolución a la Dirección General de Emergencias e Interior que lleve a cabo una *consulta pública previa* a la elaboración del Proyecto de decreto anterior, de acuerdo con el art.133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), al objeto de conocer la opinión pública sobre: *a)* los problemas que se pretenden solucionar con esta iniciativa normativa; *b)* la necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma; *c)* los objetivos de la iniciativa; y *d)* las posibles soluciones alternativas reguladoras y no reguladoras.

3. En fecha 21 de julio del 2017 el Jefe del Servicio de Evaluación y Participación de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes certifica que el proceso de consulta pública previa se llevó a cabo a través de la publicación del enlace correspondiente en la página web de participación ciudadana, entre el 7 de julio del 2017 y el 20 de julio del 2017, y que se registraron 32 visitas al proyecto, sin que constasen formuladas alegaciones.

4. El 20 de septiembre del 2017 el Director General de Emergencias e Interior suscribe un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de elaborar el Proyecto de decreto anterior para proceder al desarrollo reglamentario de las disposiciones relativas a las «actividades itinerantes» de la Ley 7/2013 y cubrir así el vacío reglamentario existente, en el ámbito autonómico, en esta materia.

---

\* Ponencia del Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, consejero.

**5.** Al día siguiente la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas dicta una resolución por la que ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general y encarga su tramitación a la Secretaria General de la Consejería. A través de la misma resolución le ordena someter el Proyecto al trámite de audiencia y al de información pública.

**6.** En fecha 26 de septiembre del 2017 la Secretaria General elabora una memoria de análisis de impacto normativo (versión inicial), relativa al Proyecto de decreto de instalación y uso de equipamientos de juegos inflables donde incluye, en diferentes apartados: una explicación sobre la oportunidad de la regulación y adecuación de las medidas adoptadas a los fines perseguidos; el marco normativo y competencial en el que se inserta la propuesta; la ausencia de disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma. En su memoria la Secretaria General relacionaba también los principios de buena regulación del artículo 129 LPAC, y justificaba la ausencia de impacto de la norma en la infancia, en la adolescencia, en la familia y en el colectivo LGTBI.

Desde el punto de vista económico la Secretaria General concluye que la norma no tiene incidencia presupuestaria y que de la misma no se deriva ningún impacto socioeconómico en la medida en que regula aspectos puramente técnicos, como la aplicación obligatoria de la norma UNE-EN 14960 a las empresas que exploten o presten servicios mediante la instalación y uso de equipamientos de juegos inflables.

Finalmente, en relación con las cargas administrativas concluye que la norma proyectada no regula ningún trámite administrativo por lo que no resulta necesaria la elaboración de este estudio. Aclara también que la obligación de inscripción de los juegos inflables en el Registro Autonómico de Actividades Itinerantes ya viene establecida en la propia Ley 7/2013, de 26 de noviembre, y en el Decreto 50/2014, de 5 de diciembre, por el que se regula este registro autonómico.

**7.** Elaborado un borrador inicial del Proyecto, la Secretaria General de la Consejería impulsora de la norma remite en fecha 26 de septiembre una copia a todas las Secretarías Generales de la Administración autonómica a fin de que formulen sugerencias.

**8.** En la misma fecha la Secretaria General traslada una copia del Proyecto, a los efectos de que formulen la alegaciones que estimen convenientes, a: la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB), a la Unión de Empresarios de Atracciones Diversas en Baleares, a la Asociación de Castillos y Juegos Inflables de Mallorca; a las cámaras oficiales de Comercio de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y Formentera; a los colegios oficiales de ingenieros industriales superiores de las Illes Balears, de peritos e ingenieros técnicos industriales de las Illes Balears; de aparejadores, de arquitectos técnicos y de ingenieros de edificación de Menorca; de aparejadores, de arquitectos técnicos y de ingenieros de edificación de Ibiza y Formentera; al Colegio Oficial de aparejadores y arquitectos técnicos de Mallorca y al de arquitectos de las Illes Balears; a la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares (CAEB); a la Federación

de la Pequeña y Mediana Empresa de Mallorca (PIMEM); a la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa de Menorca; a la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa de Ibiza y Formentera (PIMEEF); y a los miembros de la Comisión Ejecutiva de la Junta Autónoma de Actividades de las Illes Balears. Asimismo consta que solicita la emisión de informe sobre el Proyecto al Consejo de Consumo de las Illes Balears y al Instituto Balear de la Mujer.

**9.** Manifestaron no presentar observaciones las consejerías de: Cultura, Participación y Deportes; la de Territorio, Energía y Movilidad; la de Presidencia; la de Educación y Universidad; la de Salud; la de Trabajo, Comercio e Industria, y la FELIB.

**10.** Por el contrario consta que presentaron alegaciones al Proyecto: la Asociación de Castillos y Juegos Inflables de Mallorca; algunos miembros de la Comisión Ejecutiva de la Junta Autónoma de Actividades de las Illes Balears y la Consejería de Servicios Sociales.

**11.** En fecha 2 de octubre del 2017 el Instituto Balear de la Mujer (IBD) emitió informe de impacto de género en sentido favorable al Proyecto por no haber detectado ninguna situación de desigualdad por esta razón, si bien en el mismo formulaba algunas sugerencias relativas al lenguaje empleado en la propuesta normativa y al fomento de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la composición del tribunal evaluador.

**12.** Consta a continuación que el proyecto se somete al trámite de información pública durante el plazo de quince días hábiles mediante la publicación del anuncio correspondiente en el Boletín Oficial de las Illes Balears núm.121, de 3 de octubre del 2017.

**13.** El 26 de octubre siguiente el Jefe del Servicio de Evaluación y Participación de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes certificó que el Proyecto de decreto había estado publicado en la página web *Participació Ciutadana* habiéndose recibido un total de 74 visitas. El 30 de octubre siguiente el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería impulsora de la norma hace constar, mediante diligencia, la ausencia de alegaciones presentadas telemáticamente.

**14.** El 6 de noviembre de 2017 el Director General de Emergencias e Interior suscribe un informe sobre las alegaciones formuladas al proyecto por el Instituto Balear de la Mujer y, al día siguiente, valora las restantes alegaciones. Aquellas que acepta se incorporan, seguidamente, a un nuevo borrador del proyecto (versión final).

**15.** En sesión celebrada el 4 de diciembre del 2017 el Pleno de la Junta de Actividades de las Illes Balears informó favorablemente por unanimidad el proyecto de decreto presentado por la Dirección General de Emergencias, según certifica el Secretario de este organismo autonómico.

**16.** Asimismo en sesión celebrada el 18 de diciembre siguiente el Consejo de Consumo informó también favorablemente el Proyecto de decreto de referencia según certifica, a su vez, el Secretario de este organismo.

**17.** El 21 de diciembre de 2017 la Secretaria General suscribe una nueva memoria de impacto normativo sobre el Proyecto (versión final) que contiene los mismos apartados que la inicial, a los que añade la valoración de las alegaciones resultantes de los trámites de audiencia e información pública. En su memoria justifica también, por un lado, la ausencia de comunicación del proyecto a la Comisión Europea atendiendo al carácter técnico del mismo y, por el otro, la ausencia del informe del Consejo Económico y Social.

