



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 135/2005

(Pleno)

La Laguna, a 4 de mayo de 2005.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos y se aprueba el sistema informático que le da soporte (EXP. 97/2005 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es el Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos y se aprueba el sistema informático que le da soporte. Dicho Registro se encuentra regulado por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT), en sus arts. 22 y 23, cuyo tenor literal, no obstante, resultó modificado por la Ley 19/2003, de 14 de abril, de aprobación de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (LDDOGT), con vistas a configurar justamente el Registro "como elemento central del sistema de información de la oferta alojativa turística", según se expresa en la propia Exposición de Motivos de la citada Ley.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo. En efecto, la normativa reglamentaria proyectada se propone dar el debido desarrollo a las previsiones legales establecidas sobre el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos, a fin de asegurar la efectividad y

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

operatividad plena de tales previsiones legales. Es claro, por consiguiente, su carácter de reglamento ejecutivo, en los términos que acaban de indicarse.

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Reglamento no se ha incurrido en vicios de forma que impidan un Dictamen de fondo. Obran en el expediente, efectivamente, los documentos exigidos y constan de este modo en el mismo los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad, de impacto por razón de género, así como la Memoria económica; también, la certificación acreditativa del trámite de audiencia; los informes de la Oficina Presupuestaria, de la Dirección General del Servicio Jurídico, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de la Inspección General de Servicios y los de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia y Justicia y de Turismo; así como, por último, el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

II

1. La Ley 19/2003 se publicó en el Boletín Oficial de Canarias el 15 de abril de 2003 y entró en vigor, según su disposición final tercera, el día siguiente. La disposición adicional tercera.2 LDDOGT modificó el art. 22 de la LOT, dándole a este precepto la siguiente redacción:

«Art. 22. Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos.

1. El Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos es un registro público, custodiado y gestionado por la Consejería competente en materia de turismo de la Administración pública de Canarias, constituyendo el soporte de la información turística procedente de todas las Administraciones con competencia en la materia.

2. La inscripción será obligatoria para promover o desarrollar cualquier actividad turística en el ámbito territorial del archipiélago canario.

3. En el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos serán objeto de inscripción las Resoluciones de autorización previa y de apertura de establecimientos turísticos y de iniciación de actividades turísticas, así como todos los actos administrativos y las Resoluciones judiciales firmes que afecten al contenido de las mismas.

4. El Registro atenderá al principio de publicidad y se tendrá acceso al mismo en los términos establecidos en la normativa aplicable a los registros públicos administrativos.

5. Reglamentariamente se aprobará el sistema informático que dé soporte al Registro y se regulará el procedimiento a seguir por las Administraciones turísticas que produzcan los actos objeto de inscripción para obtener la misma, así como su adaptación a los restantes registros administrativos».

Por su parte, la disposición adicional tercera.3 LDDOGT modificó el art. 23 LOT en el siguiente sentido:

«Art. 23. Naturaleza de la inscripción.

1. Los actos administrativos previstos en el apartado 3 del artículo anterior deberán ser inscritos en el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos antes de procederse a su notificación a los interesados, que tendrá que cursarse dentro del plazo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

2. La eficacia de dichos actos quedará supeditada a su notificación.

3. El Documento acreditativo de la inscripción en el Registro General será requisito previo y necesario para la tramitación, ante cualquier Administración pública, de expedientes relacionados con la materia turística, incluyendo las licencias municipales de edificación y de apertura de establecimientos».

2. Entre las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias figura la número 28, norma de aplicación directa que igualmente ha de tenerse en cuenta, cuyo tenor dice así:

«1. Para poder acometer adecuadamente la planificación, ordenación y regulación del sector, se implantará un sistema de información turística, compartido por las tres Administraciones públicas canarias y vinculado al Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, estableciéndose los mecanismos para suministrar y mantener los datos.

2. Se realizará un censo de los establecimientos turísticos alojativos y de equipamiento complementario, detallando sus principales características funcionales, constructivas y ambientales, así como del suelo clasificado con

destino turístico, igualmente detallado respecto de su capacidad y estado de urbanización y edificación.

