

Expediente Núm. 13/2018  
Dictamen Núm. 79/2018

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de enero de 2018 -registrada de entrada el día 31 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las Actividades Juveniles de Aire Libre en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se justifica la necesidad de proceder a una primera modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las Actividades Juveniles de Aire Libre en el Principado de Asturias, con la finalidad de adaptarlo a la

“pujanza experimentada por el sector turístico” y a la normativa sobrevenida. Singularmente, se menciona la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, que traspone la Directiva 2006/123/CE y establece la excepcionalidad del régimen de autorización, estimándose que en este ámbito de las actividades juveniles resulta adecuada la declaración responsable. Asimismo, se alude al Real Decreto 567/2011, de 20 de abril, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el Establecimiento de Cuatro Cualificaciones Profesionales de la Familia Profesional Servicios Socioculturales y a la Comunidad, entre las que se incluyen la Dinamización de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil y la Dirección y coordinación de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil. Se atiende, finalmente, a la modificación introducida en el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por la Ley 26/2015, de 28 de julio, en cuanto se impone, para el ejercicio de profesiones que impliquen contacto habitual con menores, una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, al que le siguen una disposición transitoria y dos finales.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las actividades juveniles de aire libre en el Principado de Asturias”, introduce, en sus nueve apartados, otras tantas modificaciones en este Decreto.

Con la primera de ellas se da nueva redacción al artículo 2 del Decreto 76/1998, en el que se mantienen las definiciones de las distintas modalidades de actividades de aire libre, añadiéndose la referencia a las actividades “mixtas” (que combinan las de uno y otro tipo) y la definición del “vivaqueo” o acampada ocasional sin tiendas.

La segunda modificación afecta al artículo 3 del Decreto 76/1998, que se ocupa de las actividades excluidas de su ámbito de aplicación, precisándose con

mayor rigor o amplitud esas exclusiones. Se añade, entre otros, un apartado e) por el que se excluyen "las actividades promovidas por la Consejería competente en materia de juventud y organizadas por otras entidades públicas o privadas, en tanto que la correspondiente adjudicación o, en su caso, la firma del instrumento de colaboración conlleva la autorización para el desarrollo de la actividad".

La modificación del artículo 4, al que se dota también de nueva redacción, tiene por objeto sujetar la realización de las actividades de aire libre al régimen de declaración responsable, suprimiéndose la autorización previa.

A continuación, a través de la reforma del artículo 5 del Decreto 76/1998, dedicado al equipo de dirección, se ajustan las titulaciones exigibles a la normativa sobrevenida.

La modificación del artículo 7 del Decreto se reduce a la reformulación de la letra a), para hacer referencia a la declaración responsable en lugar de a la autorización, y a adicionar un nuevo apartado, el g), en el que se exige el certificado negativo del Registro Central de Delincuentes Sexuales respecto del equipo de dirección o personal auxiliar.

Se da una nueva redacción al artículo 8 del Decreto 76/1998, regulándose ahora la declaración responsable que han de presentar los promotores y la documentación que han de mantener a disposición de las autoridades competentes.

La modificación del artículo 11 del Decreto, dedicado a los "Efectos del incumplimiento", tiene por objeto anudar la "imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad" a las carencias de la declaración responsable, su falta de presentación o la no aportación de la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado.

Mediante el apartado nueve del artículo único se suprimen el artículo 12 del Decreto 76/1998 (relativo a las "Autorizaciones complementarias") y el anexo que recoge el "modelo de solicitud de autorización".

La disposición transitoria única ordena la aplicación de la normativa que se deroga a las solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición proyectada.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de juventud para dictar las disposiciones que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto, y la segunda establece su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 9 de junio de 2017, y a propuesta de la Directora General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general de primera modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las actividades juveniles de aire libre en el Principado de Asturias.

Mediante oficio de 9 de junio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana remite a la Directora General de Participación Ciudadana la información relativa al Decreto en elaboración "para su debido sometimiento al trámite de consulta pública".

Se incorpora al expediente, a continuación, un informe justificativo de la reforma acompañado del texto que se propone, rubricado el 29 de junio de 2017 por el Jefe del Servicio de Juventud, con el visto bueno de la Directora General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud. Con igual fecha y rúbrica se libra la memoria económica, en la que se indica que la propuesta carece de repercusión presupuestaria. Se une a las actuaciones un texto completo del Decreto proyectado.