**18.** El mismo día el Departamento Jurídico de la Consejería impulsora de la norma emitió informe jurídico favorable y la Secretaria General informó en sentido también favorable al Proyecto, después de valorar las alegaciones formuladas y el procedimiento seguido.

**19.** El 17 de enero del 2017 la Presidenta de las Illes Balears solicitó dictamen al Consejo Consultivo a propuesta de la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas. Su solicitud tuvo entrada en nuestra sede el 22 de enero siguiente.

**20.** Una vez examinada la consulta, el 24 de enero siguiente el Presidente del Consejo Consultivo requirió que se completara el expediente con la remisión de diversa documentación adicional, a saber: la justificación de no haber cumplido con el trámite previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM) y de no haber dado traslado del proyecto a los consejos insulares, así como la remisión de dos copias debidamente autorizadas del texto final del Proyecto.

**21.** A la vista del requerimiento anterior, el 13 de marzo del 2018 la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas insta a la Presidenta de las Illes Balears a desistir de la solicitud de dictamen, de conformidad con el informe del Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería impulsora de la norma donde se recomendaba dicho desistimiento para dar cumplimiento al trámite de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

**22.** El 22 de marzo del 2018 el Presidente del Consejo Consultivo devuelve el expediente anterior sin dictamen, atendiendo al oficio de la Presidenta de las Illes Balears de 19 de marzo anterior por el que desiste de esta consulta, a instancia de la consejera.

**23.** Con posterioridad, el pasado día 12 de junio del 2018 se registró de entrada en esta sede una nueva petición de dictamen formulada por la Presidenta de las Illes Balears relativa al proyecto de decreto anterior. Con esta nueva consulta acompañaba una copia del expediente anterior al que incorporaba la siguiente documentación relativa a los siguientes trámites:

— Resolución de la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de abril de 2018 por la que ordena, por un lado, remitir a las restantes autoridades afectadas copia del Proyecto a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre (LGUM) y por otro lado, facilitar la intervención de los consejos insulares en el procedimiento.

— Oficios de la Secretaria General de remisión del proyecto a todos los consejos insulares.

— Certificado de la Jefa del Servicio Jurídico de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación relativo al cumplimiento del trámite del artículo 14 de la LEGUM a través del sistema de intercambio electrónico de información del Ministerio previsto en su art. 23 y a la no presentación de alegaciones sobre el Proyecto a través de este canal de participación.

— Escrito de alegaciones del Consejo Insular de Ibiza de fecha 2 de mayo de 2018, a través de las cuales sugiere ampliar el ámbito de aplicación del proyecto para que afecte también a los equipos de juegos inflables que se autoricen como actividad permanente o como ampliación de actividad permanente en una actividad ya existente.

— Informe del Director General de Emergencias e Interior de 22 de mayo del 2018 por el que valora las alegaciones anteriores y las acepta, incorporándolas al Proyecto de decreto.

— Versión final de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, suscrita por la Secretaria General de la Consejería el 23 de mayo del 2018, que contiene los mismos apartados recogidos en sus memorias anteriores a los que añade la justificación del cumplimiento del trámite de audiencia de la LEGUM a través del sistema de intercambio electrónico ( todo ello a pesar del carácter técnico de proyecto y de que no regule medios de intervención, si bien atendiendo a que contempla un nuevo requisito de seguridad para esta actividad). En su memoria se refiere también a la remisión del proyecto a los consejos insulares y a la valoración de las alegaciones formuladas por el Consejo Insular de Ibiza que se aceptan.

— Informe del Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería emitido, el 24 de mayo del 2018, con carácter favorable al Proyecto e informe de la Secretaria General, de la misma fecha, favorable al procedimiento seguido y por el que valora alegaciones.

— Dos copias del texto final del Proyecto de decreto (en versión catalana y castellana) debidamente autorizadas por la Secretaria General de la Consejería impulsora de la norma.

— Una copia oficial, traducida al español, de la norma europea UNE-EN 14960 sobre: «Equipos de juegos hinchables, requisitos de seguridad y método de ensayo», elaborada

por el comité técnico de AENOR en mayo del 2014, que se acompaña como antecedentes.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera**

#### **Carácter del dictamen**

La Presidenta de las Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears y corresponde al Consejo Consultivo su emisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.7 de la ley anterior.

En efecto ninguna duda ofrece para este Órgano de consulta el carácter preceptivo del dictamen tal como resulta del precepto legal anterior. Se trata de un proyecto de disposición reglamentaria que tiene por objeto el desarrollo parcial de la Ley autonómica 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, y más en concreto, de sus disposiciones relativas a las «actividades itinerantes», dentro de las cuales se ubican los juegos hinchables.

Atendiendo, por tanto, a que el proyecto tiene por objeto esencialmente regular los requisitos de seguridad y de uso aplicables a este tipo de instalaciones así como las condiciones para otorgar la acreditación profesional para su instalación, ninguna duda cabe de que tiene eficacia «ad extra», al afectar a terceros ajenos a la Administración, sin que pueda reconducirse a norma reglamentaria de carácter organizativa.

A la misma conclusión llegamos si tenemos en cuenta que, tal como se indica en las memorias de impacto normativo, a través del proyecto se pretende completar la regulación del Decreto 50/2014, de 5 de diciembre, regulador del Registro Autonómico de Actividades y del Registro de Acreditación del personal del servicio de admisión y control de ambiente interno de espectáculos públicos y de actividades recreativas, disposición que también goza de la misma naturaleza que el Proyecto que se examina y que fue aprobada por el Consejo de Gobierno de acuerdo con nuestro anterior Dictamen 114/2014, emitido con carácter preceptivo.

### **Segunda**

#### **Análisis del procedimiento**

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto, del expediente resulta que, al haberse iniciado mediante resolución de la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas de 21 de septiembre del 2017, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la LPAC, sus trámites le resultan, consecuentemente, de aplicación —según reiterada doctrina del Consejo Consultivo recogida en los dictámenes 19/2017 y 45/2017, entre otros— y, más en concreto, los trámites de consulta previa y planificación normativa (previstos en los artículos 132 y 133.1 de la referida ley) que aquí constan debidamente cumplidos por la Consejería.

Por otro lado, aparecen suficientemente justificados también, tanto en el preámbulo del proyecto como en la memoria de impacto normativo, la adecuación de la iniciativa normativa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la LPAC. De los antecedentes de este Dictamen se desprende también el cumplimiento del trámite de audiencia y de participación pública en los términos previstos en el artículo 133.2 de la LPAC, mediante la publicación del texto del Proyecto en la página web de participación ciudadana del Gobierno balear, sin que conste la presentación de alegaciones por vía telemática.

Llegados a este punto debemos observar aquí que, tal como advirtió este Órgano de consulta en sus anteriores dictámenes 19/2017 y 40/2018, y tal como ha avalado el Tribunal Constitucional a través de su reciente Sentencia de 24 de mayo de 2018 (a través de la cual resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016 promovido por el Gobierno de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), el Título VI (arts. 127 a 133), relativo a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no halla cobertura en los números 13 y 14 del art. 149.1 CE. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el apartado segundo de la disposición final primera de la Ley, por reconducir aquellas previsiones a esos títulos competenciales. A través de esta Sentencia el TC declara parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, porque considera, en general, que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre instituciones autonómicas y para asignar o limitar la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas. Así se pronuncia en su fallo el TC:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.

