

Dictamen Núm. 246/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 26 de abril de 2022 -registrada de entrada el día 6 de mayo de 2022-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de Empresas de Intermediación Turística.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo encabezado con la referencia a la competencia autonómica en materia de turismo y a la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, para señalar a continuación que desde la entrada en vigor del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de Empresas de Intermediación Turística, “se han evidenciado deficiencias (...) que es preciso subsanar, al detectarse que

dificultan el ejercicio de la actividad y el seguimiento de la misma por la administración”.

El preámbulo reseña que la “normativa actual refleja determinados requisitos que, en lo que se refiere a los locales en que se desarrolla la actividad de intermediación, no encuentran adecuado acomodo en relación a la realidad actual de prestación de estos servicios”. Añade que “el cada vez más frecuente ejercicio de esta actividad turística ‘on line’ exige actualizar la regulación” para una “mayor claridad” de los requisitos exigibles a esa modalidad.

Se justifica seguidamente el limitado alcance de la modificación y el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación que consagra la legislación básica, con mención expresa del informe favorable del Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un artículo único, que comprende seis apartados, y de una disposición final.

El apartado uno modifica el título del artículo 9 del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, que pasa a referirse a “Locales” en lugar de a “Requisitos de los locales”.

El apartado dos recoge una nueva redacción para el apartado 1 del artículo 9 del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, en el que se viene a excluir de la exigencia de “contar con un local para la atención al público” a las agencias de viajes “que ofrezcan la totalidad de sus productos de intermediación turística mediante servicios de la sociedad de la información”.

El apartado tres del artículo único reforma el artículo 20 del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, sobre el contenido de la declaración responsable. La letra b) del artículo 20.1 se refiere ahora al “NIF del solicitante y del representante” cuando antes indicaba “NIF o CIF”. En la letra f) se suprime la necesidad de consignar un número de “fax”. En el artículo 20.2, que se ocupa de la documentación que ha de relacionarse en la declaración responsable, se suprime el inciso de la letra b) en el que se expresaba que “En la escritura y

estatutos se deberá hacer constar que el objeto único y exclusivo de la empresa es el ejercicio de las actividades propias de las agencias de viajes”.

El apartado cuatro modifica el artículo 21, dedicado al “Registro e inspección”. En el apartado 3 de este artículo se suprime el inciso en el que se señala que “Una vez inscrita la empresa, se procederá a realizar una visita de inspección, al objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles”, y en el párrafo segundo, que en la norma vigente indica que “La empresa deberá facilitar a la inspección turística el ejercicio de sus funciones, no pudiendo alegar la condición de domicilio de la vivienda o local inspeccionado para impedir la actuación inspectora”, se añade “cuando se encuentre registrado como domicilio de la empresa y del establecimiento”. Se incorpora también un nuevo apartado 4 al artículo 21 para señalar que “La administración turística del Principado de Asturias podrá requerir, con carácter anual y de manera aleatoria entre todas las agencias de viajes registradas, copia actualizada de la póliza de seguro de responsabilidad civil y documento acreditativo del pago de esta”.

En el apartado cinco se modifica el apartado 1 del artículo 23 del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, referido a la apertura de sucursales. La exigencia de “acreditar, en su caso, haber constituido la garantía en la forma y cuantía previstas en el artículo 7” se sustituye por la de “acreditar que se dispone de la garantía y seguro previstos en los artículos 6 y 7”.

El apartado seis incorpora un nuevo apartado 3 al artículo 27 para disponer que las comunicaciones comerciales de carácter publicitario realizadas por vía electrónica “deberán ser claramente identificables como tales, indicar los datos identificativos de la empresa de intermediación turística que los realiza, precisar con exactitud la validez temporal de cada oferta y tener como contenido mínimo el exigido por la normativa comunitaria y estatal que le sea de aplicación, y especialmente lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y (...) la Ley Orgánica

3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”.

La disposición final del proyecto fija su entrada en vigor “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 4 de agosto de 2021, se ordena -a propuesta de la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística- el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto modificativo.

Se incorporan al expediente los particulares relativos al cumplimiento del trámite de consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias y la remisión a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, por la Dirección General de Comercio y Turismo, de una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas cumplimentado sobre el modelo normalizado. Asimismo, se envían los informes de impacto normativo en la unidad de mercado, en el que se razona que el proyecto no incide sobre la unidad de mercado por lo que no es preciso el intercambio de información; en materia de familia, infancia y adolescencia, que se valora como inexistente, y en materia de género, también sin incidencia. Además, le traslada la memoria económica -elaborada el 12 de enero de 2022 por la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística-, en la que se señala que la modificación carece de repercusión sobre los gastos e ingresos públicos y que acarrea beneficios para los destinatarios sin carga apreciable, y la memoria justificativa, en la que se alude a “cambios puntuales (...) para facilitar el ejercicio de la actividad de empresas de intermediación” y adaptar diversos preceptos a “las circunstancias actuales”, se aborda el ajuste del proyecto a los principios de buena regulación y se reseña la inclusión de la iniciativa en el “Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2020” (*sic*), junto a las consideraciones que se

reproducen en el texto expositivo del proyecto. Se acompaña igualmente un borrador de la modificación proyectada.

