



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de febrero de 2014, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de Promoción de la Actividad Turística de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de enero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 2/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta -entendiendo como tal el fechado el 5 de diciembre de 2013- consta de un preámbulo, 19 artículos, divididos en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



La parte expositiva refiere la necesidad de regular en una única norma el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León, creados por la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León. Expone que la regulación del Registro de Turismo de Castilla y León sustituye a la del vigente Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas existente en la Comunidad de Castilla y León; que en ella “se reflejan los cambios ocurridos desde la última reglamentación, las nuevas demandas sociales y las modernas exigencias de la política turística!” y que el Registro es “un instrumento para el conocimiento de los sujetos que prestan los diferentes servicios, las actividades y las profesiones turísticas que se desenvuelven dentro del ámbito territorial de Castilla y León”. En cuanto al Centro de promoción de la actividad turística de Castilla y León, afirma que “constituye una valiosa herramienta para la promoción y difusión turística de los establecimientos, actividades y profesiones inscritas en el Registro de Turismo de Castilla y León, y también una base de datos de las actividades turísticas complementarias, que se incluirán cuando lo soliciten sus titulares”. Finalmente, alude a la competencia en virtud de la cual se elabora el proyecto de decreto y describe el contenido de la futura norma.

El articulado del texto se integra en tres capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

- El capítulo I (“Disposiciones generales”) delimita el objeto del decreto y regula la naturaleza, la adscripción, el ámbito objetivo, los órganos competentes y el acceso a la información del Registro de Turismo y del Censo de promoción de la actividad turística (artículos 1 a 5).

- El capítulo II (“Registro de Turismo de Castilla y León”) establece las funciones y estructura del registro, el contenido de la inscripción, la asignación del número de inscripción, el procedimiento de inscripción de las altas, modificaciones y bajas y los efectos de la inscripción (artículos 6 a 11).

- El capítulo III (“Censo de Promoción de la actividad turística de Castilla y León”) se ocupa de las funciones y estructura del censo, del procedimiento para incluir en él las actividades turísticas complementarias, del contenido de las anotaciones, de la asignación del número del censo, de la modificación y bajas en el censo de los datos de las actividades turísticas



complementarias en el censo y de los efectos de la inclusión en el censo (artículos 12 a 19).

La disposición adicional primera prevé la gestión informática del Registro de Turismo y del Censo de promoción de la actividad turística, y la segunda contempla el sometimiento de los datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

La disposición transitoria primera establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del decreto para la incorporación al Registro de Turismo de las inscripciones practicadas en el Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas de la Comunidad de Castilla y León. La segunda atribuye al órgano directivo central en materia de turismo la competencia para inscribir y anotar las actividades de intermediación turística en el Registro de Turismo y en el Censo de promoción de la actividad turística, mientras no se apruebe la normativa específica que regule aquellas actividades.

La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto que se pretende aprobar.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la norma; y la segunda prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- 1.- Proyecto de decreto de 22 de septiembre de 2011.
- 2.- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo, de 4 de noviembre de 2011.
- 3.- Proyecto de decreto de 16 de noviembre de 2011.



4.- Nuevo informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo, de 23 de diciembre de 2011.

5.- Proyecto de decreto de 25 de julio de 2012.

6.- Proyecto de decreto de 20 de junio de 2013.

7.- Nuevo informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo, de 9 de julio.

8.- Remisión, el 9 de julio, del proyecto de decreto a las restantes Consejerías para que puedan formular observaciones. Consta en el expediente, junto al escrito de remisión, el proyecto de decreto de 20 de junio.

9.- Observaciones realizadas por las Consejerías de Hacienda y de Fomento y Medio Ambiente. Obran asimismo escritos de las Secretarías Generales de las Consejerías de la Presidencia, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto.

10.- Proyecto de decreto de 9 de agosto.

11.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 3 de septiembre. Junto a la petición de informe consta la memoria económica del proyecto de decreto, firmada por el Director General de Turismo el 31 de julio.

12.- Proyecto de decreto de 26 de septiembre.

13.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura y Turismo de 5 de noviembre de 2013, en el que se concluye que no se observa objeción de legalidad al proyecto analizado.

14.- Informe previo del Consejo Económico y Social emitido el 2 de diciembre de 2013, sobre el proyecto de decreto de 26 de septiembre.



15.- Proyecto de decreto sometido a dictamen, de 5 de diciembre.

