

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

En cumplimiento de lo preceptuado en la norma primera del artículo único del Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno, y de conformidad con el Acuerdo adoptado por éste el 28 de enero de 1993, por el que se dictan instrucciones para la tramitación de los anteproyectos de Ley, se redacta la presente memoria justificativa del **“Anteproyecto de Ley de Actividades clasificadas y Espectáculos Públicos”**.

I. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

La vigente Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, tal y como reza su exposición de motivos, nació con el propósito esencial de ofrecer el soporte normativo requerido en la materia, dada no solo la obsolescencia de los reglamentos estatales vigentes en aspectos relativos a competencias, procedimientos, actos presuntos, régimen de recursos, etc, sino como consecuencia también, a partir del art. 25.1 de la CE y según fue considerado por la Jurisprudencia del TS, de la falta de cobertura legal suficiente en cuanto a la posibilidad de imposición de sanciones por infracción del horario de cierre de espectáculos públicos.

Dichos objetivos fueron razonablemente conseguidos con la promulgación de la citada norma y la misma ha venido, hasta hoy, cumpliendo satisfactoriamente los fines para los que fue promulgada, si bien, con el tiempo se ha detectado la



existencia de determinados supuestos carentes de regulación normativa o que han quedado desfasados por la Jurisprudencia emanada a lo largo de estos años, tales como:

- El régimen de precedencia de la licencia de actividad con respecto a la de obra.
- Los requisitos exigibles a la apertura de actividades en edificios ilegales.
- La tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación.
- La posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento.
- La posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general.

Asimismo, el 28 de diciembre de 2006 entró en vigor la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior(DS), la cual obliga a todos los estados miembros(EEMM) a adaptar su normativa a la citada DS dentro de un plazo que expira el próximo 29 de diciembre de 2009.

El objetivo de la nombrada DS es conseguir un efectivo Mercado Interior en el ámbito de los servicios mediante la remoción de los obstáculos legales y administrativos que todavía dificultan la prestación de servicios entre distintos Estados miembros, a cuyo fin estos deberán, en síntesis, simplificar al máximos procedimientos y trámites de acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, establecer una ventanilla única donde realizar todos los trámites y presentar las solicitudes de autorización pudiendo realizar todo ello por vía electrónica, eliminar los requisitos restrictivos existentes, así como los regímenes de autorización, los cuales solo se mantendrán si no son discriminatorios, están justificados por una razón de interés general y si no basta una medida menos restrictiva.



II. Justificación del Proyecto.

Una vez analizada la situación fáctica y jurídica y descritos los defectos detectados, los objetivos, así como los efectos mediatos e inmediatos que se pretenden conseguir con la aprobación de la nueva norma, serían los siguientes:

1.- La agilización procedimental para la instalación y apertura de actividades clasificadas.

2.- La generalización de la comunicación previa, como mecanismo de intervención administrativa, frente al exclusivo régimen autorizatorio contemplado en la vigente legislación.

3.- La generalización del silencio administrativo positivo en materia autorizatoria.

4.- la regulación expresa de situaciones especiales carentes de regulación normativa o que han quedado desfasadas por la Jurisprudencia.

5.- La coordinación procedimental con otras intervenciones sectoriales o locales.

6.- Una nueva regulación de los mecanismos de control.

7.- La regulación de la responsabilidad administrativa por inactividad o cambio de criterio.

III. Alternativas a una actuación legislativa.

Dado que lo que se pretende es la modificación sustancial de la vigente ley 1/1998 y no el simple desarrollo de alguno de sus aspectos, es obvio que no existen alternativas a una actuación legislativa, siendo las razones por las que se requiere una ley formal, las mismas que ya sirvieron de fundamento a la propia ley cuya derogación se pretende y entre las que especialmente sobresalen, el tratarse de



materias sujetas a reserva de ley (como así ocurre con la tipificación de las sanciones administrativas, según se desprende de lo dispuesto en el Artículo 129.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), o la restricción de derechos en los términos en los que ya precisó el TC en su STC de 24 de julio de 1984 respecto al alcance de la cláusula general de habilitación contenida en el Art. 84 de la derogada LRL(actualmente 84 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

IV. Aspectos técnico-jurídicos.

Por lo que se refiere a las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, la misma se contiene en los artículos 30.20(espectáculos públicos), 31.2; 32.6; 32.9 y 32.12 de su Estatuto de Autonomía(títulos habilitantes conexos que inciden en la materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, a falta de uno específico de este tenor), así como en los artículos 45, 148.1.2ª; 148.1.9ª y 148.1.19ª de la Constitución.

