



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 3 / 1 9 9 5

En La Laguna, a 6 de noviembre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos (EXP. 73/1995 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es el Proyecto de Decreto referenciado que ha sido sometido a la consideración de este Consejo por el órgano legitimado a tal fin, en virtud de lo dispuesto en los arts. 11.1 de la Ley 4/1984, de 8 de julio, reguladora del Consejo Consultivo de Canarias, y 9 de su Reglamento, aprobado por Decreto 464/1985, de 11 de noviembre.

El parecer se solicita y emite con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo ordenado en el art. 10.6 de la Ley 4/1984, puesto en relación con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

2. La materia de que trata el proyecto de norma objeto de este Dictamen versa sobre el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos regulado por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias (LTC), en sus arts. 22 y 23, estando previsto el desarrollo reglamentario de la misma en el art. 22.4 y autorizado el Gobierno de Canarias para ello por la disposición final primera de la propia Ley, que confirió la habilitación correspondiente. En consecuencia, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el art. 14 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), el referido órgano de gobierno pretende desarrollar la expresada normativa legal, creadora del Registro general antes

* **PONENTE: Sr. Reyes Reyes.**

indicado, de carácter público, que ha de gestionar la Consejería competente en materia turística a los efectos de inscribir en él de forma obligatoria a toda persona física o jurídica que en lo sucesivo emprenda cualquier tipo de actividad turística en el ámbito territorial del Archipiélago Canario por mandato del art. 22.2 de la LTC; así como, en las condiciones previstas en la disposición transitoria segunda de la misma LTC, las empresas ya incorporadas al Registro regional; y las aún no registradas pero con establecimientos autorizados.

Este carácter obligatorio de las inscripciones -no sólo circunscrito a las empresas turísticas ya establecidas o que se establezcan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino extendido ahora también por imperativo de lo dispuesto en el referenciado art. 22.2 de la LTC a las actividades y establecimientos turísticos- determina la exigencia de la organización del Registro general creado dentro del marco predeterminado por la propia LTC, superando el más limitado alcance y contenido de la normativa reglamentaria vigente hasta ahora en esta materia, contenida en el Decreto 234/1990, de 19 de noviembre, por el que se crea el Registro regional de empresas turísticas de la Comunidad Autónoma de Canarias, y en la Orden de 7 de enero de 1991, que lo desarrolla.

II

1. Antes de analizar el articulado del Proyecto de Decreto y emitir el parecer interesado respecto del adecuado ejercicio de la potestad reglamentaria y la correcta aplicación de la autorización legal operada mediante la promulgación de la LTC, procede hacer referencia a un aspecto formal, consistente en la distinción entre 'acto' y 'norma'. El primero, el Decreto del Gobierno, es el medio por el que se insertan normas reglamentarias en el Ordenamiento jurídico. La norma o reglamento es una específica fuente del Derecho destinada a ordenar una determinada actividad. Pues bien, el Proyecto de Decreto confunde ambos conceptos, adoleciendo en este sentido de un cierto grado de incorrección técnica, pues incluso originariamente el primer texto prenormativo remitido a este Órgano consultivo fue denominado Reglamento, cambiándose tal denominación en el segundo texto reelaborado, que ha sido finalmente sometido a Dictamen, pues figura encabezado con la indicación "Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro general de empresas, actividades y establecimientos turísticos", remarcándose el problema de la falta de

distinción de ambos conceptos señalados, acto-Decreto de un lado, y norma-Reglamento, de otro.

2. Del examen del expediente se constata que se han observado las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general contenidas en los arts.44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril del Gobierno y las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 129 y siguientes de la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo (LPA), habiéndose cumplido el mandato legal de inicio del procedimiento en el Centro directivo competente en la materia así como la de incorporación de los informes previos que garantizan la legalidad, acierto y oportunidad, lo que se ha efectuado mediante los informes emitidos por la Secretaría general Técnica de la Consejería competente en materia de Turismo y por la Dirección General del Servicio Jurídico, éste en cumplimiento del art. 20.f) del Reglamento de funcionamiento de dicho Servicio; habiéndose, además, abierto trámite de información pública a través de anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias, en el que formuló alegaciones la Federación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Las Palmas.

