



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **267/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de octubre de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 5 de mayo de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan las Empresas de Turismo Activo de la Región de Murcia (expte. **140/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de septiembre de 2014, la Directora General del Instituto de Turismo de la Región de Murcia remite a la Secretaría General de la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación -para su tramitación- el primer borrador del Proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia, fechado el 17 de septiembre del 2014.

La Directora expone en su propuesta de la misma fecha que la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LTRM en lo sucesivo) ha establecido el marco jurídico general en el que ha de desarrollarse la actividad turística de la Comunidad Autónoma, al mismo tiempo que la normativa vigente (Decreto 320/2007, de 19 de octubre) por el que se regulan este tipo de empresas supuso una respuesta a las necesidades y exigencias de su momento; sin embargo, el tiempo transcurrido, la necesidad de adaptar la regulación a la Ley regional y a la normativa sobre el libre acceso a las actividades de servicios y garantía de la unidad de mercado, unido al deseo de elevar la calidad de tales establecimientos, así como la necesidad de regular aspectos no contemplados en la normativa vigente justifican la necesidad de poner al día la normativa aplicable. Concluye que por todo ello es necesaria una nueva ordenación de la clasificación de las empresas turísticas, así como los requisitos para la misma, al objeto de incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades bajo la denominación de empresas de turismo activo.

Finalmente, expone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno sobre la base de la normativa que cita.

A dicha propuesta se acompaña:

-Memoria de Análisis del Impacto Normativo (folios 10 a 17).

-Informe denominado "Estudio económico" (folios 18 y 19).

-Informe de impacto por razón de género (folios 20 a 23).

Al parecer, porque no existe constancia en el expediente remitido, dicho borrador fue examinado por el Servicio Jurídico y tras las reuniones mantenidas con el Centro Gestor según se expone (folio 53 reverso) se elabora un segundo borrador, fechado el 11 de noviembre de 2014, que fue remitido a la Secretaría General el 1 de diciembre siguiente, acompañando una memoria de justificación de la oportunidad y técnica jurídica del Proyecto de Decreto, estudio económico e informe de impacto por razón de género, todos ellos fechados también el 11 de noviembre.

SEGUNDO.- El Servicio Jurídico de la Secretaría General emite informe sobre el segundo borrador del Proyecto de Decreto el 10 de diciembre de 2014, en el que realiza consideraciones sobre el órgano habilitado para el desarrollo reglamentario, la conveniencia de la sustitución del anterior del Decreto vigente por una nueva norma, cuestiones de técnica normativa, observaciones puntuales al articulado y a la parte final del Decreto sobre su entrada en vigor.

Por último, tras analizar la documentación que acompaña al borrador, señala que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN en lo sucesivo) no resulta exigible al encontrarse pendiente en aquel momento la aprobación de la Guía Metodológica; en cuanto al procedimiento señala que debiera contemplarse las consultas a las Consejerías que pudieran verse afectadas por las competencias concurrentes, debiendo no obstante someterse también a consideración del Consejo Asesor Regional de Consumo, entre cuyas funciones se encuentran la de informar sobre proyectos de disposiciones que afecten a consumidores y usuarios. Por el contrario, considera que no es necesaria la solicitud de informe al Consejo Regional de Cooperación Local porque no incide en las competencias de los Ayuntamientos en materia de urbanismo. Por último cita como informes preceptivos a recabar el de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma y el de la Vicesecretaría de la Consejería consultante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Asimismo considera preceptivos los dictámenes del Consejo Económico y Social (CES) y el de este Consejo Jurídico.

Finalmente concluye en el informe favorable del borrador del Proyecto de Decreto, debiendo continuarse con el procedimiento de elaboración.

TERCERO.- Consta la audiencia a las Consejerías integrantes de la Administración Regional (aunque no figuran todos los oficios), habiéndose recibido las siguientes contestaciones:

-Del Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda, que manifiesta que una vez analizado por el Servicio Jurídico no se realizan observaciones al respecto (folio 62).

-De la Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Empleo (folios 65 a 67), que acompaña el informe del Servicio Jurídico, que contiene observaciones de técnica normativa, del empleo del masculino con valor genérico y de concreción de determinadas remisiones (plan de emergencia y autoprotección).

-Del Secretario General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades (folios 77 a 79), acompañando el informe del Servicio Jurídico que contiene observaciones de técnica normativa.

Asimismo constan las contestaciones de las Direcciones Generales de Bienes Culturales (folio 80), de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (folio 82), así como de Universidades (folio 83), que no formulan alegaciones.

CUARTO.- El Pleno del Consejo Asesor Regional de Consumo, en su sesión de 30 de junio de 2015, informó favorablemente el Proyecto de Decreto por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia, según la certificación obrante en el folio 84.

QUINTO.- Otorgado una audiencia a la Asociación de Empresas representativa del sector, Murciactiva presentó un informe en el que de forma resumida contiene, entre otras, las siguientes observaciones (folios 85 y 86):

1ª) Eliminar las referencias al turismo cultural y lingüístico porque nada tienen que ver con las actividades de turismo activo y porque se les va a someter a dichas empresas a unas condiciones, requisitos y costes injustificados atendiendo a su realidad empresarial.

2ª) Deben especificarse las titulaciones necesarias del personal técnico en lugar de remitirse a otras normas dispersas, proporcionando mayor seguridad jurídica. En este sentido se propone una redacción que refleje el estado actual de las enseñanzas oficiales en materia de actividades físicas y deportivas, además de recoger las titulaciones y cualificaciones profesionales que se han ido desarrollando en el ámbito del sistema de formación profesional para el empleo. También se propone que se admita la validez de las enseñanzas que aún están periodo transitorio. Además se señala que la especificación en la normativa turística de las titulaciones necesarias facilita las actividades de inspección y mayor seguridad jurídica.

3ª) Debe recogerse la formación en primeros auxilios y socorrismo de los monitores, guías e instructores y que dicha formación sea reciente o se haya actualizado.

4ª) Debe corregirse la redacción inicial que recoge las titulaciones náuticas, aeronáuticas y subacuáticas de forma deficiente.