2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia. 62

Por tanto, a la luz de lo dispuesto en la STC, cuyos efectos se producen a partir de su publicación el 22 de junio del año en curso en BOE (número 151), y a los efectos que aquí interesa, habrá que tener en cuenta que en el futuro ya no resultará exigible a las CCAA la publicación de sus iniciativas normativas en el Plan Anual Normativo previsto en el artículo 132 de la LPAC, puesto que este precepto se declara inconstitucional y, con respecto al trámite de consulta previa, regulado en el artículo 133, éste trámite seguirá siendo exigible a las CCAA, si bien no en los mismos términos que dispone el precepto legal anterior (que sólo se aplicará al Estado). Asimismo, se podrá prescindir de dicho trámite en los términos de lo dispuesto en el primer párrafo de su apartado 4ª, que se mantiene por el alto tribunal.

Continuando con el análisis del procedimiento, del expediente se desprende que la Consejería ha cumplido también con carácter complementario la tramitación prevista en los artículos 42 y siguientes de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears así como los otros trámites previstos en otras normas: informe de impacto de género, justificación de ausencia de impacto del Proyecto sobre la familia, menores y adolescencia, y sobre la identidad de género y libertad sexual; y justificación de ausencia del informe del Consejo Económico y Social.

A requerimiento de este órgano de consulta, consta también acreditado en el expediente que se ha procedido a dar cumplimiento, mediante el sistema de intercambio electrónico de información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al trámite de audiencia que exige el artículo 14 de la LEGUM para aquellos proyectos normativos que afecten de forma relevante a la unidad de mercado —como es el caso, al regular el Proyecto un nuevo requisito de seguridad como es el relativo al cumplimiento de la norma UNE-EN 14960 por las empresas dedicadas a la actividad de instalación y uso de este tipo de equipamientos— sin que conste la presentación de alegaciones.

Por otro lado, en el procedimiento consta que se ha facilitado también la intervención de entes territoriales, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 4/2001. En efecto, consta la remisión del proyecto a la FELIB y consta también otorgado el trámite de audiencia a los consejos insulares, por un lado, en el seno de la Junta Autonómica de Actividades de las Illes Balears —órgano colegiado autonómico específico en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos cuya intervención aquí resultaba preceptiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.2.a) de la Ley 7/2013, y que informó favorablemente el proyecto de decreto en sesión de 4 de diciembre del 2017.

A mayor abundamiento de la documentación que acompaña la nueva consulta se desprende otorgado el trámite de audiencia directamente, a cada uno de los consejos insulares (trámite que únicamente consta que aprovechó el Consejo Insular de Ibiza, formulando alegaciones de carácter técnico). Igualmente consta acreditada la intervención en el procedimiento del Consejo de Consumo, órgano colegiado

autonómico donde se hallan representadas las asociaciones de consumidores y usuarios, que igualmente informó favorablemente el proyecto en sesión de 18 de diciembre de 2017.

No obstante todo lo anterior, una vez examinado el procedimiento consideramos conveniente formular las siguientes observaciones con carácter esencial:

a) En relación con la *memoria de análisis de impacto normativo* del proyecto, en el expediente consta la emisión por la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y AAPP, de una versión final que contiene, en diferentes apartados: la justificación de la oportunidad de la regulación y el marco normativo en el que se inserta la propuesta; la tabla de vigencias y la ausencia de disposiciones afectadas; la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación; el estudio económico y el de cargas administrativas; la justificación de la ausencia de impacto del proyecto en la familia, infancia, adolescencia y en la identidad de género; el cumplimiento del trámite del art. 14 de la LGUM; así como la justificación de la ausencia de la comunicación del Proyecto a la Comisión Europea (atendiendo a su carácter técnico) y de la ausencia de informe del Consejo Económico y Social (atendiendo a su objeto). Pues bien, *una vez analizado el contenido de esta memoria, debemos advertir que los apartados relativos a la justificación de la regulación proyectada y el estudio de cargas administrativas resultan incompletos.*

En efecto, con respecto a la justificación de la regulación proyectada, en la memoria de impacto normativo se explica que uno de los principales objetivos de la norma es establecer la obligatoriedad del cumplimiento de la norma técnica UNE-EN 14960 (relativa a la fabricación, mantenimiento y uso de juegos hinchables), por parte de las empresas que presten estos servicios, habida cuenta de la ausencia de regulación reglamentaria específica, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, que establezca las condiciones de seguridad mínimas que los titulares de esta actividad deben cumplir. En la memoria se indica también que el proyecto también tiene por objeto regular la acreditación profesional para la instalación y funcionamiento de equipos de juegos hinchables, en desarrollo de la previsión del artículo 56.3 de la Ley 7/2013 de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de Instalación, Acceso y Ejercicio de actividades de las Illes Balears.

En este sentido, examinado el contenido del Proyecto del mismo resulta que su artículo 4 contempla la superación de una prueba de conocimientos relacionados con la materia como requisito para obtener la acreditación profesional, que se celebrará semestralmente y se convocará mediante resolución de la consejera de Hacienda y Administraciones Públicas. En opinión de este órgano de consulta, la exigencia de la superación de esta prueba para obtener la acreditación para el ejercicio de esta actividad económica, puesto que no nos hallamos ante una actividad profesional reglada, se trata de un requisito restrictivo puesto que limita la libre prestación de servicios y restringe el acceso al ejercicio de esta actividad en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (a través de la cual se traspuso al ordenamiento jurídico español la Directiva

2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de servicios en el mercado interior).

No obstante lo anterior, debemos observar aquí también que este mismo precepto legal prevé, en su apartado segundo que, excepcionalmente, se supedite el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior (de aplicación excepcional y sujetos a evaluación previa) siempre y cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En términos similares regula también excepciones el artículo 12.3 de la misma ley. Debemos observar aquí también que incluso, en el supuesto de hallarnos ante una actividad profesional reglada (lo que no es el caso) su regulación se sujetaría igualmente a los principios de no discriminación y de proporcionalidad por aplicación de la reciente Directiva UE 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018. En consecuencia consideramos conveniente que, tanto en la memoria de impacto normativo como en el preámbulo del Proyecto del decreto, se indique expresamente que la seguridad pública de los usuarios de estas instalaciones —básicamente menores de edad— y la insuficiencia de la normativa técnica reguladora de estos equipos constituyen razones imperiosas de interés general que justifican la exigencia y proporcionalidad del requisito anterior por el Proyecto normativo, cuyo cumplimiento facultará a la Administración a supervisar la instalación y puesta en funcionamiento de estos equipamientos.