Según certifica el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana la norma en elaboración se publica en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, concluyendo el plazo para

realizar aportaciones el 27 de junio de 2017. La Directora General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud libra un informe expresivo de no haberse recibido aportaciones.

Con fecha 10 de julio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería actuante emite informe sobre el texto propuesto, señalando una serie de mejoras técnicas que se incorporan en un nuevo borrador del Decreto.

El día 18 de agosto de 2017, el Jefe del Servicio de Juventud elabora los informes de impacto normativo en materia de género, de infancia y adolescencia y sobre la competencia.

Mediante Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 1 de septiembre de 2017, se acuerda someter el texto al trámite de información pública, insertándose en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 20 de septiembre de 2017, y se acredita la publicidad del proyecto en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, en la Oficina de Atención Ciudadana, en la Sede Electrónica del Principado de Asturias y en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Solicitado informe a la Comisión Asturiana de Administración Local, su Secretaria certifica que el proyecto fue sometido al Pleno en la reunión de 24 de noviembre de 2017, emitiéndose informe favorable.

Con fecha 15 de diciembre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto para que formulen las observaciones que estimen oportunas.

El día 21 de diciembre de 2017, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos, emite informe en cumplimiento de lo establecido en el "artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario". En él se señala, a la vista

de la memoria económica que figura incorporada al expediente, que “carece de repercusión” respecto a gastos o ingresos.

Con fecha 3 de enero de 2018, se formulan unas escuetas observaciones, de corte técnico, por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería instructora. Entre ellas, se suscita la imposibilidad de exigir que la declaración responsable se presente con quince días de antelación al inicio de la actividad, incorporándose un nuevo borrador de la norma.

El expediente se completa con un informe, suscrito el 9 de enero de 2018 por la misma Jefa del Servicio de Régimen Jurídico, con el conforme del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, en el que se concluye que el texto cumple con los requisitos legales pertinentes.

Se unen a las actuaciones una tabla de vigencias y un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas” cumplimentado sobre modelo normalizado.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 15 de enero de 2018, según certificación emitida ese mismo día por el Secretario de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de enero de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las Actividades Juveniles de Aire Libre en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se acomete la primera modificación del Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las Actividades Juveniles de Aire Libre en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana de 9 de junio de 2017, a propuesta de la Directora General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo

de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Asimismo, se ha incorporado a aquel un informe sobre el impacto de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y una evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

El proyecto se ha sometido al trámite de información pública, mediante inserción en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, habiéndose publicado el texto en dos momentos distintos en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias, y se ha recabado el informe de la Comisión Asturiana de Administración Local.

También se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

Asimismo, la norma en elaboración se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad, y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Se observa que el proyecto no se ha sometido a informe del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias, entidad de derecho público a la que se



encomienda la colaboración con la Administración autonómica mediante la emisión de informes relacionados con la problemática e intereses juveniles que puedan serle solicitados (artículo 2 de Ley del Principado de Asturias 1/1986, de 31 de marzo, del Consejo de la Juventud del Principado de Asturias). No obstante, no se trata de un informe preceptivo y el texto se ha sometido, en distintos momentos, a los trámites de consulta e información pública, sin que la omisión del referido informe entrañe un menoscabo apreciable.

En relación con la documentación justificativa de la reforma, se advierte que no recoge una motivación extensa de las concretas opciones normativas plasmadas en el texto. Aun tratándose de un proyecto de reforma parcial de un reglamento, no puede soslayarse -en cuanto responde sustancialmente a la necesidad de reducir las cargas impuestas a los operadores, para lo que se suprime el régimen de autorización previa- que el mismo principio de proporcionalidad ha de proyectarse también sobre otras cargas o restricciones derivadas de la disposición que se revisa y que pudieran merecer otro tratamiento. En este sentido, se aprecia que el análisis de la adecuación del proyecto al principio de proporcionalidad no se agota con la valoración de las soluciones que se propone incorporar, sino que ha de extenderse a la incidencia de las regulaciones que se mantienen y han de coexistir con las reformadas. Convendría así que se explicitaran las razones por las que se opta por mantener la sujeción a la norma de todas las actividades de aire libre que comporten alguna pernoctación, aunque sea de una sola noche, excluyéndose en cambio las actividades sin pernoctación a pesar de que se prolonguen durante varios días, toda vez que el sometimiento de las de muy corta duración pugna con el criterio de proporcionalidad (en otras disposiciones autonómicas se excluyen las que no alcanzan dos o tres pernoctaciones) y la exclusión de las actividades puramente diurnas parece ignorar la utilidad de la reglamentación que se aborda para la disciplina de una realidad similar a la contemplada.