5ª) Se propone nueva redacción respecto al sistema de protección civil para no limitar demasiado los planes o procedimientos que podrían influir en la actividad de las empresas de turismo activo. Por ejemplo, el texto deja fuera los Planes Especiales de Protección Civil ante inundaciones o incendios forestales, o los Planes de salvamento en el mar o el de nevadas, cuando tienen incidencia en las operaciones de tales empresas.

6ª) Debe incluirse la causa añadida en su propuesta sobre suspensión o modificación de actividades, ya que pueden darse circunstancias meteorológicas, del terreno o de las personas del grupo que obliguen a ello, sin necesidad de estar en una situación de aviso o alerta.

7ª) Debe fijarse una cobertura mínima del seguro de responsabilidad y planificarse la actividad inspectora.

SEXTO.- Se incorpora al procedimiento de elaboración por el Instituto de Turismo una MAIN abreviada del Proyecto de Decreto (folios 92 a 98), en la que se justifica la opción escogida en atención a que su objeto se circunscribe a un ámbito muy estricto y concreto (turismo activo), sin que se advierta un impacto apreciable respecto a otros ámbitos de mayor calado, tal y como exige el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 por el que se aprueba la Guía Metodológica para la aprobación de dicha memoria. También se argumenta que la regulación proyectada no es *ex novo*, sino una adaptación de la ya existente.

En dicha memoria se valoran las alegaciones presentadas.

SÉPTIMO.- Por oficio de 15 de enero de 2016, el Director General del Instituto de Turismo de la Región de Murcia remite a la Secretaría General el Proyecto de Decreto una vez transcurrido el trámite de audiencia, acompañado de la MAIN abreviada.

OCTAVO.- El Servicio Jurídico de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo emite un informe complementario el 22 de febrero de 2016 en el sentido de señalar que en el nuevo borrador se han recogido las observaciones de dicho Servicio, si bien se han introducido modificaciones que afectan a la estructura del texto diferenciando las empresas de turismo activo en el medio natural y las de turismo activo cultural. Respecto a estas modificaciones se realizan las siguientes observaciones:

-En el objeto y ámbito de aplicación debe recogerse la clasificación que justifique la posterior inclusión en capítulos distintos a las empresas de turismo activo en el medio natural y cultural. Se propone una redacción.

-Sobre la relación de titulaciones que se han incluido, se propone dar traslado a la Dirección General de Calidad Educativa y Promoción Profesional y a la Dirección General de Deportes al objeto de que se pronuncien.

-Los seguros de responsabilidad civil y hojas de reclamaciones afectan también a las empresas de turismo activo cultural, de nueva incorporación, por lo que deberían recogerse tales obligaciones en los preceptos que las regulan.

-No se considera acertada la supresión del artículo 3. Nada se dice ahora sobre la protección del patrimonio cultural.

-En cuanto al seguro de responsabilidad civil, se ha justificado en la MAIN la cuantía mínima de 600.000 euros por siniestro en los seguros de las empresas de turismo activo en el medio natural, sin embargo, resultaría desproporcionado exigir dicha cobertura a las de turismo activo cultural, si bien resultaría conveniente fijar una cantidad como cobertura mínima previa justificación, conforme a lo señalado por el Dictamen 127/2007 de este Consejo Jurídico.

-Por último, en cuanto a las Disposiciones adicionales, que contienen habilitaciones, sería más propio de Disposiciones finales según las directrices de técnica normativa.

NOVENO.- Las anteriores observaciones fueron analizadas por la MAIN intermedia (fecha del 25 de abril de 2016) elaborada por el Director de la Oficina de Ordenación de Turismo, en la que expone lo siguiente:

-Que se ha solicitado informe a la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional, realizando observaciones en el sentido de incluir algunas titulaciones más entre las posibles que deberán tener los monitores, guías e instructores de las empresas de turismo activo en el medio natural, habiéndose incorporado al texto del Proyecto. Se expone que por parte de la Dirección General de Deportes, también consultada, no se ha presentado informe alguno.

-Sobre la cobertura del seguro de responsabilidad civil que las empresas de turismo cultural han de tener contratado, después de valorar su diferenciación con el riesgo a valorar de las empresas de turismo activo cultural y de consultar con agentes de seguros y con otras Comunidades Autónomas se llega a la conclusión de fijar una cuantía mínima de cobertura de seguro de 150.000 euros por siniestro.

DÉCIMO.- El Proyecto de Decreto, fechado el 25 de abril de 2016, es remitido en la misma fecha a la Secretaría General para continuar con la tramitación, solicitándose mediante comunicación interior de 20 de mayo de 2016 el informe del Consejo de Cooperación Local a través de la Dirección General de Administración Local. No obstante, este Centro Directivo remite un informe del Servicio de Asesoramiento a Corporaciones Locales, de 19 de mayo de 2016, en el que se concluye que la regulación del régimen de declaraciones responsables para el inicio de la actividad contenida en el mismo afecta a las competencias de los municipios en esta materia, concretamente en los siguientes aspectos:

1. Se cuestiona que la presentación de una declaración responsable ante la Administración Autonómica pueda habilitar por sí sola para el ejercicio de una actividad por ser ésta una competencia materialmente reservada a las Corporaciones Locales. Debe quedar claro en el Proyecto de Decreto 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 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. Igual razonamiento se extiende al modelo normalizado previsto en la Disposición adicional primera.
2. No existe constancia en el Centro Directivo que en la tramitación del Proyecto de Decreto se haya dado audiencia a las Corporaciones Locales afectadas, debiendo recabarse la consulta a través, por ejemplo, del pronunciamiento de la Federación de Municipios de la Región de Murcia a fin de garantizar y ser plenamente respetuosos con el derecho de las mismas a intervenir en los asuntos que afecten al ámbito de sus intereses.