Por el mismo motivo anterior consideramos también insuficiente la justificación de la ausencia del estudio de cargas administrativas que contiene, en otro apartado, la Memoria de Impacto Normativo puesto que se limita a concluir que del proyecto no se deriva carga alguna para los administrados al no regular ningún trámite y que la inscripción en el Registro autonómico de actividades clasificadas venía ya exigida por la propia Ley 7/2013 y por el Decreto 50/2014, de 5 de diciembre. No obstante lo anterior, tal como hemos advertido, el Proyecto exige la superación de una prueba por parte de los titulares de esta actividad interesados en obtener la acreditación profesional lo que supone, evidentemente, una carga para los administrados que se deberá valorar por la Consejería siguiendo la guía aprobada para la elaboración de este tipo de estudios (aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de marzo del 2012) antes de la aprobación del Proyecto de decreto.

b) Por otro lado, con respecto a la ausencia de comunicación del Proyecto de decreto a la Comisión Europea debemos advertir aquí que la justificación del incumplimiento de este trámite, que alega el carácter técnico de la regulación proyectada, tampoco resulta suficiente. En efecto, por los motivos anteriormente expuestos y atendiendo a que el Proyecto no sólo tiene por objeto regular requisitos de carácter técnico (de seguridad) para el ejercicio de esta actividad sino que también regula, como hemos visto, un requisito esencial para la obtención de la acreditación profesional, que restringe el acceso y ejercicio de esta actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (*«En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la*

*normativa que establezca tales requisitos»*), deberá procederse por la Consejería impulsora de esta iniciativa reglamentaria, a notificar el proyecto (y la memoria correspondiente) a la Comisión europea, en los términos previstos en la Disposición adicional cuarta de la Ley estatal anterior, todo ello antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno. En los mismos términos lo exige también la Disposición adicional quinta de la Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de diversas leyes para la trasposición a las Illes Balears de la de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Por todo lo expuesto debemos concluir que el procedimiento seguido en la elaboración del presente proyecto de decreto se ajusta, en líneas generales, a Derecho con las salvedades expuestas en relación con los apartados de la justificación de la oportunidad de la norma y del estudio de cargas de la memoria de impacto normativo —que se han de completar— y con la salvedad de la ausencia de notificación del Proyecto de decreto a la Comisión Europea, trámites éstos que se han de subsanar antes de la aprobación del Decreto por Consejo de Gobierno. Estas observaciones procedimentales tienen carácter esencial.

## Tercera

### Marco normativo y competencial

Desde el punto de vista del marco normativo en el que se inserta la materia objeto del Proyecto de decreto que se examina, éste está formado esencialmente por:

#### 1. En el ámbito comunitario:

— Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

— Norma española UNE-EN 14960 sobre: «*Equipos de juegos hinchables, requisitos de seguridad y método de ensayo*», elaborada por el comité técnico de AENOR en mayo del 2014, que no tiene carácter vinculante, publicada en el BOE núm.170 de 14 de julio del 2014.

#### 2. En el ámbito estatal:

— El artículo 149.1.13º de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

#### 3. En el ámbito autonómico:

— El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y, más en concreto, el artículo 31.17 —que otorga a la CAIB la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de actividades clasificadas—, 70.7 —que otorga competencias a los consejos insulares sobre esta misma materia— y los artículos 58.2, 84.2 y 69, como más adelante se dirá.

— La Ley 7/2013, de 26 de noviembre, reguladora del régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, que otorga a la Consejería competente en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos competencias de intervención sobre ellas. Por otro lado, el artículo 5 clasifica las actividades no sujetas al régimen de autorización ambiental integrada en tres grupos: permanentes, no permanentes e itinerantes y, dentro de estas últimas, incluye las «actividades itinerantes menores», categoría en la que se encuadrarían los equipamientos de juegos hinchables. Asimismo el Título V de esta Ley contiene, en sus artículos 51 a 58, las «disposiciones específicas y el procedimiento aplicables a las actividades itinerantes», que establecen la obligación de los interesados de presentar una declaración responsable para la instalación, inicio y ejercicio de actividad y la obligación de instar, a su vez, la inscripción del proyecto tipo en el Registro autonómico de actividades itinerantes. En particular el Proyecto desarrolla reglamentariamente las previsiones de los artículos 56.3 y 58 de esta Ley que disponen lo siguiente:

Article 56. Declaració responsable d'instal·lació, inici i exercici de l'activitat itinerant

1. El titular que pretengui instal·lar i iniciar una activitat itinerant ha de presentar davant l'ajuntament corresponent una declaració responsable d'instal·lació, inici i exercici d'activitat en la qual declari:

a) Complir els requisits establerts en la normativa vigent en les activitats itinerants, especialment que l'activitat no ha sofert cap modificació amb relació al projecte tipus, i que també compleix les condicions imposades en la resolució d'inscripció en el Registre Autòmic d'Activitats Itinerants, la identificació del tècnic director de la instal·lació i de la pòlissa d'assegurança.

b) Mantenir els requisits i les condicions de la lletra anterior durant tota la vigència i tot l'exercici d'activitat.

c) Disposar de la documentació que així ho acrediti.

d) Comunicar el lloc d'instal·lació, la data d'inici de l'activitat i les de l'aixecament i el desmuntatge prevists.

e) Complir amb la normativa municipal.

2. La declaració responsable d'instal·lació, inici i exercici d'activitat ha d'anar acompanyada de:

a) La resolució de la inscripció en el Registre Autòmic d'Activitats Itinerants.

b) El plànol d'emplaçament de l'activitat itinerant a escala adequada.

c) L'autorització de l'organisme competent quan s'ubiqui en el domini públic.

3. La presentació de la documentació esmentada facultarà per instal·lar l'activitat, i l'inici i l'exercici de l'activitat quedaran condicionats a adjuntar a l'expedient el certificat tècnic final de muntatge subscrit per un tècnic o una tècnica competent, acreditatiu que la instal·lació s'ha fet d'acord amb el projecte tipus i amb les condicions imposades, així com que s'han adoptat totes les condicions de seguretat segons la normativa sectorial d'aplicació. *En el cas de les activitats itinerants menors, no serà necessari aquest certificat quan es disposi de l'acreditació professional corresponent o quan es determini reglamentàriament, la qual cosa s'ha de reflectir expressament en el Registre Autòmic d'Activitats Itinerants.*

Article 58. Acreditació professional d'instal·lació i funcionament en les activitats itinerants menors

La conselleria competent en matèria d'activitats classificades i espectacles públics pot regular, en cada tipus d'atracció, l'atorgament de l'acreditació professional en les activitats itinerants menors, la qual els facultarà per instal·lar l'activitat sense necessitat d'un certificat subscrit per una tècnica o un tècnic competent.

— El Decreto 50/2014, de 5 de diciembre, regulador del registro autonómico de actividades y del registro de acreditación del personal de los servicios de admisión y control de ambiente interno de espectáculos públicos y actividades recreativas,

aprobado en desarrollo del art. 32 de la Ley anterior. Este Decreto estructura el registro autonómico de actividades, adscrito a la Consejería competente en actividades clasificadas, en dos secciones: la Sección I, relativa a las actividades permanentes y, la Sección II, a actividades itinerantes. Asimismo condiciona el ejercicio de las actividades itinerantes, mayores y menores, a la inscripción previa del proyecto tipo en esta última sección.

En este sentido una vez declarada la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de nuestra Comunidad Autónoma en materia de actividades clasificadas, dentro del marco de la legislación básica del Estado, debemos ahora determinar si la competencia para aprobar el Proyecto de Decreto sobre el cual emitimos informe corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma (como se pretende) o a los Consejos Insulares por aplicación del artículo 70 del Estatuto de Autonomía, que dispone:

Son competencias propias de los consejos insulares, además de las que les vengan atribuidas por la legislación estatal, las siguientes materias:

[...]

