

## DICTAMEN 9/2009

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

**Antiproyecto de Ley de  
Actividades Clasificadas y  
Espectáculos Públicos**

Proyecto de Dictamen preceptivo, solicitado  
por el Gobierno el día 21 de octubre de 2009  
por el procedimiento de urgencia

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión  
de trabajo de fecha 9 de noviembre de 2009



## DICTAMEN 9/2009

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS  
sobre el avance de

### Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia

#### Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS".....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.....	7
2. Contenido.....	9
2.1. Exposición de Motivos.....	10
2.2. Texto articulado.....	10
2.3. Otras disposiciones.....	11
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS".....	12
1. Observaciones de carácter previo.....	12
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo.....	12
1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	12
1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	13
1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.....	15
2. Observaciones de carácter general.....	16
2.1. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	16
2.2. La transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.....	18
3. Observaciones de carácter particular.....	21
3.1. Desarrollo reglamentario y participación.....	21
3.2. Relaciones de colaboración, cooperación y coordinación.....	21
3.3. Sobre el artículo 9. Consultas previas.....	23
3.4. Sobre el régimen de comprobación, de inspección y sancionador.....	23
3.5. Sobre el tratamiento incluido en el Anteproyecto de Ley para el silencio administrativo.....	24
3.6. Derecho de admisión.....	24
3.7. Sobre la actividad de locales públicos donde se expendan bebidas alcohólicas.....	25
3.8. Necesidad de reforzar los aspectos de protección del menor establecidos en la nueva regulación.....	25
3.9. Regulación de las actividades de temporada.....	25
3.10. Horarios de apertura y cierre.....	25
3.11. Registros y comunicaciones.....	25
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	26
1. Acerca de la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.....	26
2. Respecto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.....	26
3. Sobre la necesidad de un Informe-memoria acerca de esta iniciativa legislativa y la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.....	26
4. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.....	27
5. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley. La consideración de Canarias como RUP.....	28
6. En relación a las observaciones de carácter particular incluidas en el presente Dictamen.....	28
7. Recomendación final.....	30



**DICTAMEN 9/2009**

**DICTAMEN 9/2009 del CES:**

**Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos**

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 21 de octubre de 2009 por el trámite de urgencia.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 9 de noviembre de 2009

**Para más información:**

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación  
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172  
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147  
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 173  
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143  
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta  
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932  
Fax: 928 384897

E-mail: [gabinete.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:gabinete.ces@gobiernodecanarias.org)  
Web: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)



**Dictamen 9/2009 del CES**  
**preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de**  
**"Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y**  
**Espectáculos Públicos"**

**D**e conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 9 de noviembre de 2009, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

**DICTAMEN**

**I. ANTECEDENTES.**

1. El día 21 de octubre de 2009, tiene entrada en el Consejo la solicitud de dictamen, preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de "*Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*", en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la *Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de quince días, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
  - *Avance de Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos.*
  - *Certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia, Dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social.*
  - *Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, por el que se solicita, por trámite de urgencia, el dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley*
  - *Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.*
  - *Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.*
  - *Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.*
  - *Memoria económica de la Dirección General de Administración Territorial y Gobernación.*
  - *Remisiones del Anteproyecto de Ley a los Departamentos del Gobierno de Canarias.*
  - *Alegaciones al Anteproyecto de Ley formuladas por la Consejería de Turismo.*
  - *Observaciones al Anteproyecto de Ley formuladas por la Dirección General de Planificación y Presupuesto.*



- Documentación acreditativa de la realización del trámite de audiencia: observaciones del Cabildo de La Palma, del Cabildo de Gran Canaria, del Cabildo de El Hierro, del Cabildo de Fuerteventura, del Cabildo de Tenerife, del Cabildo de Lanzarote, informe de la FECAN, alegaciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, del Ayuntamiento de Agüimes, del Ayuntamiento de Arona, del Ayuntamiento de Adeje, del Ayuntamiento de Icod de los Vinos, del Ayuntamiento de la Aldea de San Nicolás, del Ayuntamiento de la Villa de Candelaria, alegaciones de Ashotel, del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Canarias, del Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales de Santa Cruz de Tenerife, de CEOE-Tenerife, de la Federación de Empresarios Turísticos de Lanzarote, alegaciones de FAUCA, MERCADONA, de la Confederación Canaria de Empresarios y de la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas.

3. Conforme a las previsiones que se establecen en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 5 y 9 de octubre de 2009. En la sesión de trabajo del día 5 de octubre tuvo lugar la comparecencia, en sesión informativa y a petición del Consejo, de la Viceconsejera de Administración Pública, acompañada por el redactor del avance del "Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos", para explicar al CES las líneas directrices del mismo. Finalmente, en la última de dichas sesiones de trabajo, la de fecha 9 de octubre, la Comisión Permanente de Política de Bienestar Social, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.

DICTAMEN 9/2009

## II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS".



### 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una *Exposición de Motivos*, setenta y nueve (79) artículos, distribuidos en un Título Preliminar y cinco Títulos, complementados con tres disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una única disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El sumario del Anteproyecto de Ley es el que se detalla a continuación, de forma sintética:

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### TÍTULO PRELIMINAR

##### CAPÍTULO I. Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Artículo 2.- Ambito de aplicación y categorización de las actividades.

Artículo 3.- Regímenes especiales.

##### CAPÍTULO II. De los instrumentos de intervención administrativa previa a la instalación e inicio de actividades y espectáculos

Artículo 4.- Instrumentos de intervención administrativa.

Artículo 5.- Criterios para la determinación del régimen de intervención aplicable.

Artículo 6.- Relación entre los instrumentos de intervención previstos en la presente Ley y las autorizaciones sectoriales. Supuestos especiales.

Artículo 7.- Relación entre los instrumentos de intervención regulados en la presente Ley y otras licencias municipales.

Artículo 8.- Supuestos especiales por motivos urbanísticos.

Artículo 9.- Consultas previas.

##### CAPÍTULO III. De las competencias.

Artículo 10.- Competencias de los Municipios.

Artículo 11.- Competencias de las Islas.

Artículo 12.- De la cooperación interadministrativa.

#### TÍTULO I. DE LAS LICENCIAS DE ACTIVIDAD CLASIFICADA.

##### CAPÍTULO I. Ambito de aplicación y naturaleza

Artículo 13.- Actividades sujetas.

Artículo 14.- Ambito objetivo de eficacia de las licencias de instalación de actividades clasificadas.

Artículo 15.- Ambito temporal de eficacia.

Artículo 16.- Naturaleza, contenido y principios informantes.

##### CAPÍTULO II. Modificación y extinción de la licencia de instalación.

Artículo 17.- Modificación de oficio.

Artículo 18.- Extinción, revocación, anulación y suspensión.

Artículo 19.- Caducidad.

Artículo 20.- Transmisibilidad.

##### CAPÍTULO III. Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de instalación de actividad clasificada.

##### Sección 1ª. Régimen procedimental general

Artículo 21.- Solicitud.

Artículo 22.- Admisión a trámite de la solicitud.



1307  
DICTAMEN 9/2009

- Artículo 23.- Enjuiciamiento previo del proyecto con arreglo al planeamiento y normativa municipal.
- Artículo 24.- Información pública e informes sectoriales.
- Artículo 25.- Informe de calificación.
- Artículo 26.- Trámite de audiencia.
- Artículo 27.- Resolución.
- Artículo 28.- Régimen del acto presunto.

Sección 2ª. Régimen procedimental aplicable a las actividades clasificadas sujetas a evaluación del impacto ambiental

- Artículo 29.- Sujeción a evaluación de impacto.
- Artículo 30.- Especialidades procedimentales.
- Artículo 31.- Régimen del acto presunto.