UNDÉCIMO.- El Pleno del Consejo Económico y Social, en su sesión de 8 de junio de 2016, informó el Proyecto de Decreto en el sentido de valorar positivamente su elaboración con las observaciones recogidas en el cuerpo del Dictamen. Entre estas, se destaca que el establecimiento de un régimen jurídico diferenciado para las empresas de turismo activo en el medio natural y cultural resulta inconveniente y puede producir efectos opuestos a los que se pretenden alcanzar con la regulación diferenciada de ambos tipos de empresas de turismo activo. También se considera la conveniencia de haber contado en el procedimiento de elaboración con la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, así como que la MAIN incluyese un análisis sobre el impacto de la normativa en sus derechos. En todo caso, considera imprescindible que el Proyecto de Decreto incorpore expresamente la obligación de las empresas de cumplir los deberes previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

DUODÉCIMO.- Consta una certificación del acuerdo de 24 de octubre de 2016 del Consejo Regional de Cooperación Local en virtud del cual se informa favorablemente el Proyecto de Decreto.

DECIMOTERCERO.- Se incorpora el expediente una MAIN intermedia, fechada el 31 de octubre de 2016, en la que se valoran las alegaciones de los Órganos preinformantes (Dirección General de Administración Local y CES) en el sentido de estimar la totalidad de las alegaciones, dándose una nueva redacción y estructura al Proyecto.

Resultado de dicha valoración es el Proyecto de Decreto, fechado el 31 de octubre de 2016, que figura en los folios 100 a 104.

DECIMOCUARTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos emite informe el 21 de febrero de 2017 en el sentido de señalar en cuanto al procedimiento de elaboración que a la vista de las actuaciones seguidas por la Consejería se entiende suficientemente satisfecho el trámite de audiencia, si bien el estudio económico no obedece al propósito de la norma, por lo que debe ser completado. Asimismo se realizan observaciones particulares de técnica normativa, así como al articulado, entre las que caben citar: a) La información de los precios de los servicios (o su modificación) debe trasladarse a los usuarios con antelación a su exigencia; b) en lugar de citar normas concretas, se puede sustituir por una redacción genérica que recuerde a las empresas de turismo activo la obligación de dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la legislación vigente; c) el Proyecto de Decreto ha de pronunciarse sobre el silencio administrativo en el caso de que no se haya notificado resolución en el plazo de tres meses, que ha de ser positivo; d) se recomienda a la Consejería que en lugar de abordar con varios reglamentos el desarrollo de la Ley regional (alojamientos rurales, albergues, apartamentos turísticos, etc.) debería abordarse en una única disposición reglamentaria; e) no deben ignorarse los principios de la Administración electrónica tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC 2015), recordando también lo establecido sobre la presentación de escritos y aportación de documentación en la normativa autonómica, y d) existe una cierta incongruencia entre la derogación del Decreto vigente y la Disposición transitoria, que se remite a un precepto concreto del mismo.

DECIMOQUINTO.- Dichas observaciones fueron objeto de valoración en la MAIN intermedia, fechada el 29 de marzo de 2017, tras lo cual se emite informe por la Vicesecretaría de la Consejería consultante el 2 de mayo de 2017.

DECIMOSEXTO.- El 5 de mayo de 2017 se recabó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico sobre el texto definitivo del Proyecto de Decreto, firmado electrónicamente el 3 de mayo anterior según diligencia, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al tratarse de un proyecto de una disposición de carácter general dictada en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LTRM.

El Proyecto de Decreto que se somete a Dictamen se estructura en tres Capítulos ("Disposiciones generales", "Equipo, monitores y seguridad" e "Inicio de la actividad y clasificación"), integrado por 17 artículos, acompañado de una Disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y final.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación de la actividad de las empresas de actividades turísticas conocidas como de turismo activo (turismo de naturaleza), que el artículo 37 de la LTRM define como las que se dedican profesionalmente a proporcionar actividades turísticas para el esparcimiento y recreo de sus clientes, de tipo deportivo, de aventura u otros análogos, que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza. Se sustenta en el artículo 10.Uno, 16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial, cuya referencia debería incorporarse a la parte expositiva (preámbulo según el artículo 129.1 LPAC 2015) del Proyecto de Decreto. También tiene relevancia el apartado 17 del mismo precepto estatutario, que recoge la competencia autonómica en relación con la adecuada utilización del ocio, puesto que como señalamos en el Dictamen 119/2013 el sector del turismo tiene múltiples dimensiones, al tratarse de una realidad que puede analizarse desde su faceta económica, jurídica o de ocio y que es objeto de diferentes disciplinas de derecho público y privado. Asimismo en aquel Dictamen se destacaba su carácter interdisciplinar con conexiones indiscutibles con el patrimonio natural, cultural, ocio, urbanismo, etc.

También se advierte en la regulación aspectos relacionados con la defensa del consumidor y usuario (artículo 11.7 EAMU), tales como los relativos a los derechos del usuario, entre ellos los de información y hoja de reclamaciones (Dictamen del Consejo Jurídico núm. 85/2005).

Asimismo conviene destacar que en la regulación de las actividades de las empresas en esta concreta modalidad, consideradas por la LTRM como empresas turísticas (artículo 18.2,c), se encuentran íntimamente imbricadas las

competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente (artículo 11.3 EAMU) y espacios naturales protegidos (artículo 11.2 EAMU) por el medio en que se desenvuelven dichas actividades y que se refleja en el artículo 7 (Protección del medio natural) del Proyecto de Decreto, cuando establece que las actividades relacionadas con el medio natural deberán desarrollarse en las condiciones para compatibilizar su práctica con la conservación de dicho medio, debiendo ajustarse las empresas a la legislación específica en materia de medio ambiente. Dicha incidencia no sólo se produce por el entorno en el que se desenvuelven, sino porque es consustancial a este tipo de producto de turismo de naturaleza que sea sostenible desde el punto de vista ambiental.

Además ha de tenerse en cuenta que parte de estas actividades se desenvuelven en el ámbito de espacios naturales protegidos, cuya planificación (Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión) también condiciona los diferentes usos permitidos, de ahí que presupuestado para su práctica sea disponer de la autorización u otro título de intervención de las Administraciones Públicas implicadas, entre ellas la competente en medio ambiente, como refleja el artículo 16.5 del Proyecto, al señalar que los titulares de las empresas de turismo activo, además de la presentación de la declaración responsable prevista, deberán estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en función de sus respectivas competencias.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias para regular sectores de la actividad económica, en este caso de un tipo de empresas turísticas en el ejercicio de las competencias de ordenación del turismo, y en el marco de una política administrativa con objetivos protectores del usuario, pero sin que pueda afectar dicha regulación a la relación contractual *interprivatos* como ha indicado reiteradamente el Consejo Jurídico (por todos nuestro Dictamen núm. 85/2005, ya citado).