3. En el plazo de nueve meses, previo el oportuno proceso de concertación, se desarrollará mediante Decreto la organización y funcionamiento del sistema de información turística, fijándose el inicio de su operatividad en un año. En el mismo plazo de nueve meses, se realizará el censo de establecimientos y de suelo.>>

La Directriz 28, por tanto, establece que el Sistema de Información Turística estará vinculado al Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos (Registro General). Sin embargo, son dos instrumentos distintos aunque relacionados; el Sistema de Información Turística y el Registro General.

3. La disposición final 2ª LDDOGT habilita sin límite temporal al Gobierno para su desarrollo reglamentario. Sin embargo, la Directriz 28 ordena la regulación reglamentaria del Sistema de Información Turística en el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de la citada Ley.

Atendiendo a la fecha de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, el Sistema de Información Turística debía estar regulado reglamentariamente antes del 16 de diciembre de 2003.

En cuanto al Registro General, que ya está regulado por el Reglamento aprobado por el Decreto 67/1996, de 18 de abril, la Ley 19/2003 no establece un plazo temporal específico para proceder a la adaptación, si resultara necesaria, de su normativa reglamentaria.

Se plantea entonces, a la vista de lo expuesto, el problema de la caducidad del ejercicio en plazo de la potestad reglamentaria de la Administración, aunque sólo respecto del establecimiento y aprobación del Sistema de Información Turística.

4. En el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia 212/1996, de 19 de diciembre, el Tribunal Constitucional afirma, en relación con la disposición adicional 1ª.e) de la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, que contenía un mandato al Gobierno para que en el plazo de seis meses procediera al desarrollo reglamentario de determinados aspectos de la Ley, que "el sentido de la cláusula (...) no se agotaba en ordenar dicha actuación por parte del Gobierno, sino el que ésta tuviera además lugar en el indicado plazo. En consecuencia, una vez que ha transcurrido, como con exceso lo ha

hecho, el señalado plazo, cualquier disposición reglamentaria que en el futuro pudiera dictar el Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria, con los límites constitucionales y legales a ella inherentes, nunca la de una prescripción como la que nos ocupa, absolutamente decaída en tiempo”.

Para el Tribunal Constitucional, pues, si el Gobierno en el plazo fijado por la Ley no procede a su desarrollo reglamentario, ello no impide que pueda regular la materia afectada posteriormente, pero solo con base en la atribución constitucional de potestad reglamentaria (en nuestro caso, estatutaria *ex art.15.2* del Estatuto de Autonomía), aunque siempre que esa materia no esté reservada a ley. Si tal fuere el caso, el reglamento no podrá entrar a regularla porque esas materias sólo las puede disciplinar dentro de los límites y con las condiciones que la ley haya establecido.

En definitiva, si el plazo de desarrollo reglamentario legalmente previsto se superase y el reglamento pretendiera apoyarse en la autorización legal, ésta debiera ser renovada, sin perjuicio de que, de no hacerlo, se podrá regular la materia no reservada a la ley por el reglamento en ejercicio de la potestad reglamentaria, complementando la normativa legal.

Por eso, aunque la Directriz 28 establece un plazo de nueve meses para que el Gobierno regule por reglamento la organización y el funcionamiento del Sistema de Información Turística, ello no significa que después de su término no se pueda dictar esa normativa reglamentaria, porque la organización y el funcionamiento de un sistema de información es una materia estrictamente técnica que no está reservada a ley, por lo que puede ser regulada por el Gobierno en cualquier momento en virtud de la atribución estatutaria de la potestad reglamentaria, siempre que respete la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que es la que regula el tratamiento de los datos personales de las personas físicas, materia distinta pero relacionada con aquella estrictamente técnica y organizativa y por eso propia del reglamento.