CAPÍTULO IV. Del inicio de la actividad.

- Artículo 32.- De la comunicación previa al inicio de la actividad.
- Artículo 33.- Autorización de inicio de la actividad en los supuestos de títulos habilitantes previos que lleven implícita la licencia de actividad clasificada.

TÍTULO II. DE LA COMUNICACIÓN PREVIA A LA INSTALACION Y APERTURA DE ACTIVIDADES.

- Artículo 34.- Ambito de aplicación de la comunicación previa.
- Artículo 35.- Requisitos y procedimiento.
- Artículo 36.- Impugnación directa del informe de compatibilidad urbanística.

TÍTULO III. DE LA AUTORIZACION DE ESPECTÁCULOS PUBLICOS.

- Artículo 37.- Ambito de aplicación del régimen.
- Artículo 38.- Procedimiento autorizatorio.
- Artículo 39.- Plazo para resolver y acto presunto.
- Artículo 40.- Habilitación para la aplicabilidad del régimen de comunicación previa.

TÍTULO IV. DE LOS REQUISITOS DE LAS ACTIVIDADES Y ESPECTACULOS PUBLICOS

- Artículo 41.- Condiciones técnicas de espectáculos y locales.
- Artículo 42.- Distancias y emplazamientos.
- Artículo 43.- Publicidad exterior.
- Artículo 44.- Actividades en las que se permita el acceso a menores para recreo y esparcimiento.
- Artículo 45.- Incitación al consumo de alcohol y tabaco.
- Artículo 46.- Primeros auxilios y evacuación de emergencia.
- Artículo 47.- Limitaciones de acceso.
- Artículo 48.- Seguro de responsabilidad civil.
- Artículo 49.- Horario de actividades y espectáculos.
- Artículo 50.- Régimen de cierre.
- Artículo 51.- Régimen especial de las actividades y espectáculos públicos que se desarrollen en las fiestas populares locales y las declaradas de interés nacional e internacional.

TÍTULO V. REGIMEN DE COMPROBACION, DE INSPECCION Y SANCIONADOR.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales.

- Artículo 52.- Autoñidades competentes.
- Artículo 53.- Potestades administrativas de control.
- Artículo 54.- De las facultades y funciones del personal inspector.
- Artículo 55.- De las medidas a adoptar como consecuencia de las visitas de comprobación previa a la puesta en funcionamiento de actividades.
- Artículo 56.- Deficiencias de funcionamiento y subsanación de las mismas.
- Artículo 57.- Medidas provisionales en supuestos de urgencia o para la protección provisional de intereses implicados.
- Artículo 58.- De las medidas provisionales.



**CAPITULO II. Régimen sancionador**

**Sección 1ª. Principios generales**

- Artículo 59.- Principios.
- Artículo 60.- Responsables.
- Artículo 61.- Prescripción.

**Sección 2ª De las infracciones**

- Artículo 62.- Tipificación general.
- Artículo 63.- Infracciones muy graves.
- Artículo 64.- Infracciones graves.
- Artículo 65.- Infracciones leves.

**Sección 3ª. De las sanciones**

- Artículo 66.- Tipología.
- Artículo 67.- Aplicación.
- Artículo 68.- Graduación de las sanciones.
- Artículo 69.- Concurrencia de sanciones.

**Sección 4ª. Procedimiento sancionador.**

- Artículo 70.- Procedimiento.
- Artículo 71.- Notificación a los denunciantes.
- Artículo 72.- Medidas provisionales.
- Artículo 73.- Órganos competentes.
- Artículo 74.- Materia delictiva.

**Sección 5ª. De la responsabilidad patrimonial, acciones y recursos**

- Artículo 75.- Obligación de reponer y responsabilidad patrimonial de los infractores.
- Artículo 76.- Responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Artículo 77.- Recurso contencioso-administrativo.
- Artículo 78.- Acción Pública.
- Artículo 79.- Acción ante el orden jurisdiccional civil.

**DISPOSICIONES ADICIONALES**

- Primera.- Registros y comunicaciones.
- Segunda.- Protección del consumidor y del usuario.
- Tercera.- Quejas y reclamaciones.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

- Primera.- Procedimientos en trámite.
- Segunda.- Régimen de comprobación, inspección y sanción.
- Tercera.- Régimen de modificación, revocación y revisión de licencias y autorizaciones y modificación de actividades.
- Cuarta.- Categorización provisional de actividades a los efectos del régimen de intervención aplicable.
- Quinta.- Horario de apertura y cierre.
- Sexta.- Asunción de la competencia de calificación por los Municipios.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**DISPOSICIONES FINALES**

- Primera.- Desarrollo reglamentario.
- Segunda.- Actualización de cuantías.
- Tercera.- Entrada en vigor.

**2. Contenido.**

El *avance de Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*, tiene como objetivo la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación, apertura y ejercicio de las actividades clasificadas, -entendiendo por tales, las susceptibles de ocasionar





molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o para las cosas-, las actividades no clasificadas o inocuas y los espectáculos públicos de carácter temporal.

Asimismo, también y tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, tiene por objeto igualmente, la adaptación a 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*; Directiva que debe ser aplicada por los Estados miembros, antes del 28 de diciembre de 2009.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el Título Preliminar, los cinco Títulos y el resto de disposiciones.

## 2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos* del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se hace referencia, entre otros aspectos, a la ya mencionada *Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, cuya motivación obedece a la necesidad de suprimir o limitar el gran número de obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros para conseguir el objetivo fijado por el *Consejo Europeo de Lisboa*, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con la finalidad de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo desde este momento al año 2010.

Asimismo, se hace referencia a que el Anteproyecto de Ley aborda, entre otros, los siguientes aspectos: se parte de una pluralidad de procedimientos, en atención específica al tipo de actividad y su grado de incidencia; se opta por sustituir el régimen autorizatorio exclusivo por un régimen de comunicación previa de carácter general; se apuesta por un régimen de plazos cortos y un régimen generalizado de silencio positivo automático; se regula de forma expresa diversas situaciones especiales, como el régimen de precedencia de la licencia de actividad con respecto a la de obra, requisitos exigibles a la apertura de actividades en edificios ilegales, etc.; potenciación de mecanismos de control a posteriori, y regulación de supuestos de responsabilidad administrativa como fórmula de contrapeso a las situaciones de inactividad de la administración en el ejercicio de sus competencias o de cambio de criterio.

## 2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del avance de Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos con un **Título Preliminar**, compuesto de tres capítulos: El Capítulo I, relativo al objeto y ámbito de aplicación de la Ley, el Capítulo II, relativo a los Instrumentos de intervención administrativa previa a la instalación e inicio de actividades y espectáculos y el Capítulo III, que trata sobre las competencias de los municipios, de las islas y de la cooperación interadministrativa.

El **Título I "De las licencias de actividad clasificada"**, se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos, el Capítulo I versa sobre el ámbito de aplicación y naturaleza de la

Dictamen 9/2009

actividad clasificada, el Capítulo II regula la modificación y extinción de la licencia de instalación, el Capítulo III recoge el procedimiento para el otorgamiento de la licencia de instalación de actividad clasificada, y el Capítulo IV se ocupa de lo referente al inicio de la actividad.

El Título II, relativo a la Comunicación previa a la instalación y apertura de actividades, regula el ámbito de aplicación de la comunicación previa, los requisitos y procedimiento y la impugnación directa del informe de compatibilidad urbanística.

El Título III se refiere a la Autorización de espectáculos públicos, regulando el ámbito de aplicación del régimen, el procedimiento autorizatorio, el plazo de resolución, y la habilitación para la aplicabilidad del régimen de comunicación previa.