Con la salvedad expuesta, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

**TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias recoge la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de "Deporte y ocio" -artículo 10.1.23- y de "Asistencia y bienestar social" y "Desarrollo comunitario" -artículo 10.1.24-, debiendo entenderse embebida en ellas la competencia en materia de "juventud" o política juvenil, estrechamente ligada a "la adecuada utilización del ocio" y la eficaz participación de la juventud en el desarrollo del entorno, que los artículos 43.3 y 48 de la Constitución consagran como principios rectores de la política social y económica.

En cuanto al alcance de las competencias autonómicas en materia de "juventud", el Tribunal Constitucional ha considerado que "un título competencial tan genérico e indeterminado como el señalado, que obviamente tiene relación con el art. 48 C.E. (...), habilita (...) para llevar a cabo actuaciones tendentes a ese objetivo, siempre que no invada otras competencias del Estado. Pero no puede considerarse un obstáculo para que el propio Estado persiga ese mismo objetivo constitucional, a lo que está también obligado, ejercitando sus propias competencias sectoriales, en la medida en que puedan ser utilizadas para la `promoción de la juventud´. En este sentido, es evidente que el Estado tiene algunos títulos competenciales -desde las relaciones internacionales a la legislación civil y laboral, desde los servicios educativos a los culturales o inclusive servicios sociales que no fueran regionalizables, etc.- a través de los que puede desarrollar lo que podríamos definir como su política de promoción de la juventud" (Sentencia 13/1992 -ECLI:ES:TC:1992:13-, de 6 de febrero). Con respeto a esas competencias, es claro que las atribuciones autonómicas incluyen la regulación, la gestión, la intervención y la policía administrativa de actividades e instalaciones destinadas a la juventud.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

**CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la limitada modificación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina.

**QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

## II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en el apartado de Directrices de técnica normativa, Estructura y forma de proyectos de disposiciones de carácter general, en el epígrafe correspondiente a sistemática, y respecto a la parte expositiva -preámbulo-, establece, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente y satisfactoria en el texto proyectado.

No obstante, la justificación del ajuste de la norma al principio de proporcionalidad -incluido entre los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC- se reduce a una apreciación formularia de que la iniciativa “contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad descrita” (que no es otra que la adaptación del reglamento a la normativa sobrevenida, singularmente en materia de libre acceso a las actividades de servicios). En rigor, no debe obviarse que esa “necesidad” a la que el proyecto atiende deriva de un bloque normativo concebido para facilitar la libre prestación de servicios y que no solo rehúye de los regímenes de autorización previa, sino que subordina todos los requisitos que se impongan a la constatación de que están “justificados por una razón imperiosa de interés general” y resultan “proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general” (artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, que traspone 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). De ello se deduce, en consonancia con lo señalado en la consideración segunda de este dictamen, que la adecuación al principio de proporcionalidad ha de justificarse no solo en relación con las restricciones o cargas que se relajan, sino también respecto a las que se decide mantener en la revisión normativa, debiendo reiterarse que en otras disposiciones autonómicas sobre la misma materia se exonera de las exigencias

comunes, en aras a aquel principio de proporcionalidad, la realización de actividades de aire libre de muy limitada duración, por no exceder de una o dos noches de pernoctación de los participantes.