16.- Memoria del proyecto de decreto, firmada por el Director General de Turismo el 12 de diciembre, comprensiva de los siguientes aspectos: objeto de la memoria, necesidad y oportunidad del proyecto, contenido del proyecto, marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, tramitación, impacto económico y presupuestario, evaluación de impacto de género y evaluación de impacto administrativo. La Memoria incluye como anexos:

- La memoria económica de 31 de julio.

- Un certificado de la secretaria del Consejo Autonómico de Turismo, expedido el 24 de septiembre, en el que se hace constar que el borrador de decreto se presentó a dicho órgano el 20 de junio de 2012 para la presentación de alegaciones.

- Alegaciones presentadas por CECALE y CC.OO.

- Documentación relativa al trámite de información pública realizado a través del portal web Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

17.- Informe del Secretario General de la Consejería de Cultura y Turismo de 12 de diciembre de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el



supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.



f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En cuanto al contenido del expediente, la Memoria del proyecto recoge los siguientes aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: necesidad y oportunidad del proyecto, contenido del proyecto, marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, tramitación, impacto económico y presupuestario, evaluación de impacto de género y evaluación de impacto administrativo. Del contenido del proyecto se infiere la no necesidad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3.

Sin embargo, se advierte que no constan en el expediente remitido las alegaciones presentadas por la Federación Castellano-Leonesa de Empresarios de Hostelería que se mencionan en la página 15 de la Memoria del proyecto de decreto, al referirse al informe del Consejo de Turismo de Castilla y León y a la participación de los representantes del sector.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto se ha analizado y debatido en el Consejo de Autonómico de Turismo de Castilla y León, dando así cumplimiento a lo



previsto en el artículo 10.4.b) de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las de Hacienda y de Fomento y Medio Ambiente. Por el contrario, las Consejerías de la Presidencia, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades contestaron en el sentido de no formular sugerencias.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013 (vigente en la fecha de emisión del informe).

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, tal como exige la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta asimismo el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Aun cuando no es preceptivo, el proyecto de decreto se ha sometido a información pública a través de la web institucional Gobierno Abierto, lo que ha permitido la posibilidad de participación ciudadana mediante la aportación de propuestas y sugerencias, si bien en este caso han sido escasas.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.



3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Rango, carácter y aprobación de la norma proyectada.

A) El artículo 70.1.26ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en materia de promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad. En ejercicio de esta competencia, corresponden a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía).

En virtud de dicha competencia se promulgó la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, cuyos artículos 28 y 65 crean el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León, respectivamente, cuyo desarrollo reglamentario se habilita en las disposiciones finales de dicha ley:

- El artículo 28 crea el Registro de Turismo de Castilla y León como un registro "de naturaleza administrativa y carácter público, adscrito a la Consejería competente en materia de turismo. En él se inscribirán los establecimientos, las actividades de intermediación turística, de turismo activo y otras actividades no vinculadas a un establecimiento físico, así como los guías de turismo establecidos en la Comunidad de Castilla y León". El apartado 3 remite al desarrollo reglamentario la aprobación de sus normas de organización y funcionamiento. La disposición final primera impone a la Junta de Castilla y León la obligación de aprobar las normas de organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Castilla y León en el plazo de tres meses contados desde la entrada en vigor de la ley.

- El artículo 65 configura el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León como "una base de datos para la promoción y difusión de la actividad turística de la Comunidad Autónoma". En el Censo se incluirán "el conjunto de establecimientos, actividades turísticas y guías de turismo inscritos en el Registro de Turismo de Castilla y León, así como, a solicitud de sus titulares, las actividades turísticas complementarias en los términos que se establezcan". La disposición final quinta de la ley obliga a la Consejería competente en materia de turismo a crear el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León en el plazo de tres meses contados desde la entrada en vigor de la ley.



- La disposición final octava de la ley faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación y desarrollo.

En desarrollo de los preceptos y disposiciones citadas se ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.

B) El rango de la norma propuesta (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

C) Respecto al carácter del proyecto de decreto remitido, cabría estimar, a la vista de lo previsto en su artículo 1, que participa, si bien parcialmente, de la naturaleza de un reglamento organizativo, ya que su objeto es regular el funcionamiento de un registro administrativo.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, además de la regulación estrictamente referida al Registro de Turismo de Castilla y León y al Censo de promoción de la actividad turística, el proyecto de decreto contiene algunas referencias que exceden de ese carácter puramente organizativo.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material". Los independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios", regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La



jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986, entre otras).