El Título IV se ocupa de los Requisitos de las actividades y espectáculos públicos, con referencia a las condiciones técnicas de los espectáculos y locales, publicidad exterior, limitaciones de acceso, horario de actividades y espectáculos, régimen de cierre y régimen especial de las actividades y espectáculos públicos que se desarrollen en las fiestas populares locales y las declaradas de interés nacional e internacional.

El Título V, trata sobre el Régimen de comprobación, de inspección y sancionador. Consta de dos Capítulos: el Capítulo I, relativo, entre otros aspectos, a las autoridades competentes, a las potestades administrativas de control, a las facultades y funciones del personal inspector, a las medidas provisionales, etc; el Capítulo II que versa sobre el Régimen sancionador, se ocupa de las infracciones y su tipificación, de las sanciones y de su tipología, de la graduación de las sanciones, de la concurrencia de sanciones, del procedimiento sancionador, y de la responsabilidad patrimonial, entre otros extremos.

### 2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con tres Disposiciones Adicionales, relativas a los Registros y comunicaciones, a la protección del consumidor y del usuario y a las quejas y reclamaciones.

El Anteproyecto de Ley se completa con seis Disposiciones Transitorias, referentes a los procedimientos en trámite, al régimen de comprobación inspección y sanción, al régimen de modificación, revocación y revisión de licencias y autorizaciones y modificación de actividades, a la categorización provisional de actividades a los efectos del régimen de intervención aplicable, al horario de apertura y cierre y a la asunción de la competencia de calificación por los Municipios.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con una Disposición Derogatoria, en particular, de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas y con tres Disposiciones Finales, de desarrollo reglamentario, de actualización de cuantía de las sanciones y de entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS"

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

###### 1.1.1. Acerca de la petición de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 15 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, en la que se hace constar que dicho órgano colegiado, el día 13 de octubre de 2009, ha acordado solicitar el Dictamen del Consejo Económico y Social por el trámite de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos. En dicha certificación, como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia, se argumenta lo siguiente:

*"(...) el Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos pretende agilizar y promover la actividad económica empresarial; si a ello añadimos la actual situación de recesión económica y la entrada en vigor de la D Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior, que obliga a los estados miembros a adaptar su normativa antes del 28 de diciembre de 2009, queda justificado que la emisión del dictamen se solicite por el trámite de urgencia.*

*En su virtud, el Gobierno, tras deliberar y a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, acuerda solicitar, por el trámite de urgencia, el dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, que figura como anexo".*

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, de tal forma que se haga efectiva la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y del resto de representaciones de intereses con presencia en el Consejo Económico y Social, y no estemos, sin más, ante la simple observación de un trámite que, en función de cómo se solicita el dictamen, de los antecedentes que acompañan y sus motivaciones, estaría desprovisto de valor. Cuestiones sobre las que se vuelve más adelante.

Asimismo, considera el Consejo que la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia exigiría para su justificación, entre otras medidas, de la remisión de la totalidad de la documentación que debe acompañar a todo Anteproyecto de Ley, y cuyas omisiones se señalan más adelante, así como de la adaptación de la documentación finalmente remitida. Otra circunstancia más que dificulta y resta

DICTAMEN 9/2009



valor a la participación del Consejo y de las organizaciones e intereses representados en el mismo.

Además, la utilización del trámite de urgencia debería de haberse aplicado a la totalidad del expediente administrativo, respecto a todos los informes preceptivos solicitados a los demás órganos-, y que deben acompañar al expediente.

En relación con ello, no consta que se haya declarado expresamente la urgencia a lo largo de ese itinerario administrativo, así como tampoco consta que los demás informes hayan sido emitidos con la reducción de plazos que exige la tramitación de urgencia. Por ello, no se entiende la necesidad de utilizar el procedimiento de urgencia únicamente para solicitar el Dictamen del Consejo Económico y Social, dado que lo deseable y coherente es que ésta se aplique a todo el expediente.

Por ello, la petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

Finalmente, es particularmente importante, en opinión del CES, que por el Gobierno se asuma la preocupación, reiteradamente anticipada desde este organismo, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Con todas estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el inconveniente que significa, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas.

En efecto, las repercusiones de este avance de *Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia, como si realmente importara la opinión del Consejo.

#### 1.1.2. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos*



*Públicos, certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre.*

No consta en el expediente *Memoria justificativa* del avance de Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo previsto en el 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, ni el *preceptivo Informe de acierto y oportunidad*, exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Tampoco consta en el expediente el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, exigible en virtud del artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, ni el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, ni el Informe sobre el impacto por razón de género del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, exigibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

No obstante lo anterior, consta en el expediente el Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, exigible en virtud del artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre).

Se aporta igualmente, la Memoria Económica, suscrita por el Director General de Administración Territorial y Gobernación, exigible en virtud del artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Asimismo, consta entre la documentación remitida el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda.

También se acompaña el preceptivo informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

Si bien consta la realización del preceptivo trámite de audiencia consagrado en el artículo 105.a) de la Constitución Española, no se aporta informe acerca del resultado de dicho trámite, a fin de poder conocer en qué medida las observaciones formuladas al Anteproyecto de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos han sido recogidas o no, y su motivación. Ello también facilitaría el papel asignado al Consejo, a través de su participación, en el proceso previo de elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno.

DICTAMEN 9/2009



En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta que la ausencia de los antecedentes señalados sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

1.1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*<sup>1</sup>.

En este sentido, el CES hace una *recomendación expresa*, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio, se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores*.

Un informe de estas características debería acompañar necesariamente a otros que se incluyen en todo proyecto normativo, como la *Memoria Justificativa*, la *Memoria de Impacto por Razón de Género*, o la *Memoria Económica*, entre otras.

Su necesidad, tal y como hemos dicho, debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo no introduce restricciones y limitaciones a la competencia, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma anticipan el propósito de evitar las mismas.

<sup>1</sup> En relación a ello, el Consejo Económico y Social asume las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia. Circunstancia sobre la que también se ha pronunciado el Consejo. Dificultad, básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas, a la hora de elaborar el marco regulatorio, destinados al análisis del funcionamiento de los sectores y subsectores económicos desde esta perspectiva, y la ausencia de estadísticas precisas. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad de los servicios o la productividad en estas actividades económicas con las normas pretendidas.





## 2. Observaciones de carácter general

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

Tal y como se conoce, la Directiva de Servicios, en vigor desde diciembre de 2006, dispone de un plazo de transposición de 3 años, que finaliza en diciembre de 2009. Es importante señalar que su objetivo fundamental es *propiciar un marco regulatorio que facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario*, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

La Directiva de Servicios, así, profundiza en la realización del mercado interior, persigue la integración de las economías europeas, particularmente en la actividad de servicios que representa el 70% en la producción de los estados miembros y, en este sentido, no representaría más que el desarrollo de parte del acervo comunitario, trazado ya a partir del Acta Única Europea aprobada en 1986, afianzando y reforzando dos de los principios fundamentales de la Comunidad: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE*<sup>2</sup>.

La Directiva de Servicios crea un marco de referencia e introduce una serie de principios a los cuales tendrá que ajustarse toda la normativa que regule las actividades de servicios en los distintos países que, conforme a sus propias reglas, deberán asumir el proceso de transposición de la misma.

La Directiva de Servicios, en líneas generales, trata en primer lugar de la introducción de *nuevas formas de control de la actividad más eficaces*, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios*.

En este sentido, lo que propone la Directiva de Servicios es la sustitución de los regímenes de *autorización previa* por otros sistemas y *medios autorizatorios y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad*. Así, propone la figura de la *declaración responsable*<sup>3</sup>. Por otro lado, para el caso de que se mantenga algún régimen de

<sup>2</sup> Es importante señalar a este respecto que la Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con estos dos principios fundamentales comunitarios.