No obstante, conviene precisar que el trámite diferenciado de audiencia a las entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo que resulten afectados por el proyecto de disposición elaborado -previsto en el art. 130.4 de la LPA, que constituye el marco legal de referencia en cuanto al cumplimiento de la superior exigencia establecida posteriormente en el art. 105.a) de la Constitución, al disponer que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten- ha generado la fijación por el Tribunal Supremo de la doctrina más reciente al respecto (emanada, entre otras, de las Sentencias de 19 de enero y 22 de mayo de 1991; 18 de marzo y 8 de mayo de 1992 y 16 de diciembre de 1994), según la cual "solamente ha de exigirse esta audiencia corporativa cuando se trate de Asociaciones o Colegios Profesionales que no sean de carácter voluntario y representan intereses de carácter general o corporativo". Doctrina ésta compatible con el criterio sostenido con carácter reiterado por el mismo Tribunal, que este Consejo ha tenido oportunidad de sintetizar en sus Dictámenes 52/1994, de 28 de septiembre, y 36/1995, de 10 de mayo, en los que se

indicó que la "jurisprudencia más reciente se orienta a favor de la preceptividad del trámite de audiencia a las entidades asociativas legalmente constituidas, a las que les está legalmente encomendada la defensa de intereses generales o corporativos (...) de tal modo que la omisión injustificada del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, constituye un vicio esencial determinante de su nulidad de pleno derecho". La consideración sobre la preceptividad, pues, de este trámite de audiencia ha de atemperarse en cada caso a la observancia de los preceptos legales antes citados, correctamente interpretados, conforme a la doctrina fijada por la posición jurisprudencial recordada. En el supuesto que nos ocupa, se considera ciertamente adecuada y correcta la utilización del trámite de información pública efectuado en cumplimiento de lo establecido en el art. 130.5 de la LPA. En cuanto al requisito de recabar el parecer en razonado informe y en trámite de audiencia individualizada a entidades o corporaciones representativas de intereses relacionados con la materia de que se trata el proyecto normativo elaborado, el mismo sería exigible siempre que reúna las condiciones antes analizadas, de acuerdo con la orientación referenciada del Tribunal Supremo.

3. Por otra parte, el proyecto de disposición administrativa articulado cumple las exigencias impuestas por el art. 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ostentando la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en la ordenación y promoción del turismo en el archipiélago, de acuerdo a lo establecido por el art. 29.14 del EACan, habiéndose operado el traspaso de las funciones y servicios del Estado en materia de turismo en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 2.807/1983.

III

Sin perjuicio de lo expuesto, el estudio del articulado del Proyecto objeto de este Dictamen determina la procedencia de formular determinadas consideraciones puntuales, que se pasan a exponer a continuación, a algunos de los aspectos de la regulación normativa pretendida, efectuándose las observaciones siguiendo el orden del propio articulado del texto examinado:

Art.5.- Tal y como aparece el enunciado de este precepto y comparándolo con el contenido del artículo referenciado, se aprecia cierta contradicción dado que el objeto del Registro, según está previsto en la Ley de cobertura, se concreta a las

empresas, las actividades y los establecimientos turísticos. La regulación de la inscripción y de la anotación -para restablecer la sintonía del enunciado con la materia que se trata de regular- debiera adecuarse al correspondiente título del artículo, para evitar el equívoco y la confusión generada por equiparar el objeto del Registro con el de las inscripciones.

Art.9.- Según el art. 22.3.B) de la LTC, en la Sección Segunda del Registro serán objeto de inscripción las Resoluciones de las Administraciones públicas competentes de autorización de actividades turísticas y de establecimientos donde aquéllas se desarrollen, así como las incidencias posteriores que las mismas puedan tener. De ello se deriva que las inscripciones y anotaciones a efectuar en la referida Sección Segunda han de concretarse al mandato de la Ley habilitante; o sea, al contenido de las Resoluciones administrativas dictadas a las que se refiere la Ley de cobertura, circunstancia que el proyecto normativo no parece regular con la precisión debida al seleccionar un conjunto de datos centrando en ellos la materia objeto de las inscripciones de la referida Sección Segunda bajo la imprecisa declaración de que constarán, según los casos, todos o algunos de tales datos, cuando lo ordenado por la Ley habilitante es que sean precisamente las resoluciones indicadas las que sean objeto de inscripción.