Obra en el expediente, asimismo, una diligencia expresiva del sometimiento del texto al trámite de información pública, a través de la publicación del anuncio en el boletín oficial, y al trámite de alegaciones en el portal “asturiasparticipa” entre el 11 de febrero y el 10 de marzo de 2022.

Solicitado el informe preceptivo a que se refiere el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, se emite el 9 de febrero de 2022 por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, y en él se indica que la propuesta normativa no merece observaciones “desde el punto de vista presupuestario”.

Trasladada la disposición proyectada para observaciones a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, no se realiza ninguna.

Sometido el texto al Consejo Asesor de Turismo, se informa favorablemente en la sesión celebrada el 22 de diciembre de 2021, según certifica su Secretario con fecha 11 de marzo de 2022.

El día 14 de marzo de 2022 emite informe la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, y en él da cuenta de la tramitación seguida y del ajuste a derecho del procedimiento y la regulación que se trata de incorporar.

Finalmente, la norma en elaboración es examinada e informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 23 de marzo de 2022, tal y como consta en la certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de abril de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de Empresas de Intermediación Turística.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de modificación del Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de Empresas de Intermediación Turística.

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.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el

Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 4 de agosto de 2021, a propuesta de la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992. Asimismo, se han incorporado a aquel los informes de impacto en materia de género, en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; en materia de infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en garantía de la unidad de mercado, previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

La propuesta normativa ha sido objeto del trámite de consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias y del de información pública en el Portal *asturiasparticipa* (de conformidad con las directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de enero de 2017), y se ha sometido a informe del Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias. Al respecto, en aplicación del criterio expuesto en el Dictamen Núm. 242/2021, consideramos que la referencia en el

Portal “asturiasparticipa” al trámite de “audiencia e información pública” debe interpretarse como una agrupación “en uno solo”, y ello con base en lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133.2 de la LPAC, puesto que -según expusimos entonces- tales artículos, “aunque no son aplicables a la Administración autonómica (el último tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-), sirven como apoyo para confirmar esta postura. Así, el fundamento jurídico 7, apartado a), de la citada Sentencia afirma que “el artículo 133 regula específicamente dos consultas (...). Una es la consulta a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero) (...). La segunda consiste en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso). Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma cuyos fines guarden relación directa con su objeto (apartado segundo, segundo inciso)”. En este mismo sentido deben citarse las Directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, aprobadas por Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, que permite gestionar los trámites de audiencia e información pública “a través del Punto de Acceso” (directriz sexta) como si tratase de un trámite unificado, pues al referirse a la estructura del punto de acceso dispone una doble opción: por un lado, la “consulta pública previa” y, por el otro, la “audiencia e información pública” (directriz séptima)”.

También se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen observaciones. Asimismo, se ha emitido informe favorable por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Por último, se observa que el proyecto ahora analizado ha sido publicado en el Portal de Transparencia en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y que además figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 febrero de 2022, ajustándose así a la planificación normativa aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con la normativa que rige el procedimiento.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva en materia de “Turismo”, y le compete el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “Defensa del consumidor y del usuario” conforme a lo establecido en los artículos 10.1.22 y 11.8 de su Estatuto de Autonomía.

En ejercicio de la primera, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución y, en el

contexto de la norma examinada, la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil y civil de conformidad con lo señalado en el artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución.

Con base en el expresado título competencial se aprobó la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, reformada por la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, cuyo artículo 50 señala que reglamentariamente se pueden determinar otras modalidades de intermediación turística al margen de las “agencias de viaje” y las “centrales de reserva” ya reconocidas en la propia ley. Asimismo el artículo 51, apartado 3, únicamente dispone, en relación con las agencias de viaje, que “deberán constituir y mantener vigentes los instrumentos de garantía, que se fijen reglamentariamente”, y el artículo 52 prevé, en su apartado 2 y respecto a las centrales de reserva, que “Reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos exigibles para esta modalidad de intermediación”, habiéndose suprimido a través de la citada Ley 10/2010, de 17 de diciembre, la “obligación de inscribirse en el Registro de empresas y actividades turísticas del Principado de Asturias”.

Por otro lado, esta misma modificación de la Ley de Turismo supuso la adaptación del régimen de intervención administrativa a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, y en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de Diversas Leyes para su Adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, que incorporan al Derecho español 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. A resultas de esta adaptación el artículo 25 de la Ley de Turismo asturiana se refiere en la actualidad a la “declaración responsable” que han de presentar las “empresas turísticas”, desplazando con carácter general la exigencia de una autorización previa.

En desarrollo de la Ley de Turismo se aprobó el Decreto 191/2019, de 17 de octubre, de Empresas de Intermediación Turística, sustentado en el título competencial expuesto y las habilitaciones expresas consignadas en la Ley de Turismo. Respecto a las escuetas modificaciones que ahora tratan de introducirse no ofrece duda su carácter subordinado y su encaje en la competencia autonómica.

En definitiva, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de desarrollo reglamentario específica que se contiene en la Ley de Turismo.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las matizaciones que más adelante realizaremos al analizar determinados artículos del proyecto, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular

I. Parte expositiva.

De conformidad con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC y el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos que no se abordan con la conveniente precisión en el texto expositivo.

Ciertamente los ajustes puntuales no merecen una mención específica, pero sí el objeto principal de la reforma que no es otro que explicitar que las agencias de viajes han de contar “con un local para la atención al público”, con la sola excepción de aquellas que ofrezcan la totalidad de sus productos de intermediación turística mediante servicios de la sociedad de la información.

Al respecto, el preámbulo solo alude vagamente a “determinados requisitos que, en lo que se refiere a los locales en que se desarrolla la actividad de intermediación, no encuentran adecuado acomodo en relación a la realidad actual de prestación de estos servicios”. En rigor, la referencia ha de ser precisa -a la dispensa de la exigencia para las agencias de viajes que operan exclusivamente *on line*-, y la justificación no ha de remitirse a “la realidad actual” sino a los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, por estimarse que el principio de proporcionalidad, que aboca a prescindir de los requisitos que constituyen barreras injustificadas para el acceso al mercado, no se concilia con la exigencia de mantener un local para atención al público cuando la actividad se ejerce exclusivamente a través de la web.

En efecto, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, establece que “Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de

requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (...). Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”. Singularmente, la exigencia de locales para atención al público y oficinas viene siendo cuestionada por los pronunciamientos de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

II. Parte dispositiva.

El apartado cuatro de la disposición proyectada modifica el artículo 21, dedicado al “Registro e inspección”. A través de esta reforma en el artículo 21.3, párrafo segundo, que en la norma vigente indica que “La empresa deberá facilitar a la inspección turística el ejercicio de sus funciones, no pudiendo alegar la condición de domicilio de la vivienda o local inspeccionado para impedir la actuación inspectora”, se añade “cuando se encuentre registrado como domicilio de la empresa y del establecimiento”.

En el Reglamento vigente, en el que las agencias de viajes venían obligadas sin excepción a contar con un local para la atención al público, la norma examinada estaba abocada a interpretarse y aplicarse de conformidad con la doctrina constitucional sobre la inviolabilidad del domicilio, en todas sus proyecciones, quedando así reducida la inoponibilidad de la condición de domicilio a los supuestos de locales abiertos al público o viviendas declaradas como establecimientos turísticos (los establecimientos turísticos ya se definen en el artículo 3 de la Ley como “locales o instalaciones abiertos al público”).

Sin embargo, al exonerarse a las agencias de viajes *on line* de la exigencia de contar con un local abierto al público en la misma reforma por la que se puntualiza que la condición de domicilio protegido de una vivienda o

local no es oponible “cuando se encuentre registrado como domicilio de la empresa”, la interpretación literal de la norma daría amparo al acceso indiscriminado a locales o viviendas por el mero hecho de estar registrados como sede de una empresa, lo que violenta la doctrina constitucional.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inviolabilidad del domicilio viene admitiendo que el derecho del artículo 18.2 de la Carta Magna se constituye con un contenido “fundamentalmente negativo” (Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2003, de 10 de febrero -ECLIES:TC:2003:22-) que consiste en el ejercicio de la facultad de exclusión que conforma su contenido -esto es, de la facultad del titular de excluir a todos de ese ámbito espacial reservado; es decir, de impedir o prohibir la entrada o la permanencia en él de cualquier persona y, de manera específica, de la autoridad pública, aun cuando se trate de ejecutar actos administrativos, salvo que medie autorización judicial-. Esa protección que confiere al domicilio el mayor rango normativo supone que la entrada en el mismo solo es constitucionalmente admisible cuando lo autorice el titular o cuando exista flagrante delito; en otro caso será necesario que una autorización judicial autorice expresa y específicamente dicha entrada. Ese espacio reservado, en el que el individuo “ejerce su libertad más íntima” (Sentencia del Tribunal Constitucional 209/2007, de 24 de septiembre -ECLI:ES:TC:2007:209-), se ha ido delimitando casuísticamente, mereciendo destacarse el Auto del Tribunal Constitucional 290/2004, de 19 de julio -ECLI:ES:TC:2004:290A-, que examinando su propia jurisprudencia concluye que en principio no cabe considerar como protegidos por el precepto fundamental “los locales destinados a almacén de mercancías (...), los que estaban destinados a bar y un almacén (...), las oficinas de una empresa de la que el recurrente era representante legal (...), la cochera destinada a almacén (...), ni, en general, los locales abiertos al público pues no se puede confundir el domicilio ‘derecho público fundamental de personas físicas y jurídicas’ (...), y cualquier local cerrado”, toda vez que “el régimen aplicable al primero no es -ni tiene por qué serlo- extensible en su