7. Actividades clasificadas. Parques acuáticos. Infracciones y sanciones

Este Consejo Consultivo viene sosteniendo en dictámenes anteriores (por ejemplo, el 92, 93, 101 y 104/2007, 116, 117 y 124/2008, 117 y 195/2009, 200/2010 y 82/2011, y 94/2018) que la Ley Orgánica 1/2007 ha introducido una trascendental reforma estatutaria en materia de consejos insulares, que se concreta en la ampliación del elenco de competencias que se les atribuye con el carácter de «propias» en su artículo 70 y en relación con las cuales les corresponde, con carácter indisociable a su titularidad, ejercer la potestad reglamentaria. En consecuencia, el Gobierno, en tales materias, sólo tiene, por un lado, la potestad de establecer principios generales sobre las mismas que permitan un despliegue detallado por cada consejo insular y adecuado a su ámbito territorial (artículo 58.3), y, por otro lado, la obligación de coordinar la actividad de los consejos insulares en asuntos de interés autonómico y en el ejercicio de las competencias propias, con la participación de éstos (artículo 72.2 y 3).

Esta doctrina se ha ido matizando, sin embargo, en posteriores dictámenes. En particular, a los efectos que aquí interesa, debemos recordar que, en relación con la materia de actividades clasificadas, espectáculos públicos y actividades recreativas, este Consejo Consultivo aprobó el Dictamen 114/2014, relativo al Proyecto de decreto regulador del registro autonómico de actividades y del registro de acreditación del personal de los servicios de admisión y control de ambiente interno de espectáculos públicos y actividades recreativas (aprobado posteriormente como Decreto 50/2014, de 5 de diciembre) donde, desde el punto de vista competencial, sostuvimos lo siguiente:

[...]

Llegados a este punto, cabe traer a colación que el artículo 30.31 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears atribuye la materia de espectáculos y actividades recreativas a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears como competencia

exclusiva, y el artículo 31.17 de esta norma le atribuye la materia de actividades clasificadas como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución. También establece como competencias propias de los consejos insulares las actividades clasificadas (art. 70.7) y los espectáculos públicos y las actividades recreativas (art. 70.11), cuyo ejercicio se ajustará, entre otros preceptos, a lo dispuesto en los artículos 58, 69 y 72.

Concretamente, el artículo 58.2 establece, como hemos visto en la doctrina del dictamen citado, que en las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los consejos insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos insulares. Pero, en nuestro caso, lo relevante es que el artículo 72.2 E.A: establece que:

»La coordinació de l'activitat dels consells insulars en tot allò que pugui afectar els interessos de la Comunitat Autònoma correspon al Govern.

Y el artículo 72.3 del mismo texto legal añade que:

»No obstant l'establert al paràgraf anterior, quan es tracta de la coordinació de l'activitat que exerceixen els consells insulars en les competències que tenen atribuïdes com a pròpies, haurà de comptar amb la necessària participació d'aquests.

A este respecto, en nuestro Dictamen 116/2010, entre otros, señalábamos que:

»En el nostre dret, la coordinació és una tècnica de relació interadministrativa que, respecte dels ens territorials de caràcter municipal, provincial i insular, es regula en la legislació estatal bàsica de caràcter local (article 55 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril). A més a més s'han de tenir en compte, necessàriament, les previsions que en aquesta matèria formula la Llei balear 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars (article 32).

»El concepte de coordinació ha de ser entès en l'àmbit de les relacions intersubjectives, i més concretament, en el nostre cas, en relació amb ens dotats d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius (article 137 de la CE, article 61.2 de l'EAIB, article 1.2 de la LBRL). Aquesta tècnica té una finalitat molt precisa que el Tribunal Constitucional ha descrit [...]

»Sembla raonable afirmar que el legislador estatutari no ha volgut alterar ni el concepte ni l'abast de la coordinació, sinó implantar-la en l'àmbit concret de les relacions entre les instàncies autonòmiques i les insulars. Pel que fa als serveis socials, la Llei 4/2009, d'11 de juny, en l'article 47.7 conté la previsió següent: "El Govern de les Illes Balears, quan hi hagi interessos autonòmics afectats que excedeixin l'àmbit insular, pot fixar *directrius de coordinació*, en l'exercici de llur potestat normativa. Aquestes directrius tenen per objecte establir les condicions mínimes de qualitat dels centres i serveis de serveis socials, i també garantir la igualtat entre tota la ciutadania de les Illes Balears, amb la finalitat última d'evitar que puguin produir-se situacions de discriminació per motius de residència en els diferents àmbits territorials insulars.

Además, también resulta aplicable al caso la cláusula de cierre del reparto competencial entre la Comunidad Autónoma y los consejos insulares contenida en el artículo 69 EA según la cual «[...] en ningún caso (son) susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter supra insular [...]», como,

sin duda, concurre en la regulación de unos registros de ámbito «autonómico». A este respecto, en nuestro Dictamen 1/2011, entre otros, señalábamos que:

»1. En el citado artículo 69 se contienen dos previsiones absolutamente distintas. La primera, establecida en el primer inciso, en coherencia con el proceso de «descentralización interna de la Comunidad Autónoma», es propiamente una cláusula de cierre e implica que las competencias no atribuidas como propias a los consejos insulares corresponden al Gobierno autonómico, mientras no sean transferidas por la ley correspondiente.

»La segunda parte del artículo 69, que se configura como una cláusula de retención de competencias a favor de la Comunidad Autónoma, debe ponerse en relación con el artículo 61.2 del Estatuto de autonomía; éste dispone que «Los Consejos Insulares gozarán de autonomía en la gestión de sus intereses de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y lo establecido en las leyes del Parlamento.» Esto último significa que la autonomía de cada consejo insular despliega sus efectos en su ámbito territorial y en defensa de sus intereses respectivos.

»Pues bien, a partir de esta premisa, el segundo inciso del artículo 69 reserva a la Comunidad Autónoma aquellas competencias que, por su propia naturaleza, tienen un carácter suprainsular; las que incidan sobre la ordenación y planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico; y aquellas cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre diferentes islas. Esta reserva previa es predicable no sólo de las competencias que no son propias (es decir, las del artículo 71), sino *que también opera en el caso de las competencias propias del artículo 70*. Así debe entenderse, pese a su confusa redacción, dada la finalidad sistemática de la disposición (el precepto está ubicado como antecedente de los artículos relativos a la atribución de competencias a los consejos insulares) y, desde un punto de vista semántico, por la rotundidad de la expresión «[...] *sin que en ningún caso sean susceptibles de transferencia [...]*» (la cursiva es nuestra).

»Por consiguiente, la presencia de cualquiera de las tres circunstancias recogidas por el inciso final del artículo 69 del Estatuto, en los distintos ámbitos materiales, incluso en relación a los enunciados en el artículo 70, sitúa a éstos en el marco de competencias propias de la Comunidad Autónoma y habilita al Gobierno de las Illes Balears para la aprobación de disposiciones generales en aquel ámbito material; si bien conviene precisar, además, que la concurrencia de cualquiera de los casos que legitima la retención o la reserva de competencia a favor de la Comunidad Autónoma debe ser analizada en cada supuesto concreto de forma individualizada y restrictivamente para no vulnerar ninguna competencia insular.