Se advierte además en el apartado 2.a) el uso confuso que se hace del concepto genérico 'Empresa', asimilándolo al de persona jurídica y anteponiéndolo al de empresario individual que es una de sus variantes. Parece que el resto de los datos que a continuación enumera vienen todos ellos referidos a tales empresas, reproduciéndose innecesariamente el catálogo o censo de empresas turísticas, que es lo prevenido para las inscripciones de la Sección Primera, censo que se completa con la serie de datos resultantes o entresacados de las Resoluciones administrativas que los organismos competentes dicten, que de modo obligatorio han de comunicar para que accedan al Registro a efectos de su inscripción o anotación.

Art.10.- En el apartado 2.a) la referencia al cese de la actividad -a efectos de practicar anotaciones a instancia de parte- parece ser suficientemente comprensiva de los demás supuestos que enumera, siendo en todo caso -más que ambigua e imprecisa- jurídicamente incorrecta la expresión 'disolución de la empresa', pues no puede equipararse la más amplia eventualidad de la conclusión de la actividad

empresarial -comprendiendo tanto la de la persona física o empresario individual como la de las personas jurídicas en su múltiple expresión- con el supuesto de disolución de sociedades.

Art.19.- El sistema elegido de cómputo del plazo para la práctica de los asientos -a realizar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la calificación de validez- presenta el problema de la indeterminación no sólo del plazo máximo para resolver, sino -lo que es más trascendente- el de la concreción y fijación exacta de cuál es el acto administrativo resolutorio final, cuando se trate de solicitudes de inscripción que formulen los interesados. No se ajustaría lo regulado a lo prescrito en el art. 42.2 de la LRJAP-PAC si se partiera de la consideración del asiento registral como tal acto o resolución, que es lo que hace el art. 20 del Proyecto analizado, puesto que el comienzo del cómputo ha de efectuarse a partir de la fecha de la petición si se trata de inscripciones o anotaciones a practicar a instancia de parte, y la obligación de producción de la resolución que pone término al procedimiento -en este caso, la propia inscripción o anotación- quedaría indeterminada en el tiempo porque el comienzo del plazo que se establece para practicarla va a depender del momento en que concluya un acto de trámite; es decir, la calificación jurídica registral.

Otra cosa resultaría -como se advertirá en la observación que se formulará al artículo siguiente- si se partiera de la consideración -a falta de una expresa regulación de la materia al regularse el procedimiento especial para acceder a la inscripción registral, y al menos en cuanto a las inscripciones a practicar a instancia de parte- de que la resolución que pone término al procedimiento es el acto que después de verificada la calificación jurídica se dicte ordenando se practique la inscripción, en cuyo caso operaría la previsión contenida en el citado art. 42.2 de la LRJAP-PAC, según el cual, cuando la norma del procedimiento no fije plazos el plazo máximo para resolver será de tres meses, contados, como antes se indicó, desde la fecha de solicitud; y ello, sin perjuicio de la eventual posibilidad de aplicación de la previsión de ampliación de dicho plazo en los casos que el mismo precepto determina.

Arts. 20 y 21.- La asignación a los asientos del carácter de actos administrativos -con los efectos inherentes en cuanto a la determinación de que contra ellos procederá recurso ordinario ante el titular de la Consejería competente en materia turística- al margen de presentar la problemática tratada en la consideración

anterior, no es correcta, ya que no se puede derivar de los mismos ni las presunciones ni los efectos propios de los actos administrativos, que en cambio sí derivarían de las Resoluciones que pongan término al procedimiento ordenando o denegando la práctica de las inscripciones o anotaciones.

C O N C L U S I O N E S

1. El Gobierno de Canarias cuenta con habilitación legal para dictar la disposición reglamentaria objeto de este Dictamen, regulando una materia sobre la que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida competencia exclusiva.

2. En el Fundamento III del presente Dictamen se formulan puntuales observaciones sobre determinados preceptos del proyecto normativo examinado.