II. La previsión del desarrollo reglamentario en lo que concierne a las empresas de turismo activo se incardina en lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta LTRM, que prevé la vigencia del actual Decreto 320/2007, de 19 de octubre, hasta tanto no se desarrolle reglamentariamente la Ley. Respecto al órgano competente para su aprobación se coincide con lo informado por los Servicios Jurídicos de la Consejería consultante y por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma acerca de que el órgano facultado para su aprobación es el Consejo de Gobierno, pese a que la Disposición final primera de la LTRM habilita al titular de la Consejería con competencias en materia de turismo para poder desarrollar normativamente las clasificaciones de las empresas turísticas con arreglo a los requisitos y procedimiento que se determine (artículo 20.3), teniendo en cuenta que el Proyecto de Decreto no sólo contiene la clasificación, sino que también se extiende a la regulación de los restantes aspectos de ordenación de la actividad de turismo activo, tales como derechos y obligaciones de las empresas y de los usuarios, así como seguridad y prevención de accidentes. De otra parte, el principio de seguridad jurídica aconseja que se acometa el desarrollo reglamentario de la actividad de este tipo de empresas de forma conjunta, ostentando el Consejo de Gobierno la titularidad originaria de la potestad reglamentaria (artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre), órgano colegiado del cual forma parte el titular de la Consejería, y al que el artículo 32 del EAMU atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria salvo en aquellas materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPAC 2015 que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales, así como (artículo 129.4) que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejos de Gobierno respectivo, siendo la atribución directa a los titulares de los Departamentos ministeriales o Consejerías de carácter excepcional y deberá justificarse en la Ley habilitante.

En consecuencia, el Proyecto reviste la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para las disposiciones de carácter general.

TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración y la documentación remitida.

Con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración se ha ajustado a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, conforme a las actuaciones obrantes en el expediente que seguidamente se relacionan:

1. La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el departamento competente en la materia (Instituto de Turismo de la Región de Murcia). A dicha propuesta se acompañaba el correspondiente borrador y la memoria de oportunidad y de motivación técnica y jurídica, así como los informes de impacto de género y el económico, en atención a la normativa entonces en vigor. A este respecto la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) 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, siendo de aplicación respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM de 20 siguiente), si bien la documentación inicial remitida por la Directora tuvo entrada en la Consejería en septiembre de 2014 con anterioridad a la vigencia de la Guía Metodológica, por lo que en estricto sentido no le sería de aplicación la citada MAIN. En todo caso, de acuerdo con la normativa en vigor al procedimiento de elaboración de los reglamentos (artículo 53.1 de la Ley 6/2004), la propuesta va acompañada de la correspondiente memoria de motivación técnica y jurídica que detalla las modificaciones al articulado.

No obstante, durante el procedimiento de elaboración se ha optado por elaborar una MAIN abreviada, unificando y sistematizando la información como proceso continuo, e incorporando las valoraciones de las alegaciones e informes presentados a través de las MAINS intermedias.

2. A lo largo del proceso de elaboración, se ha dado participación a las Consejerías que integran la Administración regional, se ha recabado el informe de órganos colegiados con competencias concernidas, tales como el Consejo Asesor Regional de Consumo (derechos de los usuarios turísticos) o el Consejo de Cooperación Local, en el que están representados las Corporaciones Locales por los aspectos que atañen a la coordinación de las competencias sectoriales y locales. También constan los informes de la Vicesecretaría, el Dictamen del CESRM y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

Asimismo se ha dado participación al sector, otorgándose un trámite de audiencia a la Asociación (Murciactiva) que aglutina a las empresas de Turismo Activo de la Región y que han presentado un informe durante el procedimiento de elaboración. También se hace referencia en el preámbulo del Proyecto a la Mesa de Turismo de la Región de Murcia si bien no hay constancia de la reunión o reuniones mantenidas en la documentación remitida.

Así pues, se considera que el procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado al previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004.

Por último, en relación con la documentación remitida a consulta se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración en las MAINs intermedias elaboradas, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones. No obstante, no consta en el expediente remitido el informe de la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional sobre las titulaciones incorporadas al Proyecto (folio 108).

CUARTA.- La evolución de la intervención de la Administración regional en las actividades de las empresas de turismo activo. Especial incidencia de la Directiva de Servicios y de la normativa estatal sobre la unidad de mercado.

La intervención de la Administración regional en la actividad turística de las empresas ha sufrido una evidente transformación por la incidencia en el ordenamiento de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior), que resulta plenamente aplicable a los servicios turísticos. Dicha Directiva de servicios, como se señaló en nuestro Dictamen 160/2013, tiene como objetivo eliminar aquellos obstáculos indebidos para el acceso al mercado. Fue incorporada parcialmente al ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, estableciendo con carácter general que la normativa reguladora de una actividad de servicio o el ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo las excepciones indicadas (artículo 5). En su desarrollo, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes estatales para su adaptación a aquella, añadió a la LPAC el artículo 71 bis recogiendo otros instrumentos tales como la comunicación previa o la declaración responsable, que habilitan para el inicio de la actividad desde su presentación, sin perjuicio del control administrativo *ex post*. También resulta destacable, siendo citada por el preámbulo del Proyecto de Decreto, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, sobre el libre ejercicio y el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las declaraciones responsables presentadas ante una autoridad competente, a excepción de las vinculadas a una concreta instalación o infraestructura (artículos 19 y 20).

Según la doctrina del TC (Sentencia 209/2015, de 8 de octubre) deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado. Se configura así un objetivo genérico de política económica que el Estado puede perseguir legítimamente al amparo de sus competencias de ordenación general de la economía en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE y lo ha hecho estableciendo un marco normativo unitario que ha de ser concretado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las distintas actividades de servicios.