Es el *Consejo Europeo de Lisboa*, del año 2000, el que a través de su programa de reforma, destinado a convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y competitiva del mundo, y tomando en cuenta la relevancia y el papel estratégico de este sector de la actividad económica, el que lanza la necesidad de profundizar en la consecución del mercado interior de servicios, enormemente fragmentado con los consiguientes perjuicios para consumidores, usuarios y empresas. Es, consecuentemente, la integración de estos mercados, objetivo explícito y perseguido por la Directiva de Servicios.

<sup>3</sup> La figura de la *declaración responsable* consiste en un documento suscrito por el titular de la actividad empresarial o profesional en el que declara que cumple con los requisitos exigidos en la normativa, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad. La *declaración responsable*, así configurada, implica además que no es necesaria una respuesta explícita o implícita, por parte de la administración competente, para poder iniciar la actividad.



autorización, la propia Directiva señala la necesidad de ajustarse a una serie de principios de *buena regulación*, que deberán cumplirse: la regla de *silencio administrativo positivo*, con carácter general; exclusión de la posibilidad de limitar, en cantidad, el número de autorizaciones (salvo en muy determinados casos); el régimen de concesión de las autorizaciones deberá serlo con arreglo a criterios públicos, objetivos, y anticipados y transparentes; los plazos de respuesta, en el régimen de autorizaciones, deberán reducirse, así como los costes de procedimiento.

Por otro lado, la Directiva exige que, salvo en algunos casos, estas autorizaciones que se conceden tengan *duración ilimitada* y *validez en todo el territorio nacional*, con el propósito de superar las ineficiencias de la segmentación y fragmentación del mercado.

Finalmente, y en lo que concierne a este *nuevo marco regulador de la actividad de servicios*, que pretende la Directiva Comunitaria, propone la supresión o modificación de determinados requisitos impuestos en algunas ramas y subsectores de actividad y que, tal y como sostiene la Directiva, por innecesario o desproporcionado, determinarían también ineficiencias y distorsiones en el desarrollo del mercado interior de servicios. Así, las *condiciones de naturaleza económica* a las que se supedita el acceso a estas actividades pasa, sin más, a estar prohibido; habrá que examinar la conveniencia de *mantener requisitos que determinen la composición de las plantillas, los que restrinjan la libertad de fijar los precios, o aquéllos que impongan límites territoriales o cuantitativos para el ejercicio de la actividad*, entre otros. Será, tal y como prevé la Directiva, el análisis, caso por caso, de estos requisitos lo que deberá también permitir mejorar la configuración de un *mejor marco regulatorio*, exigiéndose, aspecto éste de particular importancia, la concurrencia de *razones de interés general y proporcionalidad en las medidas adoptadas*.

Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la *simplificación de procedimientos y ventanilla única*, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad<sup>4</sup>. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la puesta en marcha de una *ventanilla única*, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de su gestión electrónica. Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

El tercer ámbito en el que despliega la Directiva de Servicios su finalidad y objetivos, es en el de la *cooperación administrativa*. Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Deberá atenderse el número de trámites, su eventual duplicidad, los costes de acceso a los procedimientos. La naturaleza de los documentos exigidos, la configuración de registros de naturaleza constitutiva de la actividad que se pretende, ... etc.

<sup>5</sup> La Directiva Comunitaria prevé a este respecto, y a través de la configuración de una red transeuropea de autoridades competentes, el establecimiento de un sistema de comunicación e intercambio de información que permita supervisar a las empresas prestadoras de servicios de manera efectiva, y también aligerar las exigencias administrativas que los operadores y prestadores deban soportar cuando quieran establecerse de manera temporal fuera de su lugar de establecimiento original, lo que se conoce como *Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)*.



Finalmente, la propia Directiva de Servicios establece también límites a las medidas liberalizadoras, que pueden agruparse, básicamente, en cuatro apartados, así: respecto de una serie de sectores o ámbitos económicos a los que no es de aplicación (servicios financieros, transportes, servicios y redes de comunicaciones electrónicas, empresas de trabajo temporal, servicios sanitarios, notarías, juegos de azar); otros sectores de la actividad de servicios con contrapartida económica exceptuados del ámbito de aplicación como los servicios postales, a título de ejemplo; quedan igualmente excluidos determinados servicios profesionales que ya están regulados por normativas específicas; y finalmente, se establecen límites a través de posibles medidas de control o limitación, condicionándolos a que no puedan ser discriminatorios, estén justificados por razones de interés general, sean proporcionados a dicho objetivo, se configuren de manera clara y objetiva, y se hagan públicos con antelación. Es justamente en relación a este último tipo de medida donde se encuadra el propósito del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, y por la adecuación de la Directiva a la condición de Canarias como región ultraperiférica, reconocida por el artículo 299.2 del TCE.

## 2.2. La transposición de la Directiva de Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Directiva de Servicios, tal y como la hemos caracterizado, viene a establecer un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económico. Al tiempo que declara determinados sectores excluidos de su ámbito, y determina, también, la especificidad de concretas actividades o profesiones.

Tal y como está previsto el proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos.

El proceso de adaptación exige un intenso intercambio de pareceres entre las distintas administraciones públicas. Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias y normas que las regulan<sup>6</sup>, algunas de ellas con

<sup>6</sup> Entre otras, y según la actual configuración departamental del Gobierno, estarían necesitadas de adaptación o modificación a las exigencias comunitarias: en materia de agricultura, ganadería, pesca y alimentación, la Ley 17/2003, de 10 de abril, de pesca de Canarias; en materia de presidencia, justicia y seguridad, la Ley 1/1998, de 8 de enero, régimen jurídico de espectáculos públicos y actividades clasificadas, la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar, modificada por la ley 3/2005, o la Ley 10/1990, de 23 de mayo de Colegios Profesionales; en materia de empleo, industria y comercio, la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico Canario; en materia de bienestar social, juventud y vivienda, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias; en materia de medio ambiente y ordenación territorial, la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, la Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, o la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; en materia de sanidad, la Ley 4/2005, de 13 de julio, de ordenación farmacéutica de Canarias; en materia de turismo, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, o la Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 7/1995.

rango de ley, potencialmente afectadas, en la Comunidad Autónoma de Canarias, por la Directiva de Servicios Comunitarios. El CES ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, a la fecha, y a través de sus preceptivos dictámenes, sobre algunos desarrollos de este proceso de transposición-adaptación con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009<sup>7</sup>.

A la redacción del presente Dictamen consta ya, en el Congreso de los Diputados, la admisión a trámite del proyecto de Ley 121/000023, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, más conocido como proyecto de "Ley Paraguas". Esta Ley, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, adquirirá carácter básico.

Más recientemente ha iniciado su tramitación en el Congreso de los Diputados la segunda pieza del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, al margen del proceso de reformas preceptivas que deba sucederse en nuestro ámbito territorial. Se trata de lo que ha venido en denominarse "Ley Ómnibus", complemento de la "Ley Paraguas" citada, y que tiene como finalidad modificar un importante elenco de leyes sectoriales; hasta cuarenta y siete (47), para su adaptación a la Directiva de Servicios y en materias tan diversas como administraciones públicas (3), servicios profesionales (3), empleo (4), servicios industriales y construcción (6), energía (3), transportes y comunicaciones (7), medio ambiente y agricultura (13) y sanidad (3).

En relación a estos dos importantes proyectos de ley, de ámbito estatal, una vez más y en línea con lo argumentado en nuestros dictámenes anteriores sobre este particular proceso de transposición de la Directiva de Servicios a nuestra ordenación territorial, en opinión del Consejo, habrá que estar, y a partir de su entrada en vigor, a la eventual aplicación por parte de la Comunidad Autónoma del contenido que, en relación a la *Ley Paraguas* y a la *Ley Ómnibus*, devengan con carácter básico, y a través de las oportunas modificaciones de nuestras leyes territoriales.

