

**ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE CARGAS
ADMINISTRATIVAS PARA LA DINAMIZACIÓN EMPRESARIAL**

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el Anteproyecto de Ley de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial. Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo que sigue:

La exposición de motivos del anteproyecto manifiesta su principal objetivo para dar respuesta a las previsiones del Acuerdo 21/2016, de 28 de abril, por el que se prueban medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial, en lo relativo a la reducción del régimen de intervención de la Administración, disminuyendo la documentación a aportar y acortando los plazos necesarios para cada trámite.

Se modifican para ello tres normas en el anteproyecto: la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y Apuestas de Castilla y León, y la Ley 372009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

En primer término debe señalarse cómo tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, todos los proyectos normativos deben acomodarse a los principios y reglas contenidos en el Título VI de dicha norma (que, de acuerdo con su disposición final primera 2, se dicta con base a la competencia estatal prevista en el artículo 149.1 18ª de la Constitución, los artículos 149.1 14ª, relativo a la Hacienda General, y el 149.1 .13ª que atribuye al Estado competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Asimismo, en lo que no contradiga tal norma estatal, deben respetarse igualmente las previsiones contenidas en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

Corresponde a la propia Consejería que propone el texto la verificación del puntual cumplimiento de tales exigencias a través del órgano que tiene encomendadas tales funciones.

Entrando ya al análisis del texto remitido, su exposición de motivos debería hacer al menos una breve referencia a las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra encaje la norma, así como las competencias o habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En este sentido, derivado del necesario respeto al ejercicio de los títulos competenciales establecidos en la Constitución y plasmados en la aprobación de normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas, se hace preciso recordar la doctrina constitucional (recientemente SSTC, 1 de diciembre de 2016, en atención a sus predecesoras 116/2016 y 127/2016) sobre la conveniencia de evitar la técnica de *lex repetita* por el legislador autonómico, con el fin de evitar futuras divergencias que puedan viciar la norma autonómica de inconstitucionalidad sobrevenida por falta de acomodo a la norma estatal dictada al amparo de tales competencias exclusivas. De este modo, debe ponerse especial cuidado en relación con las previsiones relativas a la presentación de la declaración responsable o comunicación previa para evitar incorporar contenidos que ya están regulados por la norma estatal (en particular el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), siendo más adecuado hacer las remisiones que fuesen precisas a la norma estatal. Así ocurriría, por ejemplo con los dos últimos párrafos del artículo 56.1 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León que se propone modificar, en sus dos últimos párrafos).

Merece una atención especial lo dispuesto en el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dentro de los principios de buena regulación, determina que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas con carácter general, al (...) Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de (...) las consejerías de Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados a ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

En este sentido, el artículo 16, letra e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la administración de la Comunidad de Castilla y León atribuye a la Junta la aprobación de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

León (...) y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros. Corresponde a los Consejeros, de acuerdo con el artículo 26.1 f) el ejercicio de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería.

Por último, en esta relación de consideraciones generales al texto examinado, es necesario traer aquí también la doctrina sobre la necesidad de evitar que la regulación provoque una indeseable dispersión normativa. Según dicha doctrina ante la existencia de normas vigentes reguladoras de una materia, debe ser en tales normas donde se produzcan las modificaciones del régimen correspondiente -y más cuando se trata de las normas sustantivas-. De no operar así, al menos la modificación en una norma que incida en otra u otras vigentes, habrían de determinar igualmente la modificación de éstas últimas. En particular, la modificación en la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León tiene incidencia en el régimen – ambiental- de intervención administrativa, en cuanto éste se contiene en el ámbito autonómico en el texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León, aprobado por decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre. El régimen de comunicación ambiental se contiene en el Título V de dicha norma, y es el referido Título el que determina, por remisión a su Anexo III, qué actividades o instalaciones precisarán comunicación previa al Ayuntamiento, cuándo y cómo habrá de presentarse dicha comunicación, e incluso el régimen sancionador ligado a su ausencia en el Título X. lo que determina que la mayor seguridad jurídica vendría por la modificación del régimen sustantivo contenido en la propia norma ambiental y que la normativa sectorial de espectáculos debería de remitirse a la norma sustantiva en los aspectos de carácter ambiental, evitando incorporarlos a su articulado.