### III. Parte dispositiva.

Respecto al ámbito de aplicación de la norma se observa, en línea con la consideración anterior, que se mantiene en su integridad el artículo 1 del Decreto 76/1998 -en el que, a diferencia de otras disposiciones autonómicas, no se fija un umbral mínimo de noches de pernoctación-, al tiempo que en el artículo 3 se explicita, entre las exclusiones, la relativa a aquellas "actividades que no exijan pernoctación". De ahí resulta que las actividades definidas en el artículo 2 se someten a la norma siempre que supongan pernoctación, aunque sea de una sola noche, mientras que quedan excluidas de su ámbito las actividades sin pernoctación a pesar de que se extiendan a varios días consecutivos. A la luz de otras disposiciones autonómicas en la materia, como el Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las Actividades de Educación en el Tiempo Libre en las que participan Menores de 18 Años (que fija, en Cataluña, la obligación de comunicar las actividades de duración igual o superior a dos noches consecutivas y las que, de no mediar pernoctación, alcancen una duración de cuatro días o más consecutivos), o el Decreto Foral 107/2005, de 22 de agosto, por el que se regulan las Actividades de Jóvenes al Aire Libre en la Comunidad Foral de Navarra, y el Decreto 80/2013, de 26 de julio, por el que se regulan las Actividades Juveniles de Ocio y Tiempo Libre en el Territorio de la Región de Murcia (que excluyen de su ámbito las actividades que no supongan pernoctación por tres noches consecutivas), se aprecia la necesidad de valorar doblemente, sin perjuicio de tratarse de una libre opción del operador autonómico, la procedencia de la exclusión de aquellas actividades de más corta proyección temporal y la eventual inclusión de las que se prolonguen durante varios días aunque no supongan pernoctación.

En relación con el apartado dos del artículo único del proyecto, por el que se procede a dar nueva redacción al artículo 3 del Decreto 76/1998, se explicita ahora que quedan excluidas de su ámbito de aplicación las estancias deportivas "autorizadas" por la Consejería competente en materia de deportes. Resultando atendible la exclusión, por depender esas actividades de una Consejería distinta de la que promueve y está llamada a ejecutar esta norma, se advierte que tales "estancias deportivas" no parecen ser otra cosa que los llamados "campus" -colonias en las que el objeto básico de la acción educativa es la formación y la práctica en una o varias especialidades deportivas-, sin que nada justifique su sometimiento a un régimen distinto o más gravoso (autorización), ni nada hubiera impedido su inclusión en el Decreto 76/1998, sin perjuicio de las matizaciones necesarias por razón del departamento competente o las titulaciones exigibles.

Respecto a la modificación del artículo 5, dedicado al "Equipo de dirección", el antes nombrado "responsable de la actividad" pasa ahora a identificarse como "director", lo que es acorde con la denominación de la titulación exigida. No obstante, dado que el artículo siguiente (el 6 del Decreto 76/1998) relaciona las obligaciones del "responsable de la actividad", convendría precisar que el director es el "responsable de la actividad" en esos mismos términos, añadiendo después que le compete su planificación y ejecución, así como la dirección y coordinación del personal.

En el apartado b) del artículo 5.1 se observa una redacción confusa en lo que afecta al cómputo, dentro del equipo de monitores, de las "personas que, habiendo superado el ciclo formativo teórico de su fase de formación, se encuentren en el periodo de prácticas de dicho ciclo formativo". Respecto a ese personal en prácticas se impone que su presencia (se alude confusamente a su "porcentaje") "en cada actividad no superará el 33 por ciento del total de monitores/as", y que, "en este caso, no serán tenidos en cuenta para alcanzar la ratio monitores/as-participantes" (debe omitirse el giro "en este caso", ya que no hay otro supuesto). Parece que la opción adoptada, expresada con

mayor nitidez, consiste en que quienes se encuentren en prácticas del ciclo formativo en ningún caso serán tenidos en cuenta para alcanzar la referida ratio monitores/participantes y que su presencia en cada una de las actividades que se realicen no puede exceder de un tercio del número de monitores presentes en la misma actividad.

Se repara en que, en el curso de la tramitación del proyecto, se ha suscitado la improcedencia de exigir que la declaración responsable se presente con quince días de antelación al inicio de la actividad, suprimiéndose finalmente ese requisito temporal en la redacción que se propone para el artículo 8 del Decreto, relativo al procedimiento (apartado siete del artículo único del proyecto). Se estima así que la exigencia de presentar la declaración responsable con un plazo de antelación -requisito tendente a que la Administración pueda ejercitar durante ese tiempo sus facultades de comprobación, control e inspección- puede entrar en colisión con lo dispuesto en el artículo 69.3 de la LPAC, que prevé que la presentación del documento permitirá el "inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas". Al respecto se advierte que en la primigenia redacción de las figuras de la comunicación "previa" y la declaración responsable (la incorporada al artículo 71 bis de la Ley 30/1992 por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio) se establecía que "producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad". En cambio, en la vigente redacción del artículo 69.3 de la LPAC se suprimen tanto la remisión a "los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente" como la cautela de que habilitan "con carácter general" para el inmediato inicio de la actividad, expresándose llanamente que ambas "permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una