En relación a esto último, algunas precisiones se hacen en las *observaciones de carácter particular* del presente dictamen, y en torno a las eventuales discordancias entre algunos preceptos del avance de Anteproyecto de Ley que se analiza y estas dos piezas básicas, en la redacción conocida, que se tramitan en el Congreso de los Diputados.

El Consejo Económico y Social emitió en febrero de 2008 el Dictamen 3/2008, facultativo, a petición de la Presidencia del Gobierno, sobre la *Comunicación de la Comisión Europea, de 12 de septiembre, "Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: logros y perspectivas"*. A los efectos del presente Dictamen, sobre el avance de borrador de Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, es importante señalar que el CES destacó entonces la necesidad de que cualquier estrategia, y añadimos ahora su expresión normativa, propuesta por parte de las instituciones europeas en torno a un ámbito o política sectorial concreta debe tener su referencia en la conveniencia de reforzar nuestro particular estatuto jurídico e institucional como región ultraperiférica<sup>8</sup>.

El Consejo Económico y Social reconoció, en el Dictamen citado, el esfuerzo realizado por las instancias europeas para establecer, conforme a una estrategia diferenciada, medidas

<sup>7</sup> Dictamen 5/2009 sobre el "Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial", y Dictamen 7/2009 sobre el "Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias", y Dictamen 8/2009 sobre el "Anteproyecto de Ley de los Juegos y Apuestas".

<sup>8</sup> En estos mismos términos se pronunció el CES con ocasión de dictaminar el Anteproyecto de Ley Reguladora de la Licencia Comercial Específica.

específicas orientadas a paliar nuestras desventajas estructurales como RUP. Al tiempo que consideró indispensable reforzar, en el marco del proceso de revisión de la estrategia RUP, las actuaciones ya asumidas por la Comisión Europea a partir de 2004 en relación a la mejora de la *accesibilidad*, al reforzamiento de nuestra *competitividad* y a la profundización en la *integración territorial de Canarias en su espacio de interés económico y social* próximo<sup>9</sup>.

En materia de *mejora de la competitividad*, el Consejo se pronunció de manera expresa sobre la necesidad de mantener una *vigilancia adecuada en relación a los procesos de apertura de la competencia y de liberalización de los mercados*, como es la actual transposición de la Directiva de Servicios para, sin perjuicio de asumir las mejoras que estos procesos traen en el funcionamiento de los mercados y en el bienestar de los consumidores, evitar sus peores efectos, para lo que habrá que profundizar en los mecanismos compensatorios. En definitiva, modular una vez más la políticas comunitarias y su aplicación a las Islas<sup>10</sup>.

Finalmente, el CES también ha tenido oportunidad de expresar su posición en cuanto a los nuevos *temas de consulta* lanzados en su momento por la Comisión Europea: *demografía e inmigración; agricultura; la emergente nueva política marítima europea, y el cambio climático*. También el Consejo tiene posiciones definidas en torno a otras materias de importancia estratégica para las Islas y desatendidas en los documentos de la Comisión para configurar la nueva estrategia RUP: las actividades turísticas e industriales en Canarias<sup>11</sup>.

DICTAMEN 9/2009

<sup>9</sup> El Consejo Económico y Social, en lo que concierne a la mejora de nuestra accesibilidad, eje estratégico particularmente necesitado de mejorar, recomendó la necesidad de avanzar en la definición de una metodología para el cálculo de los sobrecostos de la lejanía, las incertidumbres acerca de la nueva asignación específica de compensación de los costes adicionales, aplicable exclusivamente a las RUP y financiada por el FEDER y, por último, la necesidad de integrar las infraestructuras de transporte de las RUP en el actual proceso de revisión de las Redes Transeuropeas (RTE).

Con respecto a la *mejora de nuestra integración territorial*, el CES señaló, a partir de la consolidación y modernización de nuestro tejido productivo local, la conveniencia de mejorar la externalización económica de la región. Dándole especial importancia a los nuevos instrumentos y acciones de Gran Vecindad, para la mejora de la cooperación económica entre Canarias y los países próximos de nuestro entorno, avanzando así en la configuración de una auténtica *euromediteránea de interés comunitario*. En línea con esta afirmación, Canarias debe mejorar su posición como plataforma logística tricontinental. El CES concluyó a este respecto señalando la necesidad de que la estrategia europea revisada sobre las RUP estimule y promueva esta posición estratégica para las Islas.

<sup>10</sup> Desde el punto de vista jurídico, esta institucionalización de la aplicación modulada de las políticas comunitarias es, probablemente, una de las principales consecuencias de la configuración de Canarias como RUP, y que exige a las instituciones europeas, Consejo, Comisión y Parlamento, tener presente esta necesidad de adoptar medidas específicas que atiendan las particulares condiciones de las RUP.

<sup>11</sup> En relación a estas cuestiones debemos señalar que, por decisión de la Comisión Europea de 8 de junio de 2009, sobre la interpretación detallada de las actividades de aviación relacionadas en el Anexo 1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se modulan los términos en que se aplica a las RUP la política de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea, de tal forma que la exención de los vuelos efectuados en virtud de una obligación de servicio público, se aplica a las regiones del artículo 299.2 del Tratado CE, a los vuelos efectuados por obligación de servicio público dentro de una de estas regiones y los realizados entre dos regiones RUP.



### 3. Observaciones de carácter particular.

#### 3.1. Desarrollo reglamentario y participación.

Como premisa inicial, el Consejo Económico y Social considera que la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico territorial, de la Directiva Comunitaria de Servicios, tal y como se pretende con la presente modificación legal, traerá, también, cambios desde el punto de vista organizativo, técnico y de desarrollo de normas reglamentarias en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos.

Desarrollos, algunos de ellos tan importantes como el que establezca el *nomenclátor* de actividades clasificadas, el que ordene la relación de actividades clasificadas sujetas a autorización previa o, en el ámbito de los espectáculos públicos, el que regule las condiciones técnicas de espectáculos y locales o la ordenación de horarios de apertura y de cierre de locales de ocio, entre otros.

Por todo ello el CES recomienda expresamente acudir a los mecanismos existentes para hacer partícipes, en todos estos procesos, a las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones.

La fórmula, posible, en opinión del Consejo, podría ser incluir, y como otra medida más de organización, la creación de un *Consejo Asesor de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*, que incluiría también a los sectores directamente interesados en las materias objeto del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina. La composición, organización y régimen de funcionamiento debería establecerse por vía reglamentaria.

En opinión del Consejo sería deseable que los Ayuntamientos, en el marco de su propia autonomía, crearan también este tipo de órganos asesores y de participación, de cara a la armonización de los distintos intereses en juego, en particular en lo que concierne a la celebración de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos abiertos al público.

Finalmente, el propio Consejo, a través de la vía de solicitud de dictamen facultativo, prevista en la Ley de creación del CES y normas que regulan su funcionamiento, reclama poder expresar su parecer en relación a aquellas normas de carácter reglamentario que, en el proceso de transposición de la Directiva Comunitaria, puedan representar auténticas innovaciones en nuestro ordenamiento jurídico territorial.

