

Expediente Núm. 179/2014  
Dictamen Núm. 181/2014

**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 24 de julio de 2014, 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 2 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 10 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Turismo Activo.

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 señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Refiere que la Ley del Principado de Asturias 10/2010, de la tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, “ha supuesto la adaptación de la normativa autonómica de rango legal a los principios de 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”, adaptación

que “gira en torno a la sustitución” de la autorización previa al inicio de actividad, por el instrumento de la “declaración responsable”. Procede, por ello, “adaptar la regulación existente en la materia, el Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo”. Dado que la adaptación “implica la modificación de un considerable número de preceptos (...) se ha optado por redactar un nuevo decreto que sustituya al anterior”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por diecisiete artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales.

Todos los artículos están titulados y regulan, respectivamente, los siguientes aspectos: objeto; empresas y actividades de turismo activo; clases de empresas de turismo activo; ámbito de aplicación; declaración responsable; registro e inspección; comunicación de modificaciones; personal técnico; equipos y material; transporte de clientes; locales; seguros; protección del medio ambiente, seguridad y prevención de accidentes; deber de información a personas usuarias de empresas de turismo activo; obligaciones del usuario turístico; ejercicio y cese de las actividades, y guías de montaña.

La disposición transitoria única señala que a la entrada en vigor de la norma, las empresas “que presten servicios de turismo activo en el ámbito del Principado de Asturias dispondrán del plazo de un año para adaptarse” a la nueva normativa.

La disposición derogatoria única deja sin efecto el Decreto 92/2002, de 11 de julio, de Turismo Activo.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería para “dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto”, y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma proyectada a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

## 2. Contenido del expediente

Con fecha 5 de febrero de 2013, el Director General de Comercio y Turismo suscribe una memoria justificativa en la que expone la necesidad de

adaptar la regulación de Turismo Activo, sobre la base de las propuestas efectuadas en su origen por asociaciones sectoriales, analizadas por la Comisión de Actualización Normativa del Consejo Asesor de Turismo, en reuniones celebradas los días 25 de junio y 17 de diciembre de 2010 y 26 de noviembre de 2013.

Vistas las propuestas de texto anteriores, mediante Resolución del titular de la Consejería de Economía y Empleo, de 3 de abril de 2014, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la norma, y el día 25 del mismo mes se remite el borrador a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes.

Durante la tramitación del procedimiento, el proyecto ha sido dictaminado por el Consejo Económico y Social y por el Consejo Asesor de Turismo. También consta el informe de la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y que el texto definitivamente adoptado fue informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de julio de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al "proyecto de Decreto de Turismo Activo", cuyo original adjunta.

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

**ÚNICA.-** Objeto del dictamen, competencia y contenido del expediente

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de Turismo Activo. 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.

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. A la vista de la documentación que obra incorporada al procedimiento, habríamos de concluir que la tramitación ha sido formalmente correcta.

No obstante, consideramos que durante su tramitación no se ha ponderado suficientemente el impacto de la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Del mismo modo que pusimos de manifiesto en nuestro Dictamen 161/2014, de 10 de julio de 2014, en relación con otro proyecto normativo promovido por la misma Consejería de Economía y Empleo, consideramos que en el caso presente la norma proyectada no puede obviar la incidencia directa en la materia de aquella Ley.

Exponíamos con ocasión de la anterior consulta que La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado continúa la estela de la Directiva de Servicios y de su normativa de transposición, más concretamente de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. En este sentido, persigue, según se expresa en su exposición de motivos, “seguir impulsando” un marco regulatorio que “simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas” con la finalidad de favorecer “el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión, en beneficio de los destinatarios de bienes y servicios, operadores económicos y de los consumidores y usuarios”. Ahora bien, la nueva Ley es decididamente más liberalizadora que la Directiva de Servicios, pues, por un lado, rebasa el ámbito de aplicación de la norma comunitaria para aplicarse a

todos los sectores económicos y, por otro, establece limitaciones adicionales a la utilización de medidas de intervención por parte de la Administración, ya sea en forma de autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones. En particular, por lo que se refiere a las declaraciones responsables, el artículo 17.2 de la Ley citada establece que “Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”.

Igualmente, poníamos de manifiesto que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado impone a las Administraciones públicas la obligación de garantizar que todas sus actuaciones y medios de intervención, así como las “disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o que incidan en ella”, cumplan los principios establecidos en la Ley (artículo 9), entre ellos, y fundamentalmente, el de eficacia en todo el territorio nacional, que implica, como establece el artículo 19, que “Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar”, lo que determina, según se expresa en el artículo 20, que “Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias” -entre ellos, las “inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica”-, sin que “pueda exigirse al operador económico el cumplimiento

de nuevos requisitos u otros trámites adicionales”, con la excepción de “las autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física” o “los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”.

Finalmente, recordábamos que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado impone a las autoridades competentes la obligación de evaluación continua de las nuevas normas al objeto de valorar su impacto en la unidad de mercado (artículo 15.1), y además, impone un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor (disposición final quinta) para proceder a la “adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario” a lo dispuesto en ella”, entrada en vigor que se produjo el día 11 de junio de 2014, esto es, cumplidos seis meses de la entrada en vigor de la Ley, que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013, de conformidad con lo establecido en su disposición final séptima.

Dando aquí por reproducidas el resto de las consideraciones jurídicas que expusimos sobre la incidencia de esta ley básica, consideramos que el proyecto sometido a consulta, en su redacción actual, no resulta compatible con los principios que de ella se derivan, por lo que, antes de someterlo a la aprobación del Consejo de Gobierno, habrá de garantizarse que su articulado recoge con precisión el “principio de eficacia en todo el territorio nacional”, diferenciando expresamente el régimen aplicable a los operadores económicos radicados en Asturias del resto, es decir, aquellos que ejerzan la actividad económica en Asturias, mediante establecimiento físico o sin él, y han cumplido los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen. Una vez efectuadas estas precisiones, deberá recabarse nuevo dictamen de este Consejo Consultivo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, en su redacción actual, no procede que se someta el proyecto de Decreto de Turismo Activo 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.