



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Por la Dirección General de Turismo se elaboró un primer borrador de Decreto regulador del Consejo Asesor Regional de Turismo, que no obra en el expediente, al que se acompañó una Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad del proyecto suscrita por su titular el día 10 de julio de 1998. No se acompañaba la Memoria económica exigida tanto por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) como por la Ley de Presupuestos de 1998, porque resulta "innecesaria al no preverse costo alguno".

**SEGUNDO.-** El borrador fue remitido a la consideración de diferentes entidades (Unión General de Trabajadores; Comisiones Obreras; Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Murcia; Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia; Federación de Municipios y Unión de Consumidores y Usuarios de Murcia. De las entidades consultadas únicamente formuló alegaciones la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia). Mediante escrito de 16 de octubre, su Presidente trasladaba las observaciones realizadas por la Comisión de Turismo de la referida Confederación que, básicamente, se concretaban en una crítica a la escasa representatividad que, desde su punto de vista, tendría el sector frente a la de la Administración si se aprobaba el Decreto con la composición proyectada, proponiendo el incremento del número de representantes correspondientes a las organizaciones empresariales.

**TERCERO.-** El 2 de noviembre de 1999 se emitió un informe por el Servicio de Ordenación y Régimen Jurídico del Turismo en el que se justificaba que la composición proyectada se adecuaba a los requerimientos del vigente ordenamiento, aun cuando no existía inconveniente en aumentar el número de representantes de las organizaciones empresariales, que pasaría de dos a tres.

**CUARTO.-** Remitido el expediente a la Secretaria General de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, el día 8 de enero de 1999 sus servicios jurídicos emitieron informe favorable a que continuara la tramitación por no apreciar la existencia de obstáculo jurídico alguno para su aprobación.

**QUINTO.-** La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia evacuó su dictamen el día 1 de febrero de 1999. En él se enjuicia favorablemente la tramitación del proyecto, aunque se señalan algunas observaciones de técnica legislativa cuya cumplimentación mejoraría el texto. Sólo una de ellas ha sido tomada en cuenta, según se desprende del texto definitivamente acordado.

En tal estado de tramitación V.E., mediante comunicación del día 3 de febrero pasado, que tuvo entrada el día siguiente, dispuso la remisión del expediente al Consejo Jurídico.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El expediente remitido a la consideración de este Órgano Consultivo se refiere a un Proyecto de Decreto por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Turismo que, según su Preámbulo, viene a ser desarrollo reglamentario de

la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LT). En consecuencia, el Consejo Jurídico lo dictamina con carácter preceptivo, en aplicación del número 5 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

## **SEGUNDA.- Consideraciones de carácter general**

### *1. De la tramitación del expediente.*

1.1 La elaboración del proyecto objeto de este dictamen se ha hecho siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 24 de la LG. Ha sido iniciado por órgano competente, pues es la Dirección General de Turismo la que ostenta la competencia en la materia, según lo establecido en el artículo 47 del Decreto 65/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo. Del expediente instruido se deduce que el primer borrador elaborado fue sometido a la consideración de diversas entidades representativas de intereses sociales, pero el referido borrador no se ha unido al expediente, con lo que se ha infringido el mandato contenido en el apartado f) del número 1 del artículo 24 de la LG que dispone: "Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del Reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas".

No obstante no se considera que esta sea razón suficiente para no continuar con su examen, si bien se ha de hacer esta consideración a fin de que, en futuras actuaciones, se tenga en cuenta, porque, de no ser así, se priva de sentido a los informes que versen sobre borradores no incorporados al conjunto documental que integra cada expediente.

