

C/II/8556/2021

PRES 234/2021

Asunto: Informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre el proyecto de Decreto del Consell por el que se regula el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana.

Por la Subsecretaria de Presidencia se solicita informe de la Abogacía General de la Generalitat sobre el proyecto de Decreto del Consell que se referencia en el título.

Examinada la documentación remitida y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante Ley 10/2005), se emite el siguiente,

INFORME

Primero.- Carácter del informe.

El presente informe se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, en relación con el artículo 43.1.e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell). De conformidad con lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, este informe no tiene carácter vinculante, si bien los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

Segundo.- Objeto del proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto, según establece su artículo primero, tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, y también la modificación del Decreto 119/2006, de 28 de julio, del Consell, regulador de las declaraciones de fiestas, itinerarios,

publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de la Comunitat Valenciana, que se contempla en su disposición final primera (en adelante Decreto 119/2006).

Tercero.- Marco jurídico y competencial

El proyecto desarrolla las previsiones relativas al Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, contenidas en el Capítulo VI (artículos 77 y siguientes) de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalitat, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 15/2018).

En lo que se refiere a la competencia material para dictar la norma, el artículo 49.1.12º del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Turismo y la Ley 15/2018, que como se ha dicho regula en el Capítulo VI el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana faculta, en su disposición final primera, al Consell para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. Por otra parte, el artículo 32 de la Ley del Consell atribuye al Consell el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Al president, le corresponde la iniciativa para proponer al Consell la aprobación del Decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las Consellerias y sus atribuciones, que asigna a la Presidencia de la Generalitat, entre otras, las competencias en materia de turismo.

La modificación del Decreto 119/2006 le compete al Consell que lo aprobó y al presidente de la Generalitat, la iniciativa para proponer la citada aprobación de acuerdo con los mismos títulos competenciales citados.

CUARTO.- Procedimiento.

El proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley del Consell, adoptará la forma de Decreto del Consell y su tramitación se debe ajustar a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.4 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en el artículo 43 de la Ley del Consell, y en las previsiones de los capítulo I y III del Título III “Procedimiento de elaboración de los proyectos normativos” del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, que regula la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009), de acuerdo con el siguiente iter procedimental:

-Consulta previa a través del portal web de la Conselleria en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretende solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Podrá prescindirse del trámite de consulta previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

-Iniciación mediante resolución de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia con indicación del objeto de regulación y designación del órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación.

- Emisión e incorporación al expediente de cuantos estudios e informes justifiquen su necesidad y oportunidad (memoria justificativa del proyecto o informe de necesidad y oportunidad) así como una memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración como

consecuencia de la adopción de la norma o, en su defecto, informe sobre la ausencia de tal coste o gasto.

-Formulación e incorporación del proyecto de disposición por el órgano competente (el designado para su tramitación).

-Constancia de la remisión, en su caso, de copia del expediente a las consellerias en cuyo ámbito competencial pudiera incidir el proyecto, para la emisión de informe en el plazo de diez días.

-Trámite de audiencia mediante la publicación del proyecto de orden en el portal web de la administración con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades y trámite de audiencia durante quince días a las organizaciones/asociaciones representativas de intereses afectados por la norma pudiendo omitirse estos trámites cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

-Petición de informes necesarios y autorizaciones o dictámenes previos preceptivos. En este caso, resulta preceptivo el informe de impacto de género (ex. Artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat para la Igualdad entre Mujeres y Hombres), el informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia (ex.artículo 22 quinquies de la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículos 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la Adolescencia y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas), el informe previsto en el artículo 26 de la ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones y el informe previsto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat

Valenciana, el informe sobre impacto en la competitividad de acuerdo con lo que prevé la Instrucción 1/2015 de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo.

- Informe de la Abogacía de la Generalitat a solicitud de la Subsecretaria de la Presidencia o conselleria.

- El informe del Consell Jurídic Consultiu, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

-Elaboración del texto definitivo dando cuenta razonada de las modificaciones como consecuencia de los dictámenes, así como de los aspectos de tales informes que no se hayan tenido en cuenta.

-Elevación al Consell para su aprobación.

Por lo que respecta al expediente remitido para informe junto con el texto consta la siguiente documentación acreditativa de los siguientes trámites:

1.- Documentación relativa a la consulta previa entre la que se incluye informe suscrito con fecha 2 de junio de 2021, por el director general de Turismo en el que consta que no se han producido aportaciones o alegaciones en el citado trámite.