5. El Decreto es la forma que revisten los actos del Gobierno, ya sean singulares, ya sean normativos por crear normas reglamentarias (arts. 34, 35 y 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias). Pero la forma que reviste el acto normativo no se confunde con las normas que exterioriza, por cuya razón la denominación correcta de los

Decretos que introducen en el Ordenamiento normas reglamentarias es *Decreto por el que se aprueba el Reglamento*; en el presente caso, *del Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos*.

III

1. El segundo párrafo del art. 2 del Proyecto de Reglamento (PR) dice que los ciudadanos tendrán acceso al Registro en los términos previstos en el art. 35.h) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

El derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos lo reconoce el art. 105.b) de la Constitución, que remite a la ley, así como el art. 35.h) LRJAP-PAC. Después, lo regula con carácter general el art. 37 LRJAP-PAC. El art. 22 LOT califica al Registro General de un registro público (art. 22.1 LOT) y, en atención al principio de publicidad, justamente, está garantizado igualmente el acceso al mismo, según precisa el propio precepto legal antes indicado, "en los términos establecidos en la normativa aplicable a los registros públicos administrativos" (art. 22.4 LOT). De ahí que sea necesario el segundo párrafo del art. 2 PR.

La normativa reglamentaria proyectada (art. 2.2 PR) precisa, del modo expuesto, la base legal sobre la que descansa el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros. El art. 35.h) LRJAP-PAC se limita a reconocer el derecho, pero las condiciones para su ejercicio se concretan en el ulterior art. 37 LRJAP-PAC.

2. El art. 13.2.a) LOT dispone que las empresas turísticas para establecerse y desarrollar su actividad en Canarias han de inscribirse en el Registro General, deber específico que es distinto del de obtener las correspondientes autorizaciones previas [art. 13.2.b) LOT]. El art. 48.3 LOT exige que los representantes en Canarias de operadores e intermediarios turísticos no domiciliados en el Archipiélago se inscriban como tales en el Registro General. El art. 50.1 LOT prescribe que los restaurantes, cafeterías, bares y establecimientos similares se registren en el Registro General, debiendo exigírseles el documento acreditativo de la inscripción así como las autorizaciones previas. El art. 64 LOT contempla la inscripción en el Registro General de cualquier operador en urbanizaciones y núcleos turísticos. El art. 75.1 LOT tipifica como infracción muy grave la actuación sin la preceptiva inscripción en el Registro General o sin cualquiera de las autorizaciones preceptivas. Las disposiciones

transitorias de la LOT contemplan en el plazo temporal establecido por ellas la inscripción en el Registro General de las empresas independientemente de que sus establecimientos estuvieran autorizados.

El art. 22.2 LOT -según la redacción que le dio la disposición adicional 3ª.2 LDDOGT, en coherencia con el art. 13.2 LOT- dispone que la inscripción en el Registro General es obligatoria para promover o desarrollar la actividad turística, y el art. 23.3 LOT, modificado por la disposición adicional 3ª.3 LDDOGT, establece que el documento acreditativo de la inscripción en el Registro General es un requisito previo y necesario para la tramitación, ante cualquier Administración pública, de expedientes relacionados con la materia turística, incluyendo las licencias municipales de edificación y de apertura de establecimientos.

De los preceptos analizados podría inferirse que la inscripción de las empresas turísticas en el Registro General es obligatoria y previa a la obtención de cualquier autorización. Y de ser tal el caso, desde luego, resultaría patente que el art. 4.1 PR (y concordantes 4.3, 5, 7, 8, disposición adicional 1ª y disposiciones transitorias) resultaría un precepto incompleto, en cuanto contempla como objeto sólo la inscripción de las autorizaciones administrativas, la imposición de sanciones muy graves y las graves contempladas en el art. 76.19 LOT y los actos administrativos y Resoluciones judiciales firmes que afecten al contenido de las Resoluciones administrativas inscritas. Los arts. 22.3 y 81.4 LOT ordenan, en efecto, que se inscriban en el Registro General esas Resoluciones, pero los otros artículos de la Ley que antes se han mencionado establecen que también se han de inscribir las empresas turísticas.