»[...] Consecuencia de todo ello es que, para aprobar el proyecto sometido a dictamen, el Gobierno no necesita acudir al instrumento de los principios generales normativos del artículo 58.3, ni a fórmulas de coordinación del artículo 72, ambos del Estatuto de autonomía.[...]

»Basándonos en la existencia, en este caso concreto, de ese interés suprainsular, en la necesaria cohesión social y en la exigencia de que quede garantizada la igualdad básica de los ciudadanos de las Islas Baleares con independencia del lugar de residencia, hemos de concluir que el Gobierno de la Comunidad Autónoma es competente para aprobar la disposición proyectada, de acuerdo con lo establecido en los artículos 30.13, 58, 69 i 84.2 del Estatuto de Autonomía.

Y es claro, como así lo entendió la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, que la creación de registros autonómicos en la materia que nos ocupa responde a las exigencias *del principio de coordinación* y encuentra amparo, también, en que por su propia naturaleza tienen *alcance supra insular*.

Tiene, por tanto, el Consejo de Gobierno de las Illes Balears potestad reglamentaria plena para aprobar el Proyecto de decreto en ciernes, al tener la Comunidad Autónoma de las Illes Balears competencia para ello, conforme resulta, del artículo 32 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, con el amparo del principio de coordinación establecido en el artículo 72 del Estatuto de Autonomía y de la cláusula de cierre del artículo 69 del mismo texto legal relativa a la indiscutible naturaleza supra insular de la regulación de registros de ámbito autonómico.

Expuestas las consideraciones anteriores, debemos analizar si el proyecto de decreto objeto de dictamen cumple con estos requisitos. En efecto, su objeto está relacionado con una materia —actividades clasificadas— que es competencia propia de los Consejos Insulares y, respecto de la cual, el Gobierno es competente para establecer, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.3 del Estatuto de autonomía, los principios generales conjuntamente con otras normas complementarias o conexas que permitan su aplicación, pero que quedarán desplazadas cuando los Consejos Insulares aprueben su propia normativa.

No obstante lo anterior, debemos advertir que, en el presente caso, una vez examinada la regulación objeto del Proyecto, que desarrolla, como hemos dicho, las disposiciones específicas sobre actividades itinerantes contenidas en el Título V de la Ley 7/2013 y, más en concreto, regula los requisitos técnicos exigibles a este tipo de actividades itinerantes de carácter menor así como la acreditación profesional exigible a las empresas prestadoras de estos servicios (en desarrollo de los artículos 56.3 y 58 de la Ley anterior), por lo que concordamos aquí con la Consejería impulsora de esta iniciativa reglamentaria que, atendiendo a las especiales características técnicas de estas actividades itinerantes éstas tienen claramente *naturaleza supra insular*.

Por consiguiente no sólo corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la competencia de intervención en estas actividades (a través de la Consejería competente en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos, actualmente atribuidas a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.3 a) de la Ley 7/2013 (que atribuye a la CAIB la tramitación de expedientes, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora sobre actividades suprainsulares), sino que debemos concluir también que no cabe duda alguna de que el Gobierno balear tiene potestad reglamentaria plena para aprobar el Proyecto de decreto en ciernes en desarrollo de la habilitación contenida en la Disposición final primera de la propia Ley 7/2013 (que autoriza al Gobierno balear, a los consejos insulares y a los ayuntamientos a dictar las disposiciones necesarias para desarrollarla de acuerdo con el marco competencial del Estatuto de Autonomía ) y, sobre todo, en virtud de los artículos 31.17, 58.2, 84.2 y del artículo 69 del Estatuto de Autonomía, precepto este último que, de conformidad con nuestra doctrina anterior, reserva a la Comunidad

Autónoma, aquellas competencias que, como aquí, por su misma naturaleza tienen *carácter supra insular*, inciden sobre la ordenación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas.

## Cuarta

### Contenido

Por lo que se refiere a la estructura del proyecto, éste consta de un preámbulo, cuatro artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales. Más en concreto el contenido del proyecto es el siguiente:

— Preámbulo, que justifica la regulación proyectada y la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

— Artículo 1, que define cuál es su objeto (el desarrollo de determinadas disposiciones de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre relativas a la instalación y uso de equipamientos de juegos hinchables, estableciendo las condiciones mínimas de seguridad que han de tener).

— Artículo 2, que establece el ámbito de aplicación del Decreto, aplicable a las empresas que exploten directamente estas instalaciones como actividades itinerantes o que las alquilen a terceros como prestación de servicios, en el marco de otras actividades, incluidos los actos de carácter familiar o privado. Asimismo este precepto *excluye* de su ámbito de aplicación las instalaciones de juegos hinchables en el ámbito privado cuando éstas tengan la consideración de «*joguina*» (juguete).

— Artículo 3, que establece los requisitos de seguridad en la instalación y uso de la actividad, donde dispone la obligatoriedad de las empresas anteriores de cumplir con los requisitos de seguridad fijados en la norma europea UNE-EN 14960 o norma que la sustituya, y los deberes de supervisión y vigilancia a realizar por un técnico o técnica competente o por persona que disponga de la acreditación profesional, todo ello sin perjuicio de la preceptiva inscripción del equipo en el Registro autonómico de actividades itinerantes y de cumplir con todo lo que exige la Ley 7/2013 para el ejercicio de esta actividad

— Artículo 4, relativo a la acreditación profesional para la instalación y funcionamiento de los equipos de juegos hinchables, que contiene el desarrollo del artículo 56.3 de la Ley 7/2013, y que atribuye a la «conselleria competent en materia d'activitats classificades» la función de otorgar esta acreditación profesional a quienes superen la prueba de conocimientos relacionados con la instalación y funcionamiento de estos equipos que se convocará, con periodicidad semestral, mediante la resolución correspondiente que apruebe la convocatoria.

Finalmente el Proyecto contiene, en su parte final, una disposición adicional única («Activitats permanents») —que, a sugerencia del Consejo Insular de Ibiza, amplia el ámbito de aplicación del Decreto a las instalaciones de juegos hinchables autorizadas como actividad permanente o en el marco de una actividad permanente, a las que obliga a cumplir también con la norma UNE-EN 19460 o norma que la sustituya—; una disposición final primera —que faculta a «la persona titular de la conselleria competent en materia d'activitats classificades» a desarrollar este Decreto— y una disposición final segunda, relativa a su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOIB.

Una vez analizado el contenido del proyecto, éste Consejo Consultivo considera que se adecua con carácter general al ordenamiento jurídico en el que se inserta y, más en concreto, la regulación proyectada se ampara en las disposiciones específicas aplicables a las actividades itinerantes del Título V de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, reguladora del régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears, en particular en sus artículos 56.3 y 58, que son objeto de desarrollo reglamentario.

No obstante lo anterior, este órgano asesor considera conveniente formular las siguientes observaciones:

#### a) Preámbulo

En relación con el preámbulo del Proyecto, éste contiene, como hemos visto, la justificación de la oportunidad de la regulación (fijar la obligatoriedad de la norma técnica UNE-EN 14960 para estas instalaciones a fin de garantizar la seguridad de los usuarios dado que esta normativa específica para estas instalaciones no tiene carácter vinculante), el marco normativo en el que se inserta (donde menciona la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, y el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears) y la justificación de la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. No obstante lo anterior, consideramos conveniente completarlo en los siguientes términos:

En primer lugar, incluyendo una mención a los títulos competenciales del EAIB que habilitan al Gobierno balear al ejercicio de la potestad reglamentaria sobre esta materia (incluidos en nuestra consideración jurídica anterior), atendiendo sobre todo a la naturaleza supra insular de esta actividad itinerante menor.