2.-Propuesta de inicio del expediente relativo a la elaboración del proyecto de Decreto, suscrita con fecha 26 de abril de 2021 por el secretario autonómico de Turismo.

3.- Resolución de inicio de la Presidencia de la Generalitat, suscrito por el secretario autonómico de la Presidencia, por delegación del president, en el que se indica el objeto del proyecto de Decreto y se encomienda la elaboración del

proyecto a la dirección general de Turismo y la tramitación a la subsecretaría de la Presidencia de la Generalitat.

4.- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto suscrito con fecha 14 de julio de 2021 por el director general de Turismo.

5.-Memoria económica suscrita con fecha 14 de julio de 2021 por el director general de Turismo.

6.-Informe sobre impacto de género, suscrito con fecha 14 de julio de 2021, por el director general de Turismo, en el que se concluye que el proyecto tendrá un impacto de género positivo.

7.- Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia suscrito con fecha 14 de julio de 2021 por el director general de Turismo, en el que se concluye que no se aprecia que el proyecto tenga impacto en la infancia, la adolescencia o la familia.

8.- Informe sobre la no afectación a las competencias de la Comisión Delegada del Consell, de Inclusión y Derechos Sociales, suscrito con fecha 14 de julio de 2021 por el director general de turismo.

9.- Documentación relativa a la información pública del proyecto e informe sobre las alegaciones presentadas firmado con fecha 1 de octubre de 2021 por el director general de Turismo.

10.-Documentación relativa al trámite de audiencia a la Presidencia y a las Consellerias que incluye el informe del director general de Turismo de fecha 1 de octubre de 2021 y otro informe complementario del director general de Turismo de fecha 14 de octubre de 2021.

11.- Informe de coordinación informática suscrito con fecha 6 de septiembre de 2021 por el Subdirector General de Informática Departamental con el visto bueno

del Director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 7 de septiembre de 2021.

Y vista la relación de trámites efectuados y la documentación acreditativa de los mismos, procede informar que el proyecto normativo, en general ha seguido la regulación aplicable, aunque será necesario incorporar el informe previsto en el artículo 26 de la LHPSPS e igualmente se debe incluir en el informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto y en su caso en la memoria económica la justificación de la modificación prevista en la Disposición Final Primera a la que no se hace referencia alguna.

QUINTO.- Estructura, contenido y cuestiones de técnica normativa.

El proyecto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva compuesta por cuatro títulos, el Título I “Disposiciones Generales” (artículos 1 al 5), el Título II “Inscripción en el Registro” (artículos 6 al 9) y el Título III “Inscripción potestativa en el Registro”, dividido en dos capítulos, el Capítulo I “Inscripción de establecimientos de restauración, empresas turísticas de servicios complementarios y empresas de ocio y espectáculos de interés turístico”(artículos 10 y 11) y el Capítulo II “Inscripción de asociaciones, federaciones y confederaciones turísticas” (artículo 12, 13 y 14) y el Título IV “Efectos y publicidad del Registro” (artículos 15 a 17), además de dos disposiciones adicionales, la primera “Igualdad entre hombres y mujeres” y la segunda “Registro de empresas y establecimientos turísticos vigente”, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, la primera “Modificación del Decreto 119/2006, de 28 de julio, del Consell regulador de las declaraciones de fiestas, itinerarios, publicaciones y obras audiovisuales del interés turístico de la Comunitat Valenciana”, la segunda “Autorización para la actualización del Registro y la última “Entrada en vigor”.

En cuanto a las cuestiones de técnica normativa del proyecto y teniendo en cuenta las previsiones del Título II (artículos 2 a 38) del Decreto 24/2009, que

tienen el carácter de directrices o normas orientadoras y carecen del rango reglamentario, contenido y estructura del proyecto se hacen las siguientes observaciones y consideraciones:

- 1.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 24/2009, en la fórmula aprobatoria del proyecto o en el Preámbulo si por su número es aconsejable, se debe hacer referencia a los informes preceptivos además de a la audiencia de los órganos consultivos.
- 2.- En el Índice del proyecto de decreto no se recoge el artículo 17 que si aparece en el proyecto y en preámbulo se indica que el Decreto se estructura en cuatro títulos distribuidos en 16 artículos, cuando en realidad el número de artículos es 17, por lo que deberá corregirse.
- 3.- En el Preámbulo se debe hacer referencia a la justificación de la modificación contenida en la disposición final primera del proyecto de Decreto.
- 4.- En el Preámbulo se indica que el Título IV trata sobre los efectos y publicidad del Registro y aborda tanto los efectos de la inscripción registral como el acceso a la información del registro y debe incluirse también en esta descripción la protección de datos de carácter personal.
- 5.- Se recomienda unificar lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3 y lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1 y en todo caso, se deben evitar las duplicidades en la regulación.
- 6.- En el artículo 3 se establece en los apartados 5 y 6 que toda solicitud, declaración responsable o comunicación que se genere o pretenda generar cualquier tipo de inscripción en el registro, ya sea de alta, modificación o cancelación deberá presentarse por medios electrónicos para lo que se deberá disponer de firma electrónica avanzada, utilizando cualquiera de los sistemas de firma electrónica admitidos en la Sede la Generalitat y que cualquier otra

forma de presentación será inadmitida y se requerirá a la persona o entidad interesada para que la subsane a través de su presentación electrónica.

En el artículo 77.3 de la Ley 15/2018 se establece respecto a la relación de personas y entidades interesadas con el registro que se realizará preferentemente mediante medios electrónicos y en todo caso cuando ello resulte preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP).

El artículo 14.2 de la LPACAP determina las personas que están obligadas a relacionarse con la administración y el artículo 14.3 dispone que reglamentariamente, las administraciones públicas podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quedé acreditada que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Se deberá justificar en el expediente que todas las personas que pueden instar las inscripciones reguladas pueden estar obligadas a relacionarse telemáticamente con la administración.

7.- En el artículo 5 se recomienda, para una mayor claridad y unificación de terminología que en el apartado 1 de sustituya el término “encargadas” por “responsables”.

8.- El artículo 6 del proyecto de Decreto dispone que se inscribirán en el registro el inicio la modificación y cese de las actividades y servicios a las que se refiere el artículo 52 de la Ley 15/2018, con la excepción de las empresas y establecimientos a las que se refiere el Título III del proyecto de Decreto.

El Título III se refiere a la inscripción de establecimientos de restauración, empresas turísticas de servicios complementarios y empresas de ocio y

espectáculos de interés turístico, asociaciones, federaciones y confederaciones turísticas.

Esta regulación es incoherente pues parece que lo que se pretende no es excluir de la inscripción en el Registro a las empresas y establecimientos turísticos contemplados en el Título III sino establecer dos tipos de inscripciones, una podría ser preceptiva u obligatoria y la otra ya se define en el proyecto de Decreto como potestativa, por lo que para una mayor claridad se recomienda que se indique en el título del Título II como en artículo 6 que se trata de una inscripción de carácter obligatorio.

En este caso, se debería suprimir del artículo 6 y del Título II la referencia a la inscripción de las asociaciones, federaciones y confederaciones del sector turístico, que se regula en el Título III como inscripción potestativa.

9.- En el artículo 8.2 c) se recomienda suprimir por innecesario “que permitan una comunicación directa con la persona titular de la actividad”.

10.- En el artículo 77 de la Ley 15/2018, se dice respecto de la inscripción en el Registro de Turismo de las viviendas de uso turístico que además de la comunicación o declaración responsable de inicio de actividad debidamente cumplimentada y de los requisitos que se determinen reglamentariamente se deberá disponer del documento acreditativo de la compatibilidad urbanística de la administración local competente.

Tal requisito no se recoge en la regulación de la práctica de la inscripción del artículo 8 del proyecto de Decreto.

11.- En el artículo 14 se debe recoger entre las causas de cancelación de la inscripción el transcurso de dos meses desde la presentación de la comunicación o declaración responsable que sea preceptiva sin que se haya iniciado la actividad o el servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la ley de Turismo.

12.- En el artículo 15.2 se establecen dos momentos a partir del cual la inscripción registral surtirá efecto sin determinar en qué circunstancias se estimará uno u otro supuesto, lo que infringe el principio de seguridad jurídica.

13.- En la disposición adicional segunda se recomienda indicar para una mayor precisión y seguridad jurídica si la adaptación que se regula se hará de oficio por la administración o deberán instarla los particulares.

14.- En la disposición final primera, párrafo primero se deberá indicar a que órgano competente en materia de turismo, se autoriza para modificar y mediante qué instrumento se podrá realizar dicha modificación así como al órgano al que se autoriza a dictar instrucciones y resoluciones previstas en el párrafo segundo.