totalidad al segundo". También el Tribunal Supremo ha abundado en esa casuística al considerar domicilio de las personas físicas no solo su domicilio particular, sea habitual o no, sino incluso la habitación de un hotel, aun cuando sea utilizada durante unos pocos días (Sentencias de 2 de octubre de 1995 -ECLI:ES:TS:1995:4798- y 15 de abril de 1998 -ECLI:ES:TS:1998:2427-), las *roulottes* y autocaravanas (Sentencia de 23 de enero de 1997 -ECLI:ES:TS:1997:331-), o cualesquiera construcciones cerradas y habitadas (Sentencia de 19 de mayo de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:3461-). En el caso de las personas jurídicas, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2010 -ECLI:ES:TS:2010:2341- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se viene estimando que constituyen "domicilio constitucionalmente protegido" aquellas zonas, dependencias o áreas a las cuales no tiene acceso el público. Así, tanto en el caso de empresas como de despachos profesionales, la jurisprudencia extiende el "domicilio constitucionalmente protegido" a las oficinas, dependencias donde se reúne la junta de accionistas o el consejo, áreas reservadas a la llevanza de la contabilidad o a reuniones de dirección y zonas donde exista privacidad y/o recogimiento. Se salvaguardan así los espacios que constituyan el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o sirvan a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros. El elemento que identifica, en definitiva, el "domicilio constitucionalmente protegido" -esto es, las dependencias para cuyo legítimo acceso, a falta del consentimiento del titular, será preceptiva la autorización judicial- estriba en que el público (clientes, proveedores y terceros ajenos a la empresa o despacho profesional) carece, salvo expresa autorización, de derecho a acceder. En esos ámbitos, los funcionarios de la inspección están obligados a advertir al titular del domicilio en el que se pretende la entrada tanto de las razones o motivos que justifican dicha entrada como del derecho que le asiste a su titular de oponerse o negarse a la misma.

Más aún, todo espacio cuyo acceso pende de su titular encuentra un grado de protección aunque no llegue a considerarse domicilio constitucionalmente protegido (así ocurre con los almacenes, los establecimientos fabriles y las naves industriales o ganaderas), sin que el reglamento sea un instrumento idóneo para delimitar *per se* esa protección. Debe repararse en que lo que el artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reserva a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo es la autorización para la entrada en los domicilios “y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular”. En el mismo sentido, el artículo 51 de la Ley de Expropiación Forzosa, redactado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, viene a acoger la casuística reseñada al exigir la autorización judicial para todos “los locales cerrados sin acceso al público”, entre los que se encuentra necesariamente el domicilio de las personas físicas o jurídicas, pero también otros espacios.

En suma, la circunstancia de “estar registrado como domicilio de la empresa” no es en absoluto determinante de que un espacio pierda la condición de domicilio protegido, lo que habrá de acomodarse a la casuística expuesta. Y, más allá, constreñido el acceso a la vista del artículo 66.2 de la Ley de Turismo a los establecimientos o locales abiertos al público, no puede el reglamento extenderlo *contra legem* ni contra la doctrina constitucional, por lo que en su actual redacción el apartado cuatro de la disposición proyectada ha de ser suprimido. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Ciertamente, la propuesta normativa podría ajustarse al ordenamiento introduciendo una salvedad genérica que venga a preservar los espacios no abiertos al público o vinculados a la dirección de la empresa, o supeditando la entrada a esos espacios previo consentimiento del titular o autorización judicial,

pero en esas condiciones la entrada y registro se estaría remitiendo, en definitiva, a la casuística que delimita la facultad de exclusión del titular.

III. Parte final.

La disposición final única señala que el Decreto entrará en vigor “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”, debiendo decir “a los veinte días siguientes al de su publicación”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.