En segundo lugar y en lo que concierne a la concordancia de la norma a la que se contrae la presente Memoria justificativa con otras normas y su posible incidencia sobre otros sectores del ordenamiento, debe señalarse lo siguiente:

La regulación de las actividades clasificadas y de los mecanismos de intervención ambiental(v.gr. autorización ambiental integrada, evaluaciones de impacto ambiental)está mutuamente imbricada. Tal relación puede articularse de dos formas distintas: a)mediante una regulación autónoma y en cuerpos normativos independientes de tales instituciones; o b) mediante una regulación unitaria de todas ellas(v.gr. la legislación balear o valenciana).



Ambas opciones son perfectamente asumibles en el ámbito autonómico canario. En el presente caso se ha seguido la opción primera por razón exclusiva de la competencia propia del Departamento al que le corresponde proponer la nueva regulación en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos, si bien incorporando a la norma aquellas previsiones que eviten la innecesaria e irrazonable yuxtaposición de procedimientos.

Ahora bien, admitida la anterior opción no sería descartable que se pudiera optar con posterioridad por la formulación de una iniciativa normativa pluridepartamental que pretendiera aglutinar, en una sola norma, todo el régimen de intervención ambiental en el ámbito de la Comunidad Autónoma, lo que determinaría la refundición, *lato sensu*, de la normativa vigente sobre actividades clasificadas y espectáculos públicos, autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, por lo que se refiere a la regulación autonómica análoga cabe citar, entre otras, las siguientes leyes:

- Andalucía: Ley 165/2003, de 17 de junio, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas.
- Castilla y León: Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- Cataluña: Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre Policía del Espectáculo, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.
- Madrid: Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas.
- Comunidad Valenciana: Ley 4/2003, de 26 de febrero, sobre Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.
- País Vasco: Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.



V. Contenido esencial del proyecto

En cuanto al contenido esencial del anteproyecto de ley al que se refiere la presente memoria, este deberá recoger, esencialmente, los siguientes aspectos:

a) Por lo que a la regulación procedimental se refiere, habrá de partirse de una pluralidad de procedimientos, en atención específica al tipo de actividad y su grado de incidencia, remitiendo al ejercicio de su potestad reglamentaria por el Gobierno, la determinación de cual de los procedimientos tipo contenidos en la ley es aplicable a cada actividad.

Asimismo, se abandona la actual regulación trifásica y se parte de un procedimiento exclusivamente municipal en el que no existe una fase intermedia de calificación sino, simplemente, un trámite de informe de calificación que, en la mayoría de los casos, será emitido por los propios Ayuntamientos, eliminando así la competencia de los Cabildos, que únicamente la retienen con respecto a aquellas actividades que el Gobierno considere, por su relevancia, mantener una calificación por órgano insular, así como, con carácter general, con relación a los ayuntamientos carezcan de medios propios para asumir tal cometido.

b) Por lo que al régimen de intervención se refiere, se opta por sustituir el actual régimen autorizatorio exclusivo, por un régimen de comunicación previa de carácter general, sin perjuicio de que para determinados supuestos subsista el primero.

Dicho régimen de comunicación previa descansa en dos premisas:

Por un lado, se hace descansar la responsabilidad de la adecuación de la actividad en los técnicos o facultativos redactores de los proyectos o certificantes de



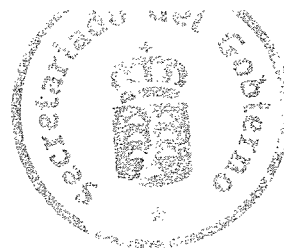
las instalaciones, así como en los Colegios profesionales que hayan de visar aquellos.