En segundo lugar, incluyendo en el marco normativo una mención al Decreto 50/2014, de 5 de diciembre, regulador del registro autonómico de actividades y del registro de acreditación del personal de los servicios de admisión y control de ambiente interno de espectáculos públicos y actividades recreativas así como al Título V de la Ley 7/2013, de noviembre, que contiene las disposiciones aplicables a las actividades itinerantes que el Proyecto desarrolla. Más en concreto, falta incluir la mención del artículo 58 de la Ley anterior (que faculta a la Consejería competente en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos a la regulación de la acreditación profesional en

actividades itinerantes menores), puesto que el preámbulo sólo cita su art.56.3, y mencionar también la Disposición final primera de la Ley anterior, por cuanto habilita al Gobierno balear al desarrollo de esta Ley.

En tercer lugar, toda vez que el Preámbulo menciona la seguridad de los usuarios de estos equipos como justificación para exigir la obligatoriedad del cumplimiento de la norma técnica referida, no obstante lo anterior, deben incluirse también aquí las *razones objetivas de interés general* que justifican la exigencia y proporcionalidad del requisito de superación de una prueba de conocimientos (prevista en el artículo 4 del Proyecto) para obtener la acreditación profesional para ejercer la actividad de instalación de estos equipos, en los términos que hemos expresado en la consideración jurídica segunda de este Dictamen, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Finalmente debe incluirse también una mención en el preámbulo a la comunicación del proyecto a la Comisión Europea, en cumplimiento de la obligación recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley estatal anterior (en los mismos términos que la Disposición adicional quinta de la Ley balear 12/2010, de 12 de noviembre).

#### b) Artículo 1

A través de este precepto se regula cuál es el objeto del Decreto consistente en: «desenvolupar *determinades disposicions de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, [...] pel que fa a la instal·lació i ús d'equipaments de jocs inflables, establint les condicions mínimes de seguretat que han de mantenir*». Sin embargo, una vez examinado el contenido del Proyecto éste resulta ser más amplio, puesto que *no sólo regula los requisitos técnicos aplicables al uso e instalación de estas actividades itinerantes de carácter menor* (en desarrollo del artículo 56.3 de la Ley 7/2013 anterior) sino que también regula los requisitos para obtener la acreditación profesional para instalar esta actividad, (en desarrollo del artículo 58 de esa misma ley). Por consiguiente consideramos conveniente que se complete este artículo para ampliar el objeto del Decreto en los términos anteriores.

#### c) Artículo 2

En este artículo se establece, en su apartado primero, cuál es el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto, cuya regulación se destina a las empresas que exploten (directamente) estas instalaciones como actividades itinerantes o que las alquilen a terceros (como prestación de servicios), en el marco de otras actividades, incluidos los actos de carácter familiar o privado.

Por su parte el apartado segundo de este precepto excluye, de su ámbito de aplicación objetivo, las instalaciones de juegos hinchables «[...] dins l'àmbit privat, quan aquestes tinguin la consideració de joguina». Pues bien, al respecto debemos observar aquí que la Ley 7/2013 establece, en su artículo 2, apartado primero, cuál es su ámbito de aplicación:

1. Queden sotmeses a aquesta llei *totes les activitats i les infraestructures comunes, de titularitat pública o privada*, susceptibles d'ocasionar molèsties, alterar les condicions de salubritat, causar danys al medi ambient *o produir riscos a les persones o als béns que es desenvolupin o s'ubiquin a les Illes Balears, amb independència que les persones titulars o promotores siguin entitats públiques, persones físiques o jurídiques, i tinguin o no finalitat lucrativa, es facin en instal·lacions fixes, portàtils, desmuntables, de manera habitual o esporàdica i en espais oberts o tancats.*

Y en su apartado quinto excluye de su ámbito de aplicación los siguientes actos:

5. Sens perjudici de complir la normativa vigent en matèria d'ordre públic i de seguretat ciutadana, s'exclouen de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei els actes esporàdics o eventuais, de caràcter privat o familiar, sempre que no siguin oberts a concurrència pública i que no tinguin lloc en establiments físics o espais públics. També s'exclouen els actes esporàdics o eventuais de caràcter educatiu que se celebrin en centres vinculats a l'ensenyament.

En atención a lo expuesto consideramos que la redacción del artículo 2 del Proyecto no es del todo acertada pues no se ajusta a la previsión legal anterior. En este sentido, el inciso final del apartado primero («[...] *inclosos els actes de caràcter familiar o privat*») debe suprimirse por razones de seguridad jurídica porque da lugar a confusión con el término «*inclosos*» para estos actos que la propia Ley excluye de su ámbito de aplicación. Por otro lado, debe suprimirse también del apartado segundo su inciso final, por cuanto parece condicionar la exclusión de las instalaciones de estos equipos en el ámbito privado a que éstos tengan la consideración de «*joguina*» (lo que no aparece en la Ley 7/2013), y redactarse de nuevo para ajustarse a la previsión legal anterior, que excluye del ámbito de aplicación de la Ley, no sólo las instalaciones de juegos hinchables en actos esporádicos o eventuales, de carácter privado o familiar, sino también aquellas instalaciones en actos esporádicos de carácter educativo, lo que debe también tenerse en cuenta al redactarse este apartado del Proyecto.

En cualquier caso, la mayor o menor peligrosidad de esta actividad de juego hinchable descansa no tanto en su carácter público o privado sino en el hecho en sí de instalarse un castillo y la edad de los usuarios, casi siempre menores.

#### d) Artículo 3

A través de este artículo se establece la obligación de las empresas que explotan directamente o prestan servicios de instalación y uso de equipamientos de juegos hinchables de cumplir con los requisitos de seguridad recogidos en la norma europea UNE-EN 14960 o norma que la sustituya. Sin embargo, a efectos de seguridad jurídica, conviene precisar aquí que resultarán obligadas con la presentación de la declaración responsable exigida por el artículo 56 de la Ley 7/2013 para el inicio y ejercicio de esta actividad. Asimismo sugerimos también aquí identificar esta norma técnica europea que fue aprobada, en mayo del 2014, por el Comité Técnico de AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), y que recoge actualmente los requisitos técnicos de seguridad y métodos de ensayo aplicables a los equipamientos de juegos hinchables.

Por otro lado, este artículo 3 del Proyecto establece también, en su apartado segundo, la obligación de supervisar el cumplimiento de esta norma europea «[...]per un tèctic o tècnica competent o per la persona que disposi de l'acreditació professional regulada en l'article 4» (d'aquest Decret, debiera añadirse), sin especificar qué titulación concreta ha de poseer este técnico, lo que sería conveniente también por razones de seguridad jurídica, ya que la Ley 7/2013, en su artículo 4.40, al definir el *técnico competente* no lo precisa.

Con respecto al apartado segundo de este artículo 3 del Proyecto, debemos observar que resulta innecesario desde el momento en que ya se recoge, en el artículo 2.2 del Proyecto, la exclusión legal contemplada en el artículo 2.5 de la Ley 7/2013, por lo que se sugiere su supresión.