Dicha evolución en la intervención administrativa en lo que se concierne a las empresas de turismo activo se plasma en la normativa regional; así, la anterior Ley 11/1997, de 12 de Diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, en su redacción inicial, establecía que correspondía otorgar a la Dirección General de Turismo la correspondiente autorización a las empresas de turismo activo y proceder a su clasificación con arreglo al procedimiento reglamentariamente establecido. En su desarrollo, el Decreto núm. 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia, contemplaba en su redacción primitiva la citada autorización que debía obtenerse para iniciar la actividad de las empresas de turismo activo. Previa modificación de la Ley 11/1997 a través de la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican varias leyes regionales para su adaptación a la citada Directiva, mediante Decreto 37/2011, de 8 de abril, se modificó el citado 320/2007, suprimiéndose la autorización para iniciar la actividad de las empresas de turismo activo, sustituyéndose por una comunicación previa de la empresa para el inicio de la actividad, acompañada de la declaración responsable del cumplimiento de todos los requisitos.

La actual LTRM, profundizando en la línea señalada de la mínima intervención de la Administración, establece que, con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos, sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en el artículo 71 bis LPAC (hoy 69 de la LPAC 2015), pudiéndose realizar la actividad turística desde la presentación de la declaración responsable, debiendo, no obstante, estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigibles por otros organismos en función de sus competencias. Asimismo la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y de empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas ha modificado la LTRM para recoger como principios rectores de la actividad turística de la Administración regional *"la adopción de las medidas necesarias para la reducción de las cargas burocráticas en la clasificación de empresas y actividades turísticas"*. A este respecto se echa en falta que el Proyecto de Decreto, que contiene en el preámbulo una breve exposición de la evolución normativa, no haga referencia a esta última norma regional.

Como plasmación de la evolución citada y en desarrollo de la LTRM, el Proyecto de Decreto establece que los titulares de las empresas de turismo activo deberán presentar una declaración responsable de que cumplen todos los requisitos que la normativa contempla, lo que permite el inicio de la actividad desde el día de su presentación, conforme a los efectos previstos en el artículo 69.3 LPAC 2015. Sin perjuicio de las observaciones que se realizará posteriormente a la redacción propuesta en el Proyecto de Decreto y su adecuación a la LTRM (Consideraciones al conjunto normativo), este Órgano Consultivo quiere destacar que puesto que el inicio de la actividad turística depende de las empresas y que éstas se comprometen al cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente, deben intensificarse los controles posteriores por parte de la Administración turística (el artículo 69.4 LPAC 2015 establece que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable, determina la imposibilidad de continuar con la actividad afectada desde el momento en el que se tengan conocimiento de tales hechos), muy destacadamente en el presente caso, cuando se extiende a actividades que se realizan en el medio natural siendo inherente el factor riesgo, que exige la protección del usuario turístico. En tal sentido, resulta de interés destacar que los propios representantes del sector (Murciactiva) han solicitado en sus alegaciones una planificación de la actividad inspectora que permita verificar la adecuación de las actividades a la normativa, proponiendo una serie de actuaciones, que deberían ser valoradas por el organismo competente.

QUINTA.- Observaciones al conjunto normativo.

I. Ámbito de aplicación.

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación del ejercicio de la actividad de las empresas de turismo activo definidas en el artículo 37 LTRM, que se identifican en el artículo 2 del Proyecto con aquellas que se dedican a proporcionar actividades turísticas para el esparcimiento y recreo de sus clientes, de tipo deportivo, de aventura u otros análogos, que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza. No obstante, quedan excluidas del ámbito de aplicación los clubs, federaciones deportivas o asociaciones (artículo 3).

A la regulación proyectada se realizan las siguientes observaciones:

1. Al tratarse de una regulación sectorial en ejercicio de las competencias en materia de turismo, debería especificarse en el artículo 1.1 del Proyecto de Decreto que tiene por objeto la regulación del ejercicio de la

actividad "turística" de las empresas de turismo activo definidas en el artículo 37 de la Ley 12/2013, de Turismo de la Región de Murcia (LTRM), como se recoge en el Decreto vigente, con el fin de acomodarse a la competencia aquí ejercitada y para evitar confusión con la regulación de tal actividad en otros ámbitos sectoriales (por ejemplo, la normativa urbanística).

2. Se advierte que se ha omitido en la definición de las empresas de turismo activo (artículo 2 del Proyecto) la posibilidad de realizar actividades que tengan por objeto el fomento y divulgación de la cultura contribuyendo a la diversificación y mejora de la oferta turística, conforme a las previsiones del artículo 37 LTRL, cuando la Ley regional ha optado por un concepto amplio en la delimitación de turismo activo a diferencia de otras normas autonómicas. De hecho en el ámbito subjetivo del Decreto vigente 320/2007 (artículo 2) se incluyen las citadas actividades de turismo activo cultural, al igual que se recoge en su Anexo, en el apartado de rutas a pie, las excusiones por senderos y caminos que unan diferentes emplazamientos de valor natural, histórico o cultural o itinerarios con finalidad interpretativa que unen diferentes emplazamientos de valor natural, histórico o cultural.

A este respecto, el hecho de que se haya suprimido el régimen jurídico diferenciado que se contenían en anteriores borradores respecto a las empresas de turismo activo en el medio natural y las de turismo activo cultural por carecer de sentido tal distinción e introducir ciertas distorsiones en la regulación, ello no excluye que tal actividad contenida en la definición no puede ser desarrollada por las empresas de turismo activo conforme a lo establecido en la Ley regional. Además el Proyecto de Decreto incurre en contradicción, pues si bien en el artículo 1.1 se remite a las definidas en el artículo 37 LTRM, sin embargo en la posterior definición excluye a tales actividades.

Dicha actividad de las empresas de turismo activo encaminada a la divulgación del patrimonio cultural se recoge asimismo en otras normas autonómicas; así el artículo 2.1 del Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, del Principado de Asturias recoge, entre las actividades turísticas de recreo, las que con base al conocimiento cultural sean llevadas a cabo en el medio natural o entornos asimilados.