#### 3.2. Relaciones de colaboración, cooperación y coordinación.

Dentro del contenido esencial del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, el aspecto que en opinión del CES tendrá mayor impacto es el abandono de la actual regulación trifásica, Ayuntamiento-Cabildo-Ayuntamiento, y el establecimiento de un procedimiento que en la mayoría de los casos es exclusivamente municipal, tal y como reconoce la propia *Exposición de Motivos* del proyecto de norma que se analiza. Eliminando así la competencia de los Cabildos, para la emisión del informe de calificación, que sólo la retienen en relación a determinadas actividades de particular relevancia, otra vez apreciadas reglamentariamente por el Gobierno, así como, con carácter general, cuando los Ayuntamientos carezcan de medios para asumir sus cometidos. En opinión del Consejo, este nuevo enfoque del ámbito competencial de

las Islas y los Municipios, centrando básicamente la actividad en el ámbito municipal, en la mayoría de los casos es un enfoque que, ciertamente, favorece la simplificación de los procedimientos en el marco de la nueva regulación.

Sin embargo, en el nuevo ámbito competencial definido queda particularmente desdibujado las tareas de coordinación y supervisión, que en la actual regulación recae en los Cabildos, sin que parezca, en opinión del Consejo, que se hayan establecido otros mecanismos de coordinación alternativos.

En la normativa en vigor se aprecia en la práctica una cierta disparidad de criterios por parte de los Ayuntamientos en la aplicación a los casos concretos de la norma reguladora, disparidad que queda, en cierta forma, mitigada por el papel de los Cabildos. Debe recordarse que en la actual legislación, a los Cabildos se le atribuyen (art. 8 de la Ley 1/1998) competencias de coordinación, cooperación (técnica y jurídica), control e inspección (alta vigilancia del cumplimiento de la ley y realización de visitas de inspección), contando con competencias en la calificación de la actividad y la aprobación de ordenanzas insulares que vinculan a las ordenanzas y reglamentos municipales.

Por otro lado, a pesar de que se realice el desarrollo reglamentario, probablemente éste no alcance a regular todos los detalles, la aplicación de la normativa al caso concreto siempre puede dar lugar a distintas interpretaciones en cada ámbito territorial de referencia.

Por todo ello, en opinión del Consejo y por ser, precisamente, tal y como se ha descrito en las *observaciones de carácter general*, la *cooperación administrativa* uno de los ámbitos centrales que despliega la Directiva de Servicios y para lo que establece obligaciones jurídicas vinculantes, sería aconsejable crear la *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*, órgano de colaboración entre la Administración del Gobierno y los Cabildos y Ayuntamientos.

El objeto de esta *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* sería la coordinación del ejercicio de las competencias en la materia, de acuerdo con el principio de lealtad institucional y a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de los principios de eficacia y eficiencia en el ejercicio de dichas competencias.

La futura *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* debe tener, y con la finalidad de alcanzar aquellos objetivos, funciones de debate, deliberación y propuesta, orientado todo ello a la efectiva coordinación y cooperación interadministrativa.

A través de esta *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* se facilitaría avanzar, en esta materia, hacia una unidad de criterio para la correcta aplicación de la norma en el ámbito municipal e insular de la Comunidad Autónoma.

Con ello, la regulación de la resolución de los supuestos de discrepancia, a que se refiere el avance de Anteproyecto de Ley objeto de dictamen en su artículo 27 podría, a través de esta deseable unificación de criterios generales de aplicación, mejorar como instrumento para solventar las discrepancias que pudieran darse entre los órganos competentes para otorgar la licencia con los de emisión del contenido del informe de calificación desfavorable o condicionado.

Finalmente, será por vía reglamentaria como se procedería a regular su organización, régimen de funcionamiento y eventual composición, entre otros aspectos.



### 3.3. Sobre el artículo 9.- Consultas previas.

La generalización del régimen de comunicación previa, descansa en dos premisas, tal como se reconoce en la propia Exposición de Motivos. Por una parte en una mayor responsabilidad por parte de los técnicos redactores de los proyectos y sus respectivos Colegios Profesionales y por otra parte en una potenciación de la labor de información previa por parte de la Administración. A esto debe añadirse la potenciación que en el texto legal se produce sobre los mecanismos de comprobación y control.

Respecto a estos aspectos, se quiere llamar la atención en el papel que, en opinión del CES, debe jugar la labor de información previa por parte de la Administración, mecanismo que se concreta en el artículo 9 del avance de Anteproyecto de Ley, sobre *consultas previas*, y la conveniencia de que, de conformidad con la propia Exposición de Motivos de la propuesta de texto legal, "... 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".

Desde el punto de vista del Consejo, la labor de información previa de la administración hacia el interesado, que pretende iniciar una nueva actividad económica, se constituye como elemento clave en el nuevo sistema procedimental que se quiere establecer, para cuya mejora no debe ahorrarse esfuerzo.

Finalmente, este trámite de *consultas previas*, a que se refiere el artículo 9 de la propuesta analizada, exigiría también su configuración como un auténtico *servicio integral de información* para los nuevos emprendedores, y con ello una actitud proactiva por parte de la Administración, en el apoyo a los ciudadanos que quisieran emprender nuevas actividades, durante todo el procedimiento administrativo.

### 3.4. Sobre el régimen de comprobación, de inspección y sancionador.

En opinión del Consejo, si los controles previos no constituyen, en sí mismos, garantía del cumplimiento de las normas. Si lo realmente importante, y lo que se debe garantizar, es que el cumplimiento de la norma se mantenga durante el período de ejercicio efectivo de la actividad, lo que se logra mediante comprobaciones y controles periódicos, se hace absolutamente indispensable reforzar considerablemente los servicios de inspección que permitan desempeñar con la calidad e intensidad adecuadas la labor de control o supervisión ulterior de las actividades de que se trata, en garantía de la calidad de la oferta y del acceso a la misma de usuarios y consumidores.

En opinión del Consejo, en aras de una mayor eficacia y sobre todo mayor seguridad jurídica para los administrados, deberían preverse mecanismos que, en materia de expedientes sancionadores, facilitaran recuperar la competencia a favor de los Cabildos Insulares ante la inactividad de los Ayuntamientos.

En opinión del Consejo, en garantía de una mejor configuración del régimen sancionador, de cara a incrementar su eficacia y una mejor adaptación a los derechos y garantías de los afectados, se debería establecer para las distintas sanciones pecuniarias, y según las distintas infracciones, el grado mínimo, el grado medio y el grado máximo.

Finalmente, las cuantías de las sanciones de multa deberán poder ser actualizadas periódicamente, sin que su incremento pueda superar el experimentado por el Índice





General de Precios al Consumo en la Comunidad Autónoma de Canarias, desde la entrada en vigor de la futura Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, o desde la inmediata anterior revisión de las cuantías.

### 3.5. Sobre el tratamiento incluido en el Anteproyecto de Ley para el silencio administrativo.

El Consejo quiere hacer una consideración expresa en torno al tratamiento del silencio administrativo que con carácter general se regula en el avance de Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, con carácter positivo. Siendo, tal y como se ha señalado en otros lugares del presente Dictamen, los mecanismos de la *comunicación previa y declaración responsable* instrumentos clave para el proceso de liberalización del acceso y establecimiento a las actividades de servicios. Hemos de señalar que la "*Ley Ómnibus*" a la que se ha hecho referencia en el presente dictamen, en la redacción conocida por el CES, manteniendo la regla general del silencio administrativo positivo y las excepciones ya existentes, añade un nuevo requisito, a través de la modificación del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, citada, de tal forma que se exigiría una norma de ley, para el establecimiento del silencio negativo y por *causa justificada de interés general* y, con ello, la necesidad de motivar dicha causa.

Sin perjuicio de ello, el Consejo considera que esta regulación del silencio administrativo positivo, en los términos que fija el anteproyecto de Ley que se dictamina, ha de ser compatible con las previsiones que establece el *Decreto 4812009, de 28 de Abril, de simplificación administrativa*, que en su artículo 12, si bien lo considera aplicable con carácter general, admite como excepciones cuando se transfieran al solicitante facultades relativas al dominio público o al servicio público. Criterio que debe ser recogido en la nueva la Ley que se nos propone.