actividad, desde el día de su presentación”. Parece así que tal consecuencia -incompatible con una eficacia demorada- es consustancial a ambas técnicas alternativas a la autorización administrativa, cuya esencia radica en la sustitución de los controles previos por un régimen de control *ex post*, de modo que el promotor de la actividad puede comenzar a funcionar, bajo su responsabilidad, tan pronto realice la declaración responsable.

Pero la disquisición no puede detenerse aquí, toda vez que desde la perspectiva de la minoración de cargas -razón de ser de las figuras de la comunicación y la declaración responsable- resulta perturbador o contraproducente que se impida, en el uso de esas técnicas, el recurso a una presentación anticipada de la información cuando, de otro modo, la efectividad del control administrativo podría abocar a la exigencia de una autorización previa, carga siempre más gravosa. Acudiendo a la ratio de la legislación sobre el libre acceso a las actividades de servicios, se advierte que la imposición de un plazo desde la notificación de la iniciativa para su efectiva puesta en funcionamiento supone para el promotor soportar unos costes por inactividad que no se consideran justificados, ya sea porque los controles pueden realizarse indistintamente con ese plazo de antelación o sin él, o porque la incidencia de la actividad durante los días que median entre la declaración responsable y el primer control practicable no justifica imponer esa espera gravosa a las iniciativas empresariales. Ahora bien, en relación con las actividades de aire libre que se disciplinan en el Decreto, es claro que su limitada duración erosiona la efectividad del control de no mediar un conocimiento anticipado y que, por su misma naturaleza, comportan la necesidad de una previa organización y programación, por lo que, aunque puede resultar gravoso anticipar el momento de exigibilidad de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos, se revela de todo punto inocuo el requisito de comunicar la realización de la actividad con unos días de antelación a su inicio, estimándose admisible la exigencia de esa comunicación previa siempre que a través de ella se aporten datos que sirvan a los fines administrativos de control (no puede



soslayarse que diversas comprobaciones pueden hoy efectuarse por vía telemática o interoperabilidad) y no se exija a los operadores contar, en ese momento, con la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad; exigencia esta que ha de postergarse al tiempo de la presentación de la declaración responsable que permite su inicio.

En suma, puede exigirse, al lado de la declaración responsable, una comunicación -distinta de la que el artículo 69 de la LPAC contempla como técnica alternativa para el inicio de procedimientos o actividades- que haya de presentarse con un plazo mínimo de antelación, e imponerse que entre la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad -documentación que el promotor ha de tener a disposición de la Administración- se incluya la justificativa del registro de aquella comunicación previa. El plazo de antelación de esa comunicación habrá de ser, en todo caso, proporcionado a los fines que la justifican, que no pueden ser otros que los de control de extremos susceptibles de comprobación ágil o automática y la remisión al afectado, en su caso, de la advertencia oportuna, por lo que se estima que puede reducirse a diez días.

Por último, en relación con el apartado ocho del artículo único del proyecto, por el que se da nueva redacción al artículo 11 del Decreto 76/1998, que se ocupa de los "Efectos del incumplimiento", debe repararse en que se suprime del reglamento la previsión explícita de suspensión de la actividad en los supuestos de incumplimiento sobrevenido de alguno de los requisitos establecidos en la norma. En efecto, la redacción anterior del precepto se refería al incumplimiento de "las normas contenidas en el presente Decreto", que "llevará consigo la pérdida de la autorización, con la suspensión inmediata de la actividad", sin perjuicio de las eventuales responsabilidades. En la redacción que ahora se propone la "imposibilidad de continuar" ejerciendo la actividad se predica únicamente de la no aportación de la documentación requerida o de "la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable".

Con ello quedarían excluidos de esa consecuencia los supuestos en que, no mediando vicio en la declaración responsable o desatención a un requerimiento, se infrinjan las limitaciones o exigencias impuestas por la norma en el curso de la actividad de aire libre.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º  
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.