Finalmente, el último apartado de este artículo 3 del Proyecto establece que, una vez instalado el equipamiento, la empresa titular de la actividad será responsable de su supervisión y vigilancia en todo momento del cumplimiento de la norma UNE-EN 14960. No obstante lo anterior también añade que, para el caso de que el uso de estos equipamientos se realice en «*activitats privades*» («*actes privats o familiars*», debiera indicar) la empresa podrá encargar la vigilancia a terceras personas no profesionales, a los que dará las indicaciones necesarias y quienes deberán ser, mayores de edad y suscribir un documento que acredite, ante la empresa, la aceptación de esta responsabilidad. Pues bien, al respecto debemos advertir aquí que, este traslado de la responsabilidad del cumplimiento de la normativa técnica a los terceros usuarios de estos equipamientos, particulares que no son profesionales en la materia, contravendría lo dispuesto en el Título V de la Ley 7/2013, puesto que, de conformidad con su artículo 56 corresponde al titular que pretenda instalar e iniciar un actividad itinerante presentar una declaración responsable ante el Ayuntamiento correspondiente y es el titular quien, con su presentación, queda obligado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente en actividades itinerantes, de conformidad con la letra *a*) del art.56.1 anterior. Estos requisitos comprenden, lógicamente, tanto los de carácter administrativo como los de carácter técnico aplicables a cada actividad itinerante que, en el presente caso, serían los requisitos de seguridad recogidos en la norma europea que este mismo artículo obliga a cumplir a las empresas que exploten o presten estos servicios. Por consiguiente, el párrafo segundo de este artículo 3.3 del proyecto debe suprimirse por no ser conforme a derecho.

#### e) Artículo 4

A través de este artículo el Proyecto regula la acreditación profesional para la instalación y funcionamiento de equipamientos de juegos hinchables y establece que corresponderá a la «*conselleria competent en matèria d'activitats classificades*» otorgar esta acreditación profesional que facultará para supervisar la instalación y puesta en funcionamiento del equipamiento, a los efectos previstos en el artículo 56.3 de la Ley 7/2013.

Pues bien, al respecto debemos observar, en primer lugar, que siguiendo nuestra doctrina relativa a la necesidad de identificar los órganos administrativos debe

sustituirse la expresión anterior relativa a la consejería competente por la *consejera de Hacienda y Administraciones Públicas*, puesto que actualmente corresponde a su Consejería las competencias en materia de actividades clasificadas.

Por otro lado, debemos observar que la regulación de esta acreditación profesional se ampara en la previsión legal del art.56.3 de la Ley 7/2013 anterior que dispone que, en el caso de actividades itinerantes menores, no será necesario el certificado técnico de montaje (a adjuntar con la declaración responsable) *cuando se disponga de la acreditación profesional correspondiente o cuando se determine reglamentariamente*. Sin embargo, debemos advertir aquí que la acreditación profesional a quien facultará, es a su titular, a instalar la actividad sin necesidad de obtener un certificado suscrito por un técnico competente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley anterior en relación con su artículo 56.3, por lo que así debe indicarse en este apartado primero del artículo 4 del proyecto.

Asimismo, y no menos importante, debemos detenernos aquí también para observar que, este mismo artículo del Proyecto exige, en su apartado segundo, a modo de requisito esencial para obtener la acreditación profesional, superar una prueba de conocimientos relacionados con la instalación y funcionamiento de estos equipos de juegos hinchables, que se celebrará con periodicidad semestral en las fechas que determine la correspondiente *resolución* —no indica de qué órgano— a través de la cual se apruebe la convocatoria y que fijará: el temario sobre el que versará la prueba (que, sobre todo, se basará en el conocimiento de la norma UNE-EN 14960); la composición del tribunal evaluador (que ha de contar con personal funcionario en un número no inferior a cuatro personas adscritas a las direcciones generales competentes en materia de consumo, industria, emergencias y actividades clasificadas) y el tipo de prueba a realizar, así como el lugar, día y hora de celebración.

En opinión de este Órgano de consulta, el Gobierno balear es competente para regular, a través de este Proyecto de decreto, la exigencia de una prueba de conocimientos para obtener la acreditación profesional en esta materia puesto que halla su amparo legal en el artículo 58 de la Ley 7/2013. En efecto, este precepto legal, toda vez que efectúa una remisión reglamentaria en blanco, faculta expresamente a la Consejería competente en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos —actualmente la Consejería de Hacienda y AAPP— a regular la acreditación profesional en las actividades itinerantes menores para cada tipo de atracción (*«pot regular»*).

Cuestión distinta es que se trate éste de un requisito restrictivo para el ejercicio de esta actividad económica, que el proyecto no puede contemplar si no se justifican, a su vez, en el preámbulo y en la memoria de impacto normativo que se incorpora al expediente, las razones objetivas de interés general que justifican su inclusión (todo ello de conformidad con lo indicado en la consideración jurídica segunda de este Dictamen y en el sentido expuesto en esta consideración jurídica, en la observación al preámbulo que hemos formulado).

Por último, consideramos necesario identificar aquí también cuál es el órgano competente para dictar la resolución de convocatoria de esta prueba (la consejera de Hacienda y AAPP, en el presente caso) siguiendo nuestra doctrina anteriormente expuesta.

*f)* Disposición adicional única

A través de esta disposición el Proyecto obliga también, a sugerencia del Consejo Insular de Ibiza, a las instalaciones de juegos hinchables autorizadas como actividad permanente o en el marco de una actividad permanente, a cumplir también con la norma UNE-EN 19460 o norma que la sustituya, por lo que el contenido de esta disposición amplía el ámbito de aplicación de Decreto y se sugiere, por tanto, suprimir esta disposición y trasladar su contenido directamente al artículo 2 del Proyecto, en otro apartado.

*g)* Disposición final primera

Por último la disposición final primera faculta a «*la persona titular de la conselleria competent en materia d'activitats classificades*» a desarrollar este Decreto. Debemos trasladar aquí también nuestra doctrina relativa a la necesidad de identificar los órganos administrativos a los que la normativa les atribuye funciones, por lo que debe sustituirse la expresión anterior relativa a la persona titular por la «*consellera d'Hisenda i d'Administracions Públiques*» que es el órgano que actualmente ejerce las competencias en esta materia en virtud del Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears, que así se las atribuye a su Consejería.

### III. CONCLUSIONES

**1<sup>a</sup>.** La Presidenta de las Illes Balears está legitimado para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

**2<sup>a</sup>.** El procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de decreto es, en general, el legalmente establecido, con las salvedades referidas en la consideración jurídica segunda del presente dictamen, cuyas observaciones esenciales deberán cumplirse antes de la aprobación del Decreto.

**3<sup>a</sup>.** El Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada por lo que puede el Consejo de Gobierno aprobarla.

**4<sup>a</sup>.** Las observaciones contenidas en la consideración jurídica última de este Dictamen relativas a los apartados *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)* y *g)* tienen carácter de esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo», contenida en el artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears; en cambio la observación relativa al apartado *f)* de esta consideración jurídica no tiene

carácter sustancial, pero de ser atendida podrían mejorar el contenido de la norma reglamentaria proyectada.

Palma, 25 de julio de 2018