Así las cosas, y frente a lo dispuesto por la normativa precedente, la obligación de inscripción se proyecta sobre los actos administrativos que autorizan a las empresas y establecimientos que desarrollan su actividad en el ámbito del turismo. Si bien, lógicamente, a través de la inscripción de tales actos, se obtiene la identificación de los titulares de tales empresas [art. 6.1 PR, especialmente, en su apartado b)] y, de este modo, se satisface también la exigencia legal, asimismo incuestionable, que obliga a tales empresas a inscribirse en el Registro General (arts. 13.2 y 22.2). En otros términos, se obliga a tales empresas a inscribirse, al obligarles a inscribir los actos que legitiman el desarrollo de su actividad.

Ciertamente, el planteamiento expuesto habría podido tener una más clara acogida en el marco normativo de aplicación; ahora bien, en todo caso, los equívocos que se suscitan provienen directamente de la propia Ley, y no del Proyecto de Decreto sometido ahora a nuestra consideración; y, por lo demás, aquéllos se deben en último término a la reforma puntual de una pieza del sistema general de la Ley (el Registro General, arts. 22 y 23) y a su inserción dentro de un texto normativo que no es objeto de modificación y que inicialmente configuraba dicha pieza de otro modo. Pueden ser hasta cierto punto inevitables tales desajustes, incluso; aunque en estos supuestos, justamente, ha de prevalecer lo dispuesto por la reforma misma y lo pretendido por ella, a cuya luz, por tanto, ha de procederse ahora a interpretar el texto legal originario.

3. El art. 4.1.a) PR dispone la inscripción en el Registro General de las "autorizaciones" de actividades turísticas no reglamentadas. Y, a continuación, el art. 4.2 PR define como actividad turística reglamentada la que necesita autorización expedida por la Administración turística y como no reglamentada la que no necesita dicha autorización, pero sí la cobertura de otro título administrativo habilitante.

La Ley no establece el criterio que diferencia la actividad turística reglamentada y la no reglamentada. Contiene sólo una previsión al respecto (art. 24 LOT) que, por lo demás, no concreta el ámbito de las actividades no reglamentadas, concepto que al contrario presupone. El Proyecto de Decreto puede ahora trazar los perfiles sobre los que descansa tal distinción, por razones de seguridad jurídica. Pero justamente para atender los requerimientos de esta índole ha de proceder a hacerlo con la máxima nitidez, si cabe, toda vez que la exigencia de inscripción en el Registro General se impone a ambos tipos de actividades aunque estén sujetos a regímenes jurídicos diferentes.

Por lo demás, aparte de las actividades empresariales que se puedan considerar turísticas pero que no son subsumibles en ninguno de los párrafos b) a g) del art. 2.1 LOT, el art. 2.1.h) LOT habilita al Gobierno para considerar igualmente turísticas otras actividades, con los consiguientes efectos en punto a su inscripción en el Registro General. Por estas razones, se estima preciso proceder a una mayor decantación de los preceptos indicados [arts. 4.1.a) y 4.2 PR y, en conexión con estos preceptos, el art. 5.6 PR].

4. El TURIDATA es un sistema de información que integrará la información del Registro General y servirá para su gestión, pero no se confunde con éste, como

resulta de la comparación de la Directriz 28 LDDOGT con el art. 22 LOT. Por ello, se debe reparar el segundo párrafo de la disposición transitoria 1ª PR que dispone que conservarán su vigencia las inscripciones realizadas de conformidad con la legislación anterior hasta que la información obrante en la Sección segunda de la actual configuración del Registro General sea transferida al TURIDATA.

Del mismo modo, ha de corregirse lo dispuesto por el art. 12 PR, puesto que el TURIDATA no puede ser la propia denominación del Sistema de Información Turística que pretende implantarse y servir a la vez de soporte al mismo, como dicho precepto indica de modo sucesivo. O una cosa o la otra, como resulta obvio.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a Derecho el Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo, en cuanto que se ajusta a las exigencias legales que le resultan de aplicación. No obstante, se formulan diversas observaciones al mismo, expresadas en el Fundamento III de este Dictamen.