Más allá de las consideraciones formuladas con carácter general y que afectan a distintas partes del texto remitido, cabe hacer una serie de consideraciones particulares:

- Modificación operada en el anteproyecto a la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León:

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

El artículo 2.9 del anteproyecto añade un apartado al artículo 37 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos, como infracción grave: “la inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato o manifestación de carácter esencial, sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos, señalados en las declaraciones responsables o comunicaciones”. Dicho precepto debería especificar que tales comunicaciones quedan circunscritas exclusivamente a las previstas en el artículo 21 de dicha norma (que también se modifica en el anteproyecto) en relación con lo dispuesto en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. La infracción, por lo tanto no alcanzaría a las “comunicaciones ambientales” que refiere el anteproyecto, en concreto porque como se advirtió en las consideraciones generales, el régimen sancionador propio con relación a éstas, se contiene en el Texto refundido de la Ley de prevención ambiental.

- Modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y apuestas de Castilla y León.

Se flexibiliza en esta norma el régimen de intervención administrativa. Esto ha de ponerse de nuevo en conexión con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, referido a la declaración responsable y a la comunicación.

La sustitución del régimen de autorización previsto con carácter general en la actual redacción de la Ley 4/1998, de 24 de junio, por un régimen más flexible que contempla la posibilidad de realizar una actividad en este ámbito presentando una declaración responsable o una mera comunicación - no es preciso ya incluir el calificativo de “previa de inicio de actividad” respecto de la misma en el texto- ha de tener reflejo en el contenido de la norma, que habrá de determinar cuándo se exigen unas u otras (ya sea la autorización, ya la declaración responsable o la comunicación). La modificación propuesta contempla expresamente supuestos de exigencia de autorización y también de declaración responsable, pero ningún supuesto en los que se requiera una mera comunicación.

Si tal determinación no se va a incluir en la norma examinada, ha de tenerse en cuenta a efectos de su entrada en vigor, en la medida en que alguna de sus previsiones no puedan ser

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

aplicadas precisamente porque no está regulado o desarrollado el supuesto al que la norma se refiere.

Por otro lado, la comunicación que se contempla en el artículo 69 de la Ley 39/2015, no se “obtiene”, por lo que ha de revisarse la redacción otorgada al artículo 4.4 de la ley, que requiere, para la actividad de juego y apuestas en un determinado establecimiento, (...) la previa obtención de la correspondiente licencia o comunicación.

La modificación del artículo 5 de la Ley 4/1998, de 24 de junio determina los casos en que los juegos y apuestas se consideran “prohibidos”. Son tres los supuestos que se recogen:

- los que no se hallen comprendidos en el Catálogo.
- los que se realicen sin autorización.
- los que se realicen por persona, en forma o lugares distintos de los establecidos reglamentariamente o especificados en las correspondientes autorizaciones, comunicaciones previas de inicio de actividad o declaraciones responsables.

En la medida en que se ha incorporado como régimen de intervención la posible presentación de una declaración responsable o de una comunicación, habría de valorarse la posible inclusión, como supuesto prohibido, la realización de esas actividades sin la presentación de la misma, enlazando con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según la cual la no presentación de la declaración responsable o de la comunicación determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada (vid. artículo 69).

Se añade un apartado 5 al artículo 7, relativo a las limitaciones subjetivas de acceso y práctica, para indicar que las personas con limitación individualizada constarán en un apartado específico del registro de Juegos y Apuestas de Castilla y León. El artículo 11.3 de la Ley 4/1998, se refiere a lo que es objeto de anotación en el Registro de Juegos y Apuestas de Castilla y León. Se podría incluir en dicho artículo 11.3 una mención al apartado específico que habrá de figurar en dicho Registro al amparo del artículo 7.5.

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

El artículo 17, bajo la rúbrica “otros establecimientos” se refiere al número de máquinas a instalar en determinados establecimientos, ampliándose, mediante la modificación del artículo, el listado de éstos. La última frase de dicho párrafo se refiere al número máximo de máquinas a instalar en las casas de apuestas. Puesto que el anteproyecto dedica un artículo nuevo y específico, el 16, a las casas de apuestas, el contenido de lo previsto en el artículo 17 primer párrafo in fine sobre las casas de apuestas guardaría mejor acomodo en el artículo específico referido a ellas.