Por otro lado, se potencia una labor de información previa de la Administración a favor del operador, a través de las consultas, que permite a éste conocer el grado de adecuación de su proyecto a la legalidad urbanística o al régimen específico de intervención aplicable a la actividad que pretende implantar o a cualquier modificación de la misma.

c) Por lo que se refiere a aquellos supuestos en los que se determine la subsistencia del régimen autorizatorio previo y a fin de reconducir al mínimo posible la incidencia de la intervención administrativa, se apuesta por un régimen de plazos cortos (3 meses con carácter general, y 5 meses cuando deba intervenir el Cabildo) y un régimen generalizado de silencio positivo automático, solo condicionado a que el informe de calificación emitido dentro del plazo para resolver no sea negativo.

d) Asimismo, tal y como ya se especificó en los apartados I y II de la presente, formará parte de su contenido la regulación expresa de diversas situaciones especiales carentes de regulación normativa o desfasadas por la Jurisprudencia, tales como: El régimen de precedencia de la licencia de actividad con respecto a la de obra; los requisitos exigibles a la apertura de actividades en edificios ilegales; la tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación; la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento y la posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general.

Las referidas situaciones especiales obtendrán en el Anteproyecto una regulación específica ajustada a los criterios jurisprudenciales recaídos sobre situaciones similares, o serán abordadas con criterios de estricta proporcionalidad y razonabilidad compaginando el interés público y privado.



e) Formará parte igualmente del contenido de la norma proyectada, la articulación de los correspondientes preceptos que salven la yuxtaposición procedimental con respecto a aquellas actividades sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, bien sea mediante la exclusión de licencia municipal expresa y su sustitución por el informe municipal a evacuar en en dichos procedimientos en el que quedará embebida aquella, bien sea mediante la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales .

Además, para completar la regulación normativa tendente a la debida coordinación procedimental con otras intervenciones sectoriales o locales, se delimitará el ámbito de control respectivo de cada título (licencias de obra, de primera ocupación) y se regularán procedimientos de tramitación conjunta de licencias que tengan un objeto idéntico.

f) En cuanto a los mecanismos de control, el nuevo texto legal potenciará los mecanismos de control a posteriori, a cuyo fin se operará una sistematización y nueva regulación de los sistemas de comprobación, inspección y sanción de instalaciones y de actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de títulos habilitantes.

En dicha regulación se tendrá especialmente en cuenta las innovaciones introducidas por la normativa estatal sobre autorización ambiental integrada y por la normativa autonómica comparada dictada en desarrollo de la legislación estatal(especialmente la valenciana y balear).

Asimismo, frente a la legislación precedente, se regulará expresamente en la nueva norma determinadas garantías de los particulares, tales como:

- El trámite de audiencia previa para la adopción de cualquier medida provisional, salvo supuestos muy justificados de urgencia.
- La necesidad de contar con las autorizaciones legalmente exigibles, en cada caso, para poder adoptar medidas coactivas de intervención.



- La necesidad de firmeza, en vía administrativa, para la ejecutividad de determinados actos de intervención administrativa (v.gr. exigencia de responsabilidad patrimonial).

g) Igualmente la nueva norma contendrá la regulación de diversos supuestos de responsabilidad administrativa como fórmula de contrapeso a las situaciones de inactividad de la administración en el debido ejercicio de sus competencias o de cambio de criterio. Dichos supuestos serán:

- Los casos de cambio de criterio de la Administración con respecto a lo contestado en informes solicitados como consulta previa y sus efectos indemnizatorios con respecto a los gastos realizados por los particulares siguiendo tales criterios y que hayan devenido inútiles ante un cambio de criterio sobrevenido de la misma Administración.