Tratándose, pues, de un reglamento ejecutivo, ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

D) La preparación y presentación del proyecto normativo a la Junta de Castilla y León corresponde a la Consejería de la Cultura y Turismo, *ex* artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y dentro de ella, la Dirección General de Turismo es la responsable de su elaboración (artículos 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 8 del Decreto 39/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo).

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio ("aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León (...)").

E) Por último, ha de ponerse de manifiesto que se ha sobrepasado en exceso el plazo de tres meses previsto en las disposiciones finales primera y quinta de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, para que la Junta de Castilla y León aprobara la normativa desarrollo del Registro de Turismo de Castilla y León y creara y regulara el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León.

Llama la atención que, pese al plazo de tres meses previsto en las disposiciones finales citadas, se haya producido una inexplicable parálisis del procedimiento de elaboración de la norma entre el segundo informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento (23 de diciembre de 2011) y el siguiente borrador de proyecto de decreto (25 de julio de 2012); paralización que se prolonga aún más desde esta fecha hasta el proyecto de decreto de 20 de junio de 2013.

Sin perjuicio del reproche que merece tal demora, en cuanto actuación contraria a la eficiencia con la que debe actuar la Administración, se considera que el transcurso del plazo legal no constituye un obstáculo insalvable para



aprobar la norma proyectada, tal y como ha sostenido este Consejo en su Dictamen 784/2012, de 29 de noviembre, acogiendo el criterio mantenido por el Consejo de Estado (por todos, dictámenes 1.454/2001, de 31 de mayo, 1.145/2008, de 24 de julio, o 403/2012, de 19 de abril).

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Preámbulo.

En el párrafo segundo del preámbulo se señala que la Orden de 20 de enero de 1988 de la Consejería de Fomento, por la que se crea el Registro de Empresas y Actividades Turísticas existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León “se ha visto modificada con la entrada en vigor de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León”, cuando en realidad la disposición derogatoria, en su apartado 2, letra c), de esta Ley deroga de manera expresa dicha Orden, sin perjuicio de las normas transitorias que se prevén. Debe, por tanto, rectificarse la referencia a la modificación de tal regulación.

Por el mismo motivo, el razonamiento relativo a la “conveniencia de la elaboración de un nuevo decreto en lugar de la modificación del vigente” no resulta adecuado, de conformidad con lo expuesto.

Por otra parte, no resulta ajustada a la Ley la alusión, en el párrafo tercero, a “entidades y profesionales inscritos en el registro de Turismo”, ya que, de acuerdo con el artículo 65.1, la referencia debe ser a “establecimientos, actividades turísticas y guías de turismo”.

Artículo 3.- *Ámbito objetivo.*

Debe completarse en el apartado 2 de este artículo la referencia que se hace al artículo 66 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, con una mención al decreto cuya aprobación se propone, ya que las actividades turísticas complementarias que pueden anotarse en el Censo de promoción de la actividad turística son, no solo las enumeradas en el artículo 66 de la Ley, sino también las contempladas en el artículo 3.2 de proyecto de decreto, que amplía las previstas en la norma legal.



Artículo 8.- *Contenido de la inscripción.*

En relación con este artículo, se sugiere una reestructuración de los apartados del precepto, ya que los apartados 2 y 3, al igual que el apartado 1, parecen referirse exclusivamente a las anotaciones que deben realizarse en las Secciones Primera a Décima del Registro, mientras que el apartado 4 alude simplemente a la Sección Undécima.

Artículo 10.- *Procedimiento de inscripción de las altas, modificaciones y bajas.*

Respecto a este artículo debe revisarse la redacción del apartado 3, ya que la referencia al artículo 23 no incluye a los guías de turismo, por lo que podría llevar a una interpretación de que los datos de estos no podrían modificarse.

Por otra parte, en el apartado 4.b) se prevé que, en caso de fallecimiento del guía de turismo, la cancelación podrán solicitarla sus derechohabientes. Sin embargo, no se contempla quién debe solicitar o cómo debe efectuarse la cancelación si los sucesores no lo piden.

Artículo 15.- *Contenido de las anotaciones.*

En cuanto a este artículo, se sugiere la conveniencia de unificar los apartados 2 y 3 en un único apartado, ya que los datos a que se alude este último son también relativos a las actividades turísticas complementarias, y no a los establecimientos y actividades previstos en el apartado 1.

Disposición adicional segunda.- *Protección de datos de carácter personal.*

Esta disposición podría eliminarse del texto del proyecto, puesto que su contenido parece ya recogido en el artículo 5 del proyecto.

**III
CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el Registro de Turismo de Castilla y León y el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León.

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