Sobre la generalización del carácter positivo del silencio administrativo en la presente normativa, el Consejo quiere realizar una última consideración relativa a la necesidad de que las administraciones competentes y especialmente las Corporaciones Locales adapten sus estructuras de gestión a los nuevos requerimientos que marca la nueva regulación, de manera que se garantice la efectiva aplicación de la nueva normativa y que el silencio administrativo de carácter positivo se conjugue con una eficaz gestión por parte de las administraciones implicadas en sus tareas de comprobación y control.

### 3.6. Derecho de admisión.

En opinión del Consejo, la nueva Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos debe recoger una inicial regulación del *derecho de admisión*. De forma tal que éste no implique, en ningún caso, discriminación alguna por cualquier causa; nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad, orientación sexual, identidad de género u otra condición o circunstancia personal o social de quienes accedan a los establecimientos y a los espacios abiertos al público. Y tanto en lo que concierne a las condiciones iniciales de acceso, como a la presencia en estos establecimientos y al uso de los servicios que se presten en los mismos.

En esta misma línea, el Consejo recomienda se asuma la conveniencia de desarrollar reglamentariamente este derecho, en garantía de usuarios y consumidores y de los titulares de los establecimientos, ya sean éstos últimos personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y en calidad de propietarios, arrendatarios o de cualquier otro título jurídico.

DICTAMEN 9/2009



### 3.7. Sobre la actividad de locales públicos donde se expendan bebidas alcohólicas.

En el avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, artículo 42.4, se regulan algunas situaciones relacionadas con la actividad de locales públicos donde se expendan bebidas alcohólicas. En opinión del Consejo sería aconsejable, y respecto a las situaciones descritas, mejorar su redacción evitando, así, los inconvenientes para una correcta construcción de la relación de causalidad entre la vulneración producida y la actividad propia del local público en cuestión. En garantía de los titulares de la actividad, de los usuarios y consumidores y ciudadanos en general.

### 3.8. Necesidad de reforzar los aspectos de protección del menor establecidos en la nueva regulación.

Respecto al artículo 44, que regula las actividades en las que se permite el acceso a menores para recreo y esparcimiento, se propone que al igual que se hace respecto al alcohol, el tabaco o el juego, se regule la prohibición de acceder a contenidos para adultos en internet o por otros medios.

Y respecto a la regulación de las limitaciones de acceso establecida en el artículo 47, en opinión del CES, los titulares de las actividades no cuentan con las herramientas suficientes para el cumplimiento de la prohibición de entrada a menores en los establecimientos en los que la normativa sectorial así lo dispone, por lo que sería deseable que en la actual normativa se establezcan los instrumentos necesarios para que los propietarios de dichas actividades puedan realizar correctamente esta limitación de acceso.

### 3.9. Regulación de las actividades de temporada.

La regulación sobre las actividades de temporada establecida en el artículo 16.3 del avance del proyecto normativo no parece la adecuada, por lo que se sugiere el establecimiento de un límite temporal más rígido que evite posibles fraudes de ley.

Tal como está redactado, da lugar a la habilitación para que establecimientos, que de ordinario debieran operar como permanentes, puedan recabar autorización como actividades de temporada, con el único condicionante de operar de forma discontinua, lo cual nos lleva a la situación de que un establecimiento pueda solicitar habilitación de temporada para funcionar los fines de semana.

### 3.10. Horarios de apertura y cierre.

En opinión del Consejo, la definitiva configuración del procedimiento para fijar los horarios de apertura y cierre de determinadas actividades recreativas y espectáculos públicos, así como su eventual modificación y adaptación, habrá de hacerse de forma motivada y una vez oído el Consejo Asesor de Actividades y Espectáculos.

### 3.11. Registros y comunicaciones.

Particular importancia le concede el Consejo a la puesta en marcha del conjunto de principios que, en materia de registros y comunicaciones, se fija en la Disposición Adicional Primera del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina.





#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Acerca de la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia y su motivación.

En opinión del Consejo, la petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en relación a ello se hacen algunas precisiones en las *observaciones de carácter previo*, en el hecho de que la preceptiva participación del CES sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo: *hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa*.

El Consejo reitera, una vez más, que es particularmente importante que por el Gobierno se asuma nuestra preocupación respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

En efecto, las repercusiones de este avance de *Anteproyecto de Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia, como si realmente importara la opinión del Consejo.

2. Respecto de la documentación acompañada a la solicitud de dictamen.

En opinión del Consejo, y tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter previo*, tanto en lo que concierne a su estructuración formal como la ausencia de determinados antecedentes, que habrían de acompañar al expediente, sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa. Restándose así valor a la opinión del Consejo.

3. Sobre la necesidad de un Informe-memoria acerca de esta iniciativa legislativa y la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, y así se señala en las *observaciones de carácter previo* del presente Dictamen, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar

DICTAMEN 9/2009

sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto.*

Por ello el CES hace una *recomendación expresa* para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio se acompañen, por indispensable, de un *Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.*

#### 4. La Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior

La Directiva tiene por objetivo fundamental propiciar un marco regulatorio que facilite el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario, a través del incremento de la transparencia y la sencillez en la localización de este tipo de actividades. Ello exige una profunda reforma de este sector de actividad que, básicamente, debe encaminarse hacia nuevas formas de supervisión de la actividad más eficaces y menos gravosas para consumidores, usuarios y empresas.

La Directiva de Servicios, más allá de otorgar un marco de nuevos derechos para las consumidores y usuarios y para las empresas de servicios, básicamente lo que hace es alinearse, consolidar y trasladar la jurisprudencia que ha ido sentando el Tribunal de Justicia Europeo en relación con dos principios fundamentales comunitarios: *la libertad de establecimiento, del artículo 43 TCE; y la libertad de prestación de servicios, del artículo 49 TCE.*

La Directiva de Servicios, para todo ello, plantea en primer lugar la introducción de *nuevas formas de control de la actividad más eficaces*, básicamente a través de la selección y revisión, actividad por actividad, de todas las *limitaciones, prohibiciones u obligaciones preexistentes en los marcos regulatorios que condicionen el ejercicio, la localización o el acceso de una actividad de servicios.*

Propone la Directiva de Servicios la sustitución de los regímenes de *autorización previa* por otros sistemas y *medios autorizatorios y de control que no restrinjan ni desincentiven la actividad.* Así surge la figura de la *declaración responsable.*

Un segundo gran ámbito que aborda la Directiva de Servicios es el de la *simplificación de procedimientos y ventanilla única*, lo que exigiría el examen y la simplificación de todos los procedimientos administrativos exigibles a quienes quieran ejercer una actividad de servicios. Deberán evaluarse, si tales procedimientos son imprescindibles o si pueden ser sustituidos por alternativas menos gravosas para los prestadores de esta actividad. Por otro lado, en relación a esta materia, la Directiva Comunitaria exige la *puesta en marcha de una ventanilla única, que ha de facilitar, a quienes pretendan acceder a la condición de prestadores de servicios, toda la información necesaria sobre los procedimientos así como la posibilidad de su gestión electrónica.* Lo que constituye una de las apuestas de mayor visibilidad de la Directiva.

Un tercer ámbito en el que despliega la Directiva de Servicios Comunitaria su finalidad y objetivos es en el de la *cooperación administrativa.* Ello implica para los estados miembros que, en el proceso de transposición, habrán de concretar *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas, para que establezcan *mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicios, consumidores y usuarios.*



5. La transposición de la Directiva de Servicios y el avance de Anteproyecto de Ley. La consideración de Canarias como RUP

El proceso de transposición de la Directiva de Servicios exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos. Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias asegurar, dentro de su ámbito de competencias, el cumplimiento de la Directiva antes de finalizar el período de transposición, siendo además responsable para la evaluación de la normativa preexistente y realizar los cambios exigidos.