3. Sobre la exclusión de los clubs o federaciones deportivas y asociaciones del ámbito de aplicación, el Proyecto de Decreto modifica la regulación vigente, que igualmente contempla tal exclusión pero sólo cuando aquéllos organicen o realicen actividades dirigidas única y exclusivamente a sus socios o afiliados, no cuando se dirijan al público en general en cuyo caso sí estarían sujetos a su ámbito de aplicación, como así se prevé en otras normas reglamentarias autonómicas (artículo 2.2 del Decreto 111/2014 del Principado de Asturias; artículo 2.3 del Reglamento de las empresas de turismo activo de Aragón, aprobado por Decreto 55/2008, de 1 de abril; y artículo 2.3 del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo en la Comunidad de Castilla y León).

Por consiguiente, el órgano proponente debería valorar y justificar tal exclusión a la vista de la consideración señalada.

4. Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es la incidencia de la regulación proyectada sobre los organizadores que desarrollen actividades juveniles de ocio y tiempo libre reguladas por el Decreto regional 80/2013, de 26 de julio. En tal sentido existe alguna previsión en la normativa autonómica similar sobre la exclusión de su ámbito de aplicación en atención a la normativa allí contemplada (artículo 2.4 del Decreto 96/2007, ya citado, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León). Por consiguiente, ha de tenerse en cuenta la incidencia de la nueva regulación en el Decreto 80/2013.

5. Por último, no se contiene en el Proyecto de Decreto, a diferencia de la regulación vigente, una relación de actividades de turismo activo aunque sea a título meramente indicativo, como han hecho otras normas reglamentarias, sin que se aporte justificación al respecto.

II. Obligaciones de las empresas de turismo activo y de los usuarios.

Uno de los aspectos sobre los que se centra la regulación proyectada son las obligaciones de las empresas de turismo activo, realizando las siguientes observaciones:

Entre las obligaciones de las empresas de turismo activo se establece (artículo 9 del Proyecto de Decreto) que deben tener suscrito un contrato de seguro de responsabilidad civil que cubra de forma suficiente los posibles riesgos imputables a las empresas por la oferta y práctica de las actividades de turismo. El incumplimiento de tal obligación es considerado como infracción muy grave por el artículo 49.1 LTRM.

La regulación proyectada mejora la redacción vigente, porque establece, de una parte, que las empresas deberán tener suscrito un contrato de responsabilidad civil que cubra de forma suficiente los riesgos imputables a aquéllas, así como en función de las actividades a realizar deberán contar además con una póliza de seguro de rescate, traslado y asistencia derivados del accidente; de otra, se establece una cuantía mínima de cobertura de dichos seguros, como solicitaba la Asociación Murciactiva, fijándose la cantidad en 600.000 euros por siniestro. En cuanto a la necesaria justificación de tal cuantía, como indicamos en nuestro Dictamen 127/2007, se ha incorporado su motivación a la MAIN intermedia, fechada el 15 de enero de 2016, en la que se expone que la cuantía forma parte de una propuesta de acuerdo de la Mesa de Directores Generales de Turismo (conferencia sectorial de turismo que integra a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas) celebrada el 3 de diciembre de 2014 con el fin de aproximar las legislaciones y cuantías de los seguros. En tal sentido exponen que dicha cuantía de 600.000 euros es la más común en la normativa autonómica.

La regulación proyectada (artículo 9.4) también recoge de forma acertada que deberán mantenerse en vigor durante todo el tiempo de prestación de las actividades; sin embargo, añade que podrán contemplarse franquicias en su contratación, pero a diferencia de otros reglamentos autonómicos no se establece la cuantía máxima de dicha franquicia; por ejemplo, artículo 10.3.b del Decreto 77/2005, de 28 de junio, de ordenación de las empresas de turismo activo de Castilla La Mancha; incluso en otros reglamentos se ha suprimido la franquicia (artículo 7 del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, de Castilla y León).

Debe valorarse tal observación, teniendo en cuenta las opciones indicadas.

III. Las titulaciones de los monitores, guías e instructores.

Uno de los objetivos de la regulación de las empresas de turismo activo es que sus actividades se realicen con los adecuados niveles de seguridad para quienes contraten sus servicios. Papel destacado es el de los monitores, guías e instructores que acompañan a los usuarios o grupos organizados, habiendo incorporado la regulación

propuesta (artículo 14 del Proyecto) una relación de titulaciones a instancia del sector (Murciactiva), que expone en sus alegaciones que *"las profesiones deportivas siguen sufriendo un alto grado de intrusismo laboral y en el caso específico de las relacionadas con el turismo activo es aún más sangrante y peligroso, ya que se trata de personas encargadas de planificar y conducir las actividades dispongan o no de las competencias suficientes para proporcionar el mayor grado de seguridad, que minimice cualquier daño a la vida, la integridad física o la salud de las personas participantes (...)".* Añade dicha Asociación que a fin de que exista coherencia y seguridad jurídica, la normativa regional no puede obviar dicha realidad legislativa en el ámbito educativo, además de facilitar las actividades de inspección y favorecer la seguridad jurídica. Se hace referencia en su escrito a una redacción que se propone, aunque no se acompaña en la documentación remitida a este Consejo. Posteriormente, a propuesta acertada del Servicio Jurídico de la Consejería, se otorgó una audiencia a la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional y a la Dirección General de Deportes, expresando la MAIN intermedia, fechada el 25 de abril de 2016, que se han recabado los informes de los citados Centros Directivos en fecha 22 de marzo de 2016 y que se recibió el 8 de abril de 2016 el de la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional aportando observaciones en el sentido de incluir nuevas titulaciones, si bien no se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo como ya se ha indicado, aunque se especifica en dicha MAIN que todas las propuestas han sido incorporadas.

Con ocasión del Dictamen 127/2007, ya citado, este Consejo indicó que dada la amalgama de actividades a las que se extiende el turismo activo la concreción de las titulaciones habilitadoras para su ejercicio adolece de cierta complejidad realizándose una serie de observaciones; finalmente, en el artículo 5.2 del Decreto 320/2007 se optó por señalar que los monitores, guías e instructores deberán estar en posesión de la correspondiente titulación o formación deportiva, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente, si bien no existe constancia en el expediente de que tal desarrollo haya sido aprobado.