15.- La disposición final primera se titula “Modificación del Decreto 119/2006, de 28 de julio, del Consell, regulador de las declaraciones de fiestas, itinerarios, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de la Comunitat Valenciana” (en adelante Decreto 119/2006).

El artículo 33 del Decreto 24/2009 (con el carácter de directriz o norma orientadora) dispone que las disposiciones finales de los proyectos incluirán en primer lugar “los preceptos que modifican el derecho vigente, cuando la modificación de una norma no sea el objeto principal de la disposición.

Y también dispone que en la aplicación de este apartado deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.4 del Decreto 24/2009, que dice que “las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones”

Por lo tanto, desde el punto de vista formal y de técnica normativa no habría inconveniente en que una disposición final incluyera modificaciones del derecho vigente que no son el objeto de la disposición aunque sería más recomendable, teniendo en cuenta que el carácter restrictivo de las disposiciones modificativas,

que se tramitara la aprobación de una nueva disposición o al menos que se tramitará como proyecto de decreto diferenciado, puesto que además no hay conexión directa o indirecta entre ambas regulaciones.

El contenido material de la disposición final consiste en la introducción de una disposición adicional única en el Decreto 119/2006 que dice:

“A los solos efectos de la obtención de la autorización del uso festivo-recreativo del fuego con carácter excepcional en el desarrollo de celebraciones de fiestas locales o de arraigada tradición cultural, en las que se utilicen artificios de pirotecnia, encendido de hogueras o se utilicen dispositivos o equipamientos que usen fuego, destinados a cocinar o a la iluminación, según lo establecido en el artículo 146.1 g) del Decreto 98/1995, de 16 de mayo del Consell, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana (en adelante Decreto 98/1995), se procederá a dictar resolución de inscripción de declaración de fiesta de interés turístico de la Comunitat Valenciana, con la solicitud presentada que deberá ir acompañada del acuerdo del órgano de gobierno correspondiente junto con la declaración responsable del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4.1 de este Decreto”

Y al respecto, se debe manifestar que, aunque, como se ha dicho no consta en el expediente justificación o explicación alguna sobre la citada modificación, parece que se pretende establecer un procedimiento simplificado de declaración de fiesta de interés turístico de la Comunitat Valenciana, para los casos en los que en las citadas fiestas sea necesaria la autorización prevista en el artículo 146.1 g) del Decreto 98/1995.

El Decreto 98/1995 dispone en su artículo 146.1.g) que podrá realizarse en su ámbito de aplicación, previa declaración responsable y autorización de emplazamiento, el uso festivo-recreativo del fuego con carácter excepcional en el desarrollo de celebraciones de fiestas locales o de arraigada tradición cultural, en las que se utilicen artificios de pirotecnia, encendido de hogueras, o se utilicen dispositivos o equipamientos que usen fuego destinados a cocinar, o a la iluminación.

Y a estos efectos se entiende por fiestas locales o de arraigada tradición cultural, entre otras, las declaradas como fiestas de interés turístico de la Comunitat Valenciana en virtud de lo establecido en el Decreto 119/2006, de 28 de julio.

La declaración de fiesta de interés turístico de la Comunitat Valenciana es una distinción honorífica que tiene como objetivo la promoción turística de la Comunitat Valenciana, por lo que esta Abogacía entiende que no parece coherente el establecimiento de un procedimiento de inscripción en el Registro Especial de Fiestas, Itinerarios, Publicaciones y Obras Audiovisuales, de Interés Turístico de la Comunitat Valenciana, a los únicos efectos de obtener la autorización prevista en el artículo 146.1 g) del Decreto 98/1995.

Por otra parte, se advierte que la disposición adicional quinta únicamente se refiere a la simplificación del procedimiento de inscripción en el citado Registro. De acuerdo, con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 119/2006, la inscripción en el registro se produce una vez la fiesta haya sido reconocida como de interés turístico de la Comunitat Valenciana mediante resolución firme.

Por lo tanto, si lo que se pretende es una simplificación del procedimiento de la declaración se deberá modificar el mismo y no únicamente la inscripción en el Registro citado.

Es lo que debe informar esta Abogacía. El presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat tiene carácter preceptivo y no vinculante, si bien la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente, tal como dispone el artículo 6.1 de la misma Ley 10/2005, antes citada.

LA ABOGADA COORDINADORA