Este particular proceso de transposición-adaptación es, en opinión del Consejo, particularmente importante en aquéllos ámbitos sectoriales especialmente necesitados de mejora en la configuración de nuestro mercado interior de bienes y servicios, y con especial atención también a nuestra configuración como región ultraperiférica. Sabemos de un importante elenco de materias y normas que las regulan, algunas de ellas con rango de ley, potencialmente afectadas en nuestra Comunidad Autónoma por la Directiva de Servicios, y a las que se hace mención en el presente dictamen. El CES desconoce, a la fecha, el nivel de realización de este proceso de transposición-adaptación, con plazo final para ello, no debe olvidarse, el 31 de diciembre de 2009.

Tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter general*, en la actualidad se tramita en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley 121/000023, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, más conocido como proyecto de "*Ley Paraguas*". Esta Ley, dictada al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, adquirirá carácter básico.

También ha iniciado su tramitación en el Congreso la segunda pieza del proceso de transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, al margen del proceso de reformas preceptivas que deba sucederse en nuestro ámbito territorial. Se trata de lo que ha venido en denominarse "*Ley Ómnibus*", complemento de la "*Ley Paraguas*" citada, y que tiene como finalidad modificar un importante elenco de leyes sectoriales, hasta cuarenta y siete (47), para su adaptación a la Directiva de Servicios y en materias tan diversas como *administraciones públicas* (3), *servicios profesionales* (3), *empleo* (4), *servicios industriales y construcción* (6), *energía* (3), *transportes y comunicaciones* (7), *medio ambiente y agricultura* (13) y *sanidad* (3).

En relación a estos dos importantes proyectos de ley de ámbito estatal, una vez más y en línea con lo argumentado en nuestros dictámenes anteriores, en opinión del Consejo, habrá que estar, y a partir de su entrada en vigor, a la eventual aplicación por parte de la Comunidad Autónoma del contenido que, en relación a la *Ley Paraguas* y a la *Ley Ómnibus*, devengan con carácter básico, y a través de las oportunas modificaciones de nuestras leyes territoriales.

6. En relación a las *observaciones de carácter particular* incluidas en el presente Dictamen.

6.1. La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico territorial, de la *Directiva Comunitaria de Servicios*, tal y como se pretende con la presente modificación legal, traerá, también, cambios desde el punto de vista organizativo, técnico y de desarrollo de normas reglamentarias en materia de actividades clasificadas y espectáculos públicos, como el *nomenclátor* de actividades clasificadas, el que ordene la relación de actividades clasificadas sujetas a autorización previa o, en el ámbito de los



espectáculos públicos, el que regule las condiciones técnicas de espectáculos y locales o la ordenación de horarios de apertura y de cierre de locales de ocio, entre otros.

Por ello el CES recomienda expresamente acudir a los mecanismos existentes para hacer partícipes, en todos estos procesos, a las organizaciones empresariales y sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones.

La fórmula, posible, en opinión del Consejo, podría ser incluir, y como otra medida más de organización, la creación de un *Consejo Asesor de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*, que incluiría también a los sectores directamente interesados en las materias objeto del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina. La composición, organización y régimen de funcionamiento debería establecerse por vía reglamentaria.

El propio Consejo, a través de la vía de solicitud de dictamen facultativo, prevista en la Ley de creación del CES y normas que regulan su funcionamiento, reclama poder expresar su parecer en relación a aquellas normas de carácter reglamentario que, en el proceso de transposición de la Directiva Comunitaria, puedan representar auténticas innovaciones en nuestro ordenamiento jurídico territorial.

6.2. En el nuevo ámbito competencial definido, por el avance de Anteproyecto de Ley, tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter particular*, quedan particularmente desdibujadas las tareas de coordinación y supervisión, que en la actual regulación recae en los Cabildos, sin que parezca, en opinión del Consejo, que se hayan establecido otros mecanismos de coordinación alternativos.

Por ello, al ser la *cooperación administrativa* uno de los ámbitos centrales que despliega la Directiva de Servicios y para lo que establece obligaciones jurídicas vinculantes, en opinión del Consejo, tal y como se ha señalado en las *observaciones de carácter particular*, sería aconsejable crear la *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos*, órgano de colaboración entre la Administración del Gobierno y los Cabildos y Ayuntamientos.

El objeto de esta *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* sería la coordinación del ejercicio de las competencias en la materia, de acuerdo con el principio de lealtad institucional y a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de los principios de eficacia y eficiencia en el ejercicio de dichas competencias.

La futura *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* debe tener, y con la finalidad de alcanzar aquellos objetivos, funciones de debate, deliberación y propuesta, orientado todo ello a la efectiva coordinación y cooperación interadministrativa.

A través de esta *Comisión de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos* se facilitaría avanzar, en esta materia, hacia una unidad de criterio para la correcta aplicación de la norma en el ámbito municipal e insular de la Comunidad Autónoma.

Con ello, la regulación de la resolución de los supuestos de discrepancia, a que se refiere el avance de Anteproyecto de Ley objeto de dictamen en su artículo 27 podría, a través de esta deseable unificación de criterios generales de aplicación, mejorar como instrumento para solventar las discrepancias que pudieran darse entre los órganos

competentes para otorgar la licencia con los de emisión del contenido del informe de calificación desfavorable o condicionado.

Finalmente, será por vía reglamentaria como se procedería a regular su organización, régimen de funcionamiento y eventual composición, entre otros aspectos.

6.3. La labor de información previa de la administración hacia el interesado, que pretende iniciar una nueva actividad económica, se constituye, en opinión del Consejo, como elemento clave en el nuevo sistema procedimental que se quiere establecer, para cuya mejora no debe ahorrarse esfuerzo, y así se ha comentado en las *observaciones de carácter particular*.

Este trámite de consultas previas, a que se refiere el **artículo 9** del avance de Anteproyecto de Ley, exigiría también su configuración como un auténtico servicio integral de información para los nuevos emprendedores, y con ello una actitud proactiva por parte de la Administración, en el apoyo a los ciudadanos que quisieran emprender nuevas actividades, durante todo el procedimiento administrativo.

6.4. En opinión del Consejo, en garantía de una mejor configuración del régimen sancionador, de cara a incrementar su eficacia y una mejor adaptación a los derechos y garantías de los afectados, se debería establecer para las distintas sanciones pecuniarias, y según las distintas infracciones, el grado mínimo, el grado medio y el grado máximo.

Finalmente, las cuantías de las sanciones de multa deberán poder ser actualizadas periódicamente, sin que su incremento pueda superar el experimentado por el Índice General de Precios al Consumo en la Comunidad Autónoma de Canarias, desde la entrada en vigor de la futura Ley de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, o desde la inmediata anterior revisión de las cuantías.

## 7. Recomendación final.

Finalmente, el Consejo recomienda atender el conjunto de observaciones incluidas en el presente Dictamen, advirtiendo que, en cualquier caso, en función del tiempo disponible y de la urgencia acordada, Consejeros y Organizaciones presentes en el mismo han centrado su análisis en aquellos aspectos de mayor relevancia desde el punto de vista de los intereses representados, y en particular en lo que se refiere a una correcta transposición de los valores de la Directiva Comunitaria de Servicios en este ámbito de actividad.

DICTAMEN 9/2009



Edo.: Fernando Redondo Rodríguez



Edo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez



Consejo  
Económico y Social  
de Canarias



Gobierno  
de Canarias