Por consiguiente, resulta pertinente valorar el esfuerzo realizado, habiéndose elaborado un listado amplio, a partir de las propuestas del sector, de otros reglamentos autonómicos y de las observaciones de la Dirección General de Calidad Educativa y Formación Profesional según expone la MAIN. También se ha previsto, como una cláusula abierta, que se admitirán aquellas titulaciones relacionadas con el ámbito de aplicación del presente decreto que en un futuro sean reconocidas oficialmente.

No obstante, a la regulación proyectada se realizan las siguientes observaciones:

1ª) Debe incorporarse a la MAIN la justificación concreta de cada titulación reseñada, siendo conveniente reiterar el parecer de la Dirección General de Deportes, además de considerar que hubiera sido conveniente recabar el informe de las Universidades que imparten títulos relacionados. Precisamente en relación con las titulaciones universitarias, existe cierta divergencia con las redactadas en otros reglamentos similares (por ejemplo, Disposición transitoria tercera del Reglamento de Empresas de Turismo Activo de Aragón, aprobado por Decreto 55/2008, de 1 de abril, y 8 del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, de la Comunidad de Castilla y León).

2ª) Debe actualizarse el apartado 3 del artículo 14 del Proyecto de Decreto porque la Orden EDU/3186/2010, de 7 de diciembre, que se cita expresamente como derecho vigente, ha sido derogada por la Orden ECD/158/2014, de 5 de febrero, por la que se regulan los aspectos curriculares, los requisitos generales y los efectos de las actividades de formación deportiva.

3ª) A diferencia del Decreto vigente (artículo 5.3), que contiene la previsión de que las personas que realicen alguna de las actividades que la LTRM enumera como propias de la profesión de la guía turística deberán estar en

posesión de la habilitación otorgada por la Administración turística, el Proyecto de Decreto no contiene tal previsión si bien dada la amplitud de actividades a las que se extiende el turismo activo según la Ley regional, que también incorpora la divulgación del patrimonio cultural, cabe afirmar que no resulta innecesaria tal previsión.

IV. Sobre la seguridad y prevención de accidentes.

El artículo 15 del Proyecto de Decreto ha completado la regulación vigente en los aspectos atinentes a la seguridad y prevención de accidentes, incorporando, por ejemplo, las previsiones de los planes de protección civil que puedan afectar a las actividades a realizar.

No obstante, debería valorarse dichas previsiones con el centro directivo competente en materia de protección civil en relación con las medidas de coordinación prevista y sobre la necesidad o no de transmitir los planes de emergencia de las empresas aludidos por el artículo 15,2.a del Proyecto de Decreto.

4. La declaración responsable para la clasificación y registro de las empresas de turismo activo. Otras intervenciones.

La LTRM (artículo 20.1) establece que con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en la normativa de procedimiento administrativo común, añadiéndose que desde la presentación de la declaración se podrá realizar la actividad turística, debiendo estar en posesión, no obstante, de las licencias y autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias. Una vez concedida la correspondiente clasificación, el artículo 23 de la Ley establece que la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, de carácter informativo y de naturaleza administrativa, se practicará de oficio. En correspondencia, el artículo 40.1 LTRM recoge, entre las obligaciones de las empresas turísticas, la de presentar la declaración responsable indicada en el artículo 20 de esta Ley, comunicar al organismo competente en materia de turismo el cese de las actividades turísticas o cualquier cambio sustancial que afecte a las mismas, así como obtener la clasificación correspondiente.

En su desarrollo, el Proyecto de Decreto establece en el artículo 16.1 que los titulares de las empresas de turismo activo, con carácter previo al inicio de la actividad, deberán presentar ante el Instituto de Turismo de la Región de Murcia "a los solos efectos de comunicar el comienzo de sus prestaciones y obtener la clasificación turística", una declaración responsable según modelo normalizado, a los efectos que establece el artículo 69 LPAC 2015, en la que manifestarán que cumplen los requisitos que seguidamente se exponen. Se añade que con la presentación de la declaración se entenderá cumplida la obligación prevista en el artículo 40.1 LTRM precitado. No obstante, el Proyecto de Decreto (artículo 16.3) recoge un procedimiento para la clasificación, señalando que en el plazo de tres meses se notificará la resolución que podrá ser recurrida y que transcurrido el plazo citado se entenderá favorable a la solicitud realizada.

Respecto a la propuesta normativa se realizan las siguientes observaciones:

1. En relación con la intervención autonómica y las competencias de los Ayuntamientos, durante el procedimiento de elaboración se presentó un informe por la Dirección General de Administración Local, sosteniendo que la

redacción del Proyecto, fechado el 25 de abril de 2014, afectaba a las competencias atribuidas a los Ayuntamientos en esta materia, pues si bien la presentación de la declaración responsable puede ser exigida para la clasificación de empresa de turismo activo, se pone en tela de juicio que dicha presentación pueda habilitar por sí sola para el ejercicio de una actividad por ser esta una competencia materialmente reservada a las Entidades Locales. Por consiguiente, se señalaba que quedara de manifiesto en el texto que la declaración responsable ante la Administración regional, a los efectos de la obtención de la clasificación, no exime de la preceptiva intervención de los Ayuntamientos.

No cabe duda que la intervención de la Administración en la actividad es desde la vertiente de la competencia sectorial en materia de turismo que ostenta estatutariamente y, en concreto, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley habilitante (LTRM), la declaración responsable es sólo a los efectos de la obtención de la clasificación de las empresas de turismo activo; a partir de la presentación de aquella se podrá realizar la actividad turística, sin perjuicio de que el propio precepto legal señale que deberá en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigibles.

Es verdad que las primeras redacciones del Proyecto de Decreto no han sido claras en el tipo de intervención porque no acotaba que el inicio era para la actividad turística y no reflejaba con la suficiente claridad otras intervenciones de otras Administraciones sin las cuales no puede iniciarse dicha actividad (declaración responsable municipal, autorización ambiental, etc.).