El artículo 32 -infracciones muy graves- modifica una serie de letras para acomodar a la nueva regulación el régimen sancionador contemplado en la Ley 4/1998, de 24 de junio. La letra d) en concreto, referido a las declaraciones responsables o comunicaciones ha de acomodarse a lo establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el sentido de que precisa que la inexactitud, falsedad u omisión de los datos o informaciones lo han de ser con carácter esencial.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, con el título medidas cautelares, se refiere, a la posible adopción de las mismas cuando existan indicios de infracción grave o muy grave. El régimen de las medidas cautelares en cualquier procedimiento administrativo, se contiene actualmente en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre referido a medidas provisionales y el listado de las que se pueden adoptar se incluyen en su apartado 3 por remisión a las contenidas en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Ello hace innecesario contemplar en la norma que ahora se propone modificar un régimen al margen del previsto en la norma estatal que regula el Procedimiento administrativo común, con las especialidades del sancionador, de todas las Administraciones públicas, como ya se ha analizado con anterioridad.

- **Modificación de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.**

La competencia que ostenta la Comunidad de Castilla y León en materia de montes se contempla en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía, y lo es de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de montes, por lo que habrá de tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

En el anteproyecto se modifica el artículo 51 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, referido a la licencia de aprovechamiento. Se exceptúa, en el apartado 1, de la exigencia de licencia de aprovechamiento para el disfrute de los aprovechamientos forestales la recolección de pequeñas cantidades de productos con interés recreativo, en aquellos supuestos y condiciones que reglamentariamente se determinen. El término “pequeñas cantidades” es un concepto jurídico indeterminado en la propia ley, de modo que, en la medida que no se proceda a su concreción podrá plantear problemas a nivel práctico. En todo caso, la habilitación a favor del reglamento lo es respecto de los “supuestos y condiciones”, no de la cuantía o determinación de qué ha de entenderse por tal concepto indeterminado.

En el apartado segundo de este artículo 51, en su párrafo segundo, se determina la necesidad de que el titular del aprovechamiento acredite determinadas circunstancias y a su vez presente determinada documentación en los supuestos en que el aprovechamiento se haya adjudicado a través de un procedimiento de enajenación. Del tenor literal parece deducirse que las exigencias contenidas en la parte final de dicho párrafo también resultan solamente exigibles para los titulares de aprovechamiento y sólo en los supuestos de adjudicación a través de un procedimiento de enajenación.

Se añade un artículo 57 bis: aprovechamientos maderables y leñosos de turno corto o domésticos de menor cuantía.

Comienza el contenido del artículo añadiendo una doble excepción a lo previsto en los artículos 56 y 57, en la medida en que éstos ya establecen su aplicación, a salvo de lo dispuesto en el artículo 57 bis, por lo que tal locución inicial se hace innecesaria.

Por otro lado, el segundo párrafo de este artículo reproduce casi en su literalidad el artículo 37 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que señala:

Se considerarán aprovechamientos de turno corto aquéllos cuyo turno sea inferior a 20 años y los aprovechamientos de las especies y turnos conjuntamente tratados que determinen las comunidades autónomas para su territorio. Se considerarán aprovechamientos de menor

Informe núm.- DSJ-125-2016

31 de enero de 2017

cuantía los inferiores a 10 metros cúbicos de madera o a 20 estéreos de leñas, salvo que las comunidades autónomas establezcan para su territorio cuantías menores.

Reproduce los términos de la normativa estatal en cuanto al concepto de aprovechamiento de turno corto por tiempo (20 años) y los de menor cuantía, sin hacer uso - en este último caso-, de la habilitación que el Estado otorga a las Comunidades Autónomas para que establezcan cuantías menores, haciendo en su lugar una habilitación reglamentaria a favor de la Consejería competente en materia de montes. Por otro lado, también habilita a la Consejería a determinar otras combinaciones de especies y turnos. En este caso, el tenor literal de la ley de montes estatal refiere aprovechamientos de especies y turnos “conjuntamente tratados”.

Todo lo cual cuanto se informa en derecho, a los efectos oportunos

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo