



Inf. nº 120/2016

ASUNTO: Proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.

CONSEJERIA: Desarrollo Económico, Turismo y Empleo.

Se ha remitido a esta Dirección la solicitud de informe de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, en relación con el Proyecto de Decreto, que la misma tramita, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Junto a la solicitud de informe se remiten los documentos que constan en el índice que la acompaña, dando cumplimiento así a lo establecido en el artículo 21.1.b) del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 4/2004.

En relación con la documentación remitida, el artículo 21 del Decreto citado establece que la consulta se acompañará, entre otros documentos, de una *“copia autorizada del texto definitivo de la propuesta de acto o proyecto de disposición de carácter general que constituye su objeto”*.





A tal propósito parece obedecer el texto que se incorpora en último extremo del expediente remitido, sin que de modo alguno conste que dicho texto sea la copia autorizada a que hace mención la norma reglamentaria. No se ha incorporado a la documentación remitida la copia de la Propuesta de Acuerdo que debe elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno, de aprobación del Proyecto de Decreto.

A la vista de la solicitud de informe y de la documentación que lo acompaña han de ponerse de manifiesto los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Conforme al expediente remitido, el Instituto de Turismo de la Región de Murcia elaboró un primer borrador del Proyecto de Decreto que ahora se informa, que remitió a la Secretaría General de la Consejería proponente con fecha 1 de diciembre de 2014, al que acompañó diversa documentación que se cita en el correspondiente índice de documentos; en particular debe hacerse mención de un estudio económico, de un informe de impacto por razón de género y de una memoria de justificación de la oportunidad técnico-jurídica de la norma, así como de la propuesta de la Directora General del citado Instituto.

SEGUNDO.- El Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente elaboró su primer informe con fecha 10 de diciembre de 2014. Tras un detenido examen de los antecedentes remitidos y del contenido del borrador del Proyecto remitido, el citado Servicio emitió su parecer favorable al texto y a la continuación de su tramitación.





En particular, en cuanto a la tramitación, el informe del Servicio Jurídico reitera la vigencia del artículo 53.1 de la Ley 6/2004, no resultando de aplicación en este caso la incorporación al expediente de la denominada Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) por haber sido aprobada por el Consejo de Gobierno por Acuerdo de fecha 6 de febrero de 2015 (publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, de 20 de febrero de 2015, por Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, de 13 de febrero), y posterior por tanto a la fecha de remisión del expediente a la Secretaría General, como se ha dicho.

Debe recordarse que la memoria de análisis de impacto normativo fue introducida en el ordenamiento regional por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando su disposición final primera la Ley 6/2004, con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación en la elaboración de los anteproyectos de Ley y en las disposiciones reglamentarias, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica, lo que ocurrió el 20 de febrero de 2015, siendo de aplicación, como hemos dicho, respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la publicación de la citada Guía.





TERCERO.- De acuerdo con el expediente, se remitió el texto del primer borrador a diversas Consejerías de la Administración Regional (Hacienda, Presidencia, Educación, Cultura y Universidades) que han formulado diversas observaciones; también fue sometido al conocimiento y aprobación del Consejo Asesor Regional de Consumo y del Consejo Regional de Cooperación Local, que mostraron su parecer favorable al texto remitido.

Con fecha de 19 de mayo de 2016 emitió informe el Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales, dependiente de la Dirección General de Administración Local. El citado informe se emitió a solicitud de la Secretaría General de la Consejería proponente, que remitió copia del Proyecto de Decreto que se estaba tramitando. El extenso informe concluye señalando que la regulación del régimen de declaraciones responsables para el inicio de la actividad contenida en el Proyecto afecta a las competencias atribuidas a los municipios en esa materia; señala el informe que *“la presentación de la declaración responsable ante la Administración Regional a efectos de obtener la preceptiva clasificación no exime al interesado de la preceptiva presentación de la declaración responsable ante la entidad local, que es la que realmente habilita para la realización de la actividad en virtud de las competencias municipales en esta materia”*.

Concluye el informe que hubiera sido conveniente dar audiencia a las entidades locales a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.





A solicitud de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM) emitió su Dictamen el 8 de junio de 2016, poniendo de manifiesto distintas consideraciones en relación con el texto remitido, en particular en cuanto al inconveniente derivado del establecimiento, en el Proyecto remitido, de un régimen jurídico diferenciado para las empresas de turismo activo en el medio natural y las empresas de turismo activo cultural.

En otro orden de cosas considera imprescindible el CESRM que el Proyecto incorpore expresamente la obligación de que las empresas de turismo activo cumplan con los deberes establecidos en el Real decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

De forma específica, señala el CESRM, debería incluirse la obligación de realizar, en caso de ser necesario en los términos establecidos en el citado Real Decreto Legislativo, los ajustes razonables y adaptaciones en el diseño que permitan la participación de las personas con discapacidad en las actividades de turismo activo.

Con posterioridad, el Instituto de Turismo emitió un informe en el que da cuenta de la incorporación al texto de todas las propuestas incluidas en el dictamen citado.





A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Competencia y propósito de la norma.-

Como se indica a lo largo de la tramitación del Proyecto, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, en su artículo 10.Uno.16 atribuyó a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la materia de *“promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

En desarrollo de la competencia estatutaria citada, se aprobó la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. La citada Ley fue derogada por la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, que ha sido modificada recientemente por la Ley 11/2014, de 27 de noviembre, y más recientemente aún por la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el 16 de febrero de 2017.

Facultado por la Ley 11/1997, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.





El propósito del Proyecto que se informa, a la vista de lo establecido en el artículo 1 del mismo, es la regulación del ejercicio de la actividad de las empresas de turismo activo en la Región de Murcia, así como diferentes cuestiones relacionadas con la actividad de tales empresas, lo que constituye desarrollo reglamentario de lo establecido en el artículo 37 de la repetida Ley, denominado precisamente “*Empresas de turismo activo*”.

Dicha regulación podría exceder de la habilitación que la disposición final primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, atribuye al titular de la Consejería con competencia en materia de turismo. En efecto, la citada disposición habilita al titular de la Consejería en exclusiva para el desarrollo de los artículos 20.3, 38 y 39 de la citada Ley 12/2013, referidos a la clasificación de las empresas turísticas y establecimientos turísticos por el organismo competente, con arreglo a los requisitos y al procedimiento que se determine; a la actividad profesional de guía de turismo y a la determinación y regulación de otras empresas turísticas, así como su clasificación y funcionamiento.

A la vista de lo anterior, corresponde la competencia al Consejo de Gobierno en aplicación de lo establecido en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía. Al respecto, como recuerda el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente, se ha pronunciado el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en el dictamen nº 22/1999, entre otros, señalando que la habilitación de la potestad reglamentaria a los Consejeros no deja de ser una habilitación no excluyente del ejercicio por parte del Consejo de Gobierno de su potestad reglamentaria.





Con anterioridad a la remisión de la oportuna Propuesta al Consejo de Gobierno, debe recabarse e incorporarse al expediente, el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que resulta preceptivo de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 12/1997, de 19 de mayo.

SEGUNDA. Procedimiento de elaboración.-

1. La elaboración y tramitación del procedimiento ha seguido, en líneas generales, lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. La iniciación del procedimiento se ha llevado a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el órgano directivo competente en la materia, teniendo en consideración lo establecido en la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, que creó el Instituto de Turismo de la Región de Murcia, al que se encomiendan las funciones de la Región de Murcia en materia de turismo.

2. En relación con la repercusión económica de la potestad reglamentaria que tiene asignada el Consejo de Gobierno, la Ley 6/2004 pretende la incorporación al expediente de un estudio económico de la norma, con referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere.

Se ha incorporado al expediente un denominado estudio económico en el que se afirma que *“el texto de la norma que se pretende aprobar no tiene una repercusión y coste económico para la Administración Regional,*





ni supone financiación de nuevos servicios, y por tanto tiene un impacto presupuestario nulo en los presupuestos regionales, más allá de los propios servicios ya existentes que el Instituto de Turismo presta a los administrados como parte de sus propias funciones (en este caso la tramitación, clasificación y registro de este tipo de empresas)”.

Al citado estudio económico, y en especial a su contenido, ha tenido la ocasión de referirse en múltiples ocasiones el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en distintos dictámenes (por todos, los informes 25 y 108 del año 2007), señalando que *“el estudio económico no debe limitarse a analizar si existe un mayor coste derivado de la implantación y financiación de los nuevos servicios. Antes al contrario, el estudio económico ha de extenderse más allá, pues su finalidad es ilustrar sobre las consecuencias económicas de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 CE demanda”.*

A la luz de lo anterior, es evidente que el citado estudio económico no obedece al propósito de la norma, por lo que entiende esta Dirección que debe completarse en los términos indicados.

3. El apartado 3 del artículo 53 de la Ley 6/2004 se refiere al trámite de audiencia. Y señala que, elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de





audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, en los términos, establecidos en el citado precepto.

Debe recordarse que la inclusión del trámite de audiencia en la Ley 6/2004 obedece a la exigencia constitucional del artículo 105. a), que establece que la ley regulará *“la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*.

Junto al citado precepto constitucional, el artículo 23.1 del mismo texto, recoge el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes.

A la vista de las exigencias, constitucional y legal, al expediente debió incorporarse un pronunciamiento expreso del centro directivo sobre el citado trámite y sobre el procedimiento elegido para llevarlo a cabo, en el que podría haberse motivado la remisión a las distintas Consejerías de la Administración Regional, al no ser la misma preceptiva.

A la vista de las actuaciones seguidas por la Consejería se entiende suficientemente satisfecho el trámite de audiencia.





TERCERA. Consideraciones particulares sobre el texto remitido.-

1. De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y publicadas mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, del siguiente día 28, y que pueden ser de aplicación en el ámbito de esta Administración Regional por carecer ésta de regulación propia, el título del Proyecto no debe aparecer en letras mayúsculas, por lo que debe procederse a su modificación.

2. Conforme a las Directrices citadas, las disposiciones generales contarán con una parte expositiva que cumplirá con la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitación en cuyo ejercicio se dictan. El Proyecto remitido consta de dicha parte expositiva dando cumplimiento así al requisito citado. En la misma puede suprimirse la cita referida a los informes del Consejo Económico y Social, y a la Dirección de los Servicios Jurídicos, por innecesaria.

3. Junto a la citada parte expositiva, el Proyecto remitido consta de 17 artículos, distribuidos en tres capítulos, denominados “*Disposiciones generales*”, el primero, “*Equipo, monitores y seguridad*”, el segundo, “*Inicio de actividad y clasificación*” el tercero; cuenta el Proyecto remitido con una disposición adicional, referida a la habilitación al Consejero de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo, para la determinación de la placa identificativa o distintivo referido en el Proyecto, una disposición transitoria relativa al seguro de las empresas existentes a la entrada en vigor





del Decreto que se tramita, una disposición derogatoria referida al Decreto que se encuentra en vigor actualmente, y una disposición final, referida a la entrada en vigor.

4. El artículo 5 del Proyecto se refiere a los precios de los servicios prestados por las empresas de turismo activo objeto del mismo. En el apartado 2 del citado artículo se señala que las empresas podrán fijar y modificar sus precios libremente, debiendo informar de los mismos al usuario.

En el citado apartado debe valorarse por la Consejería proponente la inclusión de un inciso, a continuación de lo anterior, en el que se indique que esa información a los usuarios (sobre los precios fijados o su modificación) debe llevarse a cabo con anterioridad a su exigencia por la empresa, de suerte que resulte suficientemente claro que las empresas no podrán reclamar de sus usuarios precios que no puedan ser conocidos con antelación por los mismos.

Por lo anterior se propone una redacción como la siguiente o similar:
“2. Las empresas podrán fijar y modificar sus precios libremente, debiendo informar de los mismos a los usuarios con antelación a su exigencia en los términos establecidos en el apartado siguiente”.

5. En el Proyecto se hace mención de manera repetida a diversas normas que deben ser conocidas y aplicadas por las empresas de turismo activo. Y así se alude, en el artículo 8, al Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General





de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; y en el artículo 10 del Proyecto se alude al cumplimiento de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Entiende esta Dirección que dicha remisión específica es innecesaria, pudiendo ser sustituida por una disposición genérica que recuerde a las empresas de turismo activo su obligación de dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la legislación vigente en las citadas materias.

6. En el artículo 11 se regula el deber de información y, en su apartado 2, se establece que los clientes deberán firmar una declaración responsable manifestando que han recibido la información facilitada por la empresa. La expresión “*declaración responsable*” puede inducir a confusión al ser la misma prevista en el artículo 16 para el inicio de la actividad, al que luego nos referiremos. Se propone la sustitución de la citada expresión por la de declaración, sin más.

En el apartado 3 del citado artículo 11, debe sustituirse la palabra perfección por la de firma en relación con el contrato.

7. El artículo 16 del Proyecto se refiere al procedimiento para la clasificación y registro como empresas de turismo activo. La cita que en el apartado 1 se contiene, ha de sustituirse por la del vigente artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).





8. En el apartado 3 del artículo 16 se alude a que se dictará la resolución de clasificación que proceda en el plazo de tres meses y se notificará al interesado, siendo motivada si es denegatoria de la clasificación. Al respecto debe recordarse que la Administración, conforme al artículo 21 LPAC, está obligada a dictar una resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Por lo anterior, el citado plazo de tres meses ha de incluir tanto la actividad de dictar la resolución como la de su notificación al interesado. En segundo lugar debe señalarse que la resolución habrá de ser motivada tanto si se concede la clasificación solicitada como si se deniega, por exigirlo así el artículo 35, letra i) LPAC, si bien, en los casos de resolución denegatoria, la motivación habrá de ser más amplia y explícita en cuanto a las causas de la Administración para ello.

9. Por último, el Proyecto ha de pronunciarse sobre el silencio administrativo en caso de que no se haya notificado la resolución en el citado plazo de tres meses, que ha de ser positivo conforme al artículo 24 LPAC, al no haberse puesto de manifiesto ninguna de las excepciones previstas en dicho precepto y al no poder establecer una norma reglamentaria otro sentido del silencio que el general, estimatorio, pretendido por la LPAC.





10. Sin perjuicio de lo anterior, deben realizarse dos consideraciones a valorar por la Consejería que solicita el informe: en primer lugar, de acuerdo con la información que consta en el expediente, se encuentran en tramitación, en diferentes fases, distintos Proyectos en desarrollo de la Ley de Turismo de la Región de Murcia (alojamientos rurales, albergues turísticos juveniles, apartamentos turísticos, establecimientos hoteleros). Entiende esta Dirección que contribuiría a un mejor conocimiento y aplicación de la norma -lo que redundaría en una mayor seguridad jurídica- y a la aplicación del principio de eficiencia que debe regir la actuación de esta Administración, que la tramitación y aprobación se llevara a cabo en un único procedimiento y, consiguientemente, en una única disposición reglamentaria.

En segundo lugar, y singularmente tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, no deben ignorarse los principios en ella establecidos en cuanto a la denominada “*administración electrónica*”, debiendo recordarse al efecto lo establecido, respecto a la presentación de escritos y aportación de documentos ante la Administración Pública de la Región de Murcia, por los Decretos 236/2010, de 3 de septiembre, 286/2010, de 5 de noviembre, y por el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de régimen jurídico de gestión electrónica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que deben examinarse e incorporarse al texto remitido, en particular en cuanto al procedimiento previsto en el artículo 16.





Debe recordarse que el propósito de la repetida LPAC, así como el de las normas regionales citadas en el párrafo anterior, es el del propiciar el uso preferente de medios electrónicos por parte de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, siempre y cuando no representen un coste mayor para los interesados.

11. En relación con las disposiciones del Proyecto, existe una cierta incongruencia entre la que deroga el Decreto 320/2007 vigente, y la disposición transitoria, que se remite a un precepto concreto del mismo.

En atención a los antecedentes y consideraciones jurídicas que se indican, se informa favorablemente el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia**, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente informe.

Con anterioridad, como se ha dicho, a su aprobación por el Consejo de Gobierno, el Proyecto ahora informado habrá de ser sometido al dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia conforme a lo previsto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del citado Consejo.

VºBº

EL DIRECTOR

EL LETRADO

Fdo.: Francisco Ferrer Meroño

Fdo.: Juan Francisco Carrión González

(Documento firmado electrónicamente)