No obstante, en el texto sometido a Dictamen (artículo 16.5) se respetan las competencias locales, señalando que los titulares de empresas de turismo activo, además de la declaración responsable a efectos de la clasificación turística, deberán cumplir el resto de normativa que le sea de aplicación, debiendo estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus competencias.

2. El procedimiento para la clasificación de las empresas de turismo activo contenido en el Proyecto de Decreto (artículo 16) resulta confuso, pues parece incorporar previsiones propias de otros mecanismos de intervención de la Administración turística no previstos en la Ley habilitante.

A este respecto la LTRM establece la presentación de las declaraciones responsables para la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos con carácter previo al inicio de la actividad turística; conforme al artículo 69 LPAC 2015 tal herramienta es el documento suscrito por el interesado en el que manifiesta bajo su responsabilidad que cumple los requisitos exigidos por la normativa vigente para el ejercicio de una actividad, permitiendo la Ley el inicio de tal actividad desde el día de su presentación.

Sin embargo, de una parte, en la redacción propuesta se mezclan ciertas notas de otro instrumento de intervención administrativa "la comunicación", cuando se señala en el artículo 16.1 del Proyecto que la presentación de la declaración responsable es "a los efectos de comunicar el comienzo de sus prestaciones", cuando ambos instrumentos (la declaración responsable y la comunicación) no pueden ser exigidos acumulativamente para iniciar una misma actividad, según el artículo 69.6 LPAC 2015.

Pero, de otra, también se contiene en el artículo 16.3 del Proyecto de Decreto una suerte de procedimiento clasificatorio, que se asimila más a un procedimiento autorizatorio, que culmina en una resolución sobre la clasificación a adoptar en el plazo de tres meses. Este último procedimiento contradice las previsiones de la

LTRM, que establece para la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos la presentación de la declaración responsable.

En consecuencia, debe ser modificada la redacción de este artículo para recoger:

1. Que los titulares de las empresas de turismo activo, con carácter previo al inicio de la actividad turística, deberán presentar ante el Instituto de Turismo de la Región de Murcia una declaración responsable para la clasificación turística según modelo normalizado a los efectos que establece el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la que manifestarán: (...).
2. Desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística, debiendo, no obstante, estar en posesión de otras licencias, autorizaciones u otros títulos de intervención (en referencia a las declaraciones responsables o comunicaciones) que sean exigidas por otros Organismos en virtud de sus respectivas competencias. Dicha presentación dará lugar a su clasificación y a su inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, lo que será notificado a la empresa con el número de inscripción asignado.
3. Debe incorporarse, como estaba en los borradores primitivos (por ejemplo, el de 6 de marzo de 2015), que la Inspección del organismo competente en materia de turismo podrá comprobar la veracidad de los datos solicitando la documentación reseñada en el apartado 1, en correspondencia con lo establecido en el artículo 69.4 LPAC 2015, que establece que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable, o la no presentación ante la Administración de la declaración responsable determina la imposibilidad de continuar con la actividad afectada desde el momento en el que se tenga conocimiento de tales hechos, tras la tramitación del correspondiente expediente previo trámite de audiencia al interesado (artículo 20.2 LTRM).

-El título del artículo 16 debe hacer referencia bien a la clasificación, bien a la declaración responsable o incluso a ambos. En el caso de mantenerse el título propuesto (inicio de la actividad y clasificación) debería acotarse al inicio de la actividad "turística".

-No se contempla en el Proyecto los prestadores de servicios de turismo activo de fuera de la Región de Murcia, pudiendo remitirse el Proyecto de Decreto al régimen establecido en el artículo 24 LTRM, que fue modificado por la Ley 11/2014, de 27 de noviembre, tras las discrepancias surgidas en la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas y tras el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 12 de septiembre de 2014.

SEXTA.- Otras observaciones puntuales y cuestiones de técnica normativa.

1. Preámbulo y articulado.

-En el preámbulo se recoge en el párrafo tercero que *"en cuanto a las posibles alternativa de intervención administrativa se decanta el decreto por el régimen de declaración responsable"*. En realidad no es que se haya

decantado el decreto por la declaración responsable, sino que la LTRM (artículo 20.1) ha previsto la declaración responsable para la clasificación de las empresas, por lo que debe sustituirse para indicar esta acomodación a la citada Ley habilitante y a los efectos ya expresados en las observaciones al conjunto normativo.

-Aunque se recoge en el preámbulo la aplicación de las nuevas tecnologías conforme a la normativa que resulte en vigor, resulta oportuna la observación realizada por la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la incorporación de alguna previsión en el articulado tras la entrada en vigor de la LPAC 2015, en cuyo artículo 12.1 se establece que las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, recogiendo el artículo el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

-A diferencia del artículo 7 del Proyecto de Decreto en el que se hace referencia únicamente a la protección del medio natural, el vigente artículo 3 del Decreto 320/2007 resulta más completo en cuanto hace referencia tanto a la protección del patrimonio natural, como cultural.

2. Correcciones gramaticales.

-En el preámbulo debe sustituirse en el penúltimo párrafo "ha" por "han" en referencia a los informes de los Consejos que se citan.

-Debe repasar el texto para sumir espacios.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias en materia de promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial, por lo que puede aprobar el Proyecto de Decreto sometido a consulta, estando facultado para ello el Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- En correspondencia con la implantación de la declaración responsable para las empresas de turismo activo, que permite iniciar la actividad turística desde su presentación siempre y cuando dispongan de los restantes títulos de intervención según las competencias de otros organismos, se requiere intensificar por parte de la Administración turística los controles posteriores, muy destacadamente en el presente caso cuanto se trata de actividades que se realizan en el medio natural, que exige la protección de los derechos del usuario turístico (Consideración Cuarta).

TERCERA.- Se consideran observaciones esenciales que han de ser subsanadas o justificadas las realizadas:

-Al ámbito de aplicación (Consideración Quinta, I).

-A las titulaciones de monitores, guías e instructores (Consideración Quinta, III).

-A la declaración responsable para la clasificación de las empresas de turismo (Consideración Quinta, V).

CUARTA.- Las demás observaciones y correcciones de técnica normativa contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