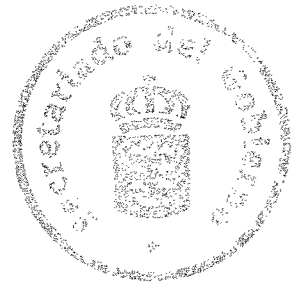
- Los supuestos de daños y perjuicios ocasionados a terceros por actividades perjudiciales con respecto a las cuales la Administración haya tolerado su existencia o habilitado indebidamente su instalación o puesta en funcionamiento.

h) Finalmente, la nueva norma respeta, con algunas variaciones, el régimen sustantivo contenido en la ley 1/1998 afectante a los requisitos de las actividades y espectáculos públicos (Título IV de la Ley 1/1998) y a la tipificación de las infracciones (Título V, Capítulos II y III).

VI. Efectos económicos y sociales.

Del examen de la disposición proyectada no se desprende que su aprobación pueda tener repercusión financiera.

Asimismo, el objeto del anteproyecto de ley al que se refiere la presente memoria, dada su naturaleza, no supone impacto alguno por razón de género.



VII. Aspectos relativos a su aplicación.

En cuanto a los aspectos relativos a la aplicabilidad de la norma proyectada no existen dudas acerca de ello, no siendo previsible que deba volver a ser modificada en un futuro próximo.

Asimismo, en lo que se refiere a la necesidad de llevar a cabo su desarrollo reglamentario, debe significarse que se ha partido en la elaboración de la norma, de la necesidad de reconducir el contenido propio de la ley a los aspectos básicos, de tal manera que su desarrollo reglamentario adquiriera especial protagonismo de concreción.

En particular, y en cuanto al régimen procedimental aplicable, la finalidad buscada conscientemente en la nueva norma es que la ley establezca el abanico de los distintos marcos procedimentales y competenciales aplicables a la instalación y apertura de actividades y espectáculos, desde el mas complejo al mas flexible, y que sea el Gobierno, mediante Decreto, el que determine, previa audiencia de los sectores y de las Administraciones afectadas, las categorías encuadrables en cada uno de dichos tipos procedimentales.

Finalmente, en cuanto a la preparación del personal encargado de su aplicación y dado el alcance de las modificaciones de la vigente normativa que se contienen en la norma proyectada, no se aprecia la necesidad de llevar a cabo ninguna labor de formación específica a tal fin.

VIII. Aspectos relacionados con el pronunciamiento del Gobierno.



El proyecto ha sido informado favorablemente por los distintos órganos y las observaciones realizadas han sido tenidas en cuenta en el texto.

En el expediente constan los siguientes informes y dictámenes:

- Memoria económica de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación de 29 de julio de 2009.
- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 31 de julio de 2009.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 28 de septiembre de 2009.
- Informe de la Inspección General de Servicios, de 11 de agosto de 2009.
- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 25 de septiembre de 2009.
- Dictamen 9/2009, 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social.
- Informe de legalidad, de 23 de noviembre de 2009.
- Dictamen 59/2010, de 25 de enero del Consejo Consultivo de Canarias.

Asimismo, se recogen las alegaciones formuladas por:

- Los Cabildos Insulares de Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro.
- Las Consejerías de Economía y Hacienda, la de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y la de Turismo.
- La Federación Canaria de Municipios (FECAM).
- Los sectores afectados, habiéndose manifestado los mismos a través de los informes de las siguientes entidades, según consta acreditado en el expediente:
 - Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas (FEHT).
 - Confederación Canaria de Empresarios (CCE).
 - Federación de Empresarios Turísticos de Lanzarote.
 - Confederación Provincial de Empresarios de S/C de Tenerife.



- Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de S/C de Tenerife.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Canarias (sede insular de Tenerife).
- Asociación Hotelera y Extrahotelera de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro (ASHOTEL)
- Agrupación empresarial innovadora de energías renovables, medio ambiente y recursos hídricos de Canarias.

Finalmente señalar que no parece necesario comunicar a las instituciones europeas la nueva regulación proyectada.

Santa Cruz de Tenerife a, 26 de febrero de 2010.

EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y SEGURIDAD



José Miguel Ruano León