1.2 No puede considerarse cumplido el requisito exigido por el número 2 del artículo 24 de la LG de que conste el informe de la Secretaría General de la Consejería, pues no se entiende como tal el elaborado por sus servicios jurídicos. Su emisión es competencia del titular de la Secretaría General, por aplicación de ese precepto y del artículo 50.2, h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia. Deberá incorporarse al expediente puesto que su omisión puede acarrear la nulidad de pleno derecho de la disposición, a tenor de lo declarado por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo, en su sentencia de 19 de mayo de 1988, cuyos razonamientos son aplicables al caso que nos ocupa, aun cuando en ella se hacía referencia a la normativa reguladora de la elaboración de disposiciones de carácter general contenida en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

1.3 El Decreto de 11 de enero de 1985, por el que se creó el Consejo de Turismo de la Región de Murcia, modificado por el Decreto 87/1992, de 26 de noviembre, le atribuyó en su artículo 2, h) la competencia para informar preceptivamente los anteproyectos de Ley o proyectos de Decreto sobre materias relativas al sector turístico, de donde podría deducirse la necesidad de que se incorporase al expediente el referido informe. Sin embargo, un examen de la normativa vigente nos permite afirmar que no es así. De un lado, la voluntad manifestada por el legislador en la LT es la de creación de un nuevo Consejo Asesor Regional de Turismo, distinto del que creó el Decreto 3/1985 y que hoy no podría operar puesto que su composición, tras la reforma de 1992, es contraria a la que permite el artículo 4 de la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de Órganos Consultivos de la Administración Regional, tras la modificación operada por la Ley 1/1994, de 29 de abril; según dicho artículo sus miembros no podrán exceder de 20, además de su presidente y vicepresidente. Es precisamente a esas normas a las que se refiere la LT cuando en su artículo 7 dispone "Existirá un nuevo Consejo Asesor Regional de Turismo... de conformidad con la Ley 9/1985, de Órganos Consultivos de la Administración Regional, con las modificaciones introducidas en la misma por la Ley 1/1994". En consecuencia, si la composición del antiguo Consejo es contraria tanto a la Ley de 1985 como a la LT, no puede entenderse subsistente. De otro lado, el razonamiento según el cual, considerando subsistente

el antiguo Consejo lo que procedería sería modificar su composición en cumplimiento de lo ordenado por la Ley de 1994, no tiene viabilidad práctica porque el Decreto 3/1985, modificado en 1992, al ser contrario a la LT ha quedado implícitamente derogado por su Disposición Derogatoria que, en su inciso final, establece ese efecto para "...cuantas disposiciones regionales, de igual o inferior rango, se opongan o contradigan el contenido de esta Ley". De todo lo dicho se desprende que no puede exigirse el informe de un órgano inexistente.

1.4 Sin embargo, teniendo en cuenta que en la composición del Consejo Asesor Regional de Turismo se prevé la participación de representantes de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, de la de Cultura y Educación, y de la de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, se echa en falta en el expediente que no se haya sometido a su consulta el borrador.

## *2. Del objeto del Decreto.*

El artículo 7 de la LT faculta al Gobierno para regular la composición, organización y funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Turismo. Examinado el proyecto se observa que su contenido se adecua a la previsión legal puesto que únicamente aborda cuestiones subsumibles en tales ámbitos.

### **TERCERA.- Consideraciones particulares.**

#### *1. Exposición de motivos.*

1.1 En ella se hace referencia a las leyes en que se fundamenta el dictado del Decreto: Estatuto de Autonomía y LT. Esas citas ganarían en rigor si en lugar de hacerse con carácter genérico se refiriesen expresamente a los preceptos que concretamente regulan la materia objeto del Decreto; en concreto, el número 16 del apartado uno del artículo 10 del Estatuto de Autonomía y el artículo 7 de la LT. De igual modo, para que las citas sean completas y dado que se alude expresamente a las modificaciones del Estatuto de Autonomía, si se desea seguir manteniéndolas debe completarse con la operada mediante la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo.

1.2 Además de lo dicho mejoraría el texto si se corrigiera la ortografía para eliminar la incorrección que afecta a la palabra "sujeción" de la última línea de la primera página.

1.3 Por último, debería modificarse la fórmula introductoria para reflejar que el Decreto se dicta de conformidad o no con el parecer de este órgano consultivo, tal como exige el número 5 del artículo 2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

#### *2. Artículo 2. Funciones.*

De su lectura se observa que se han introducido dos funciones no previstas en el artículo 7 de la LT, las enumeradas en sus letras d) y e), aunque sí lo están en los artículos 48 y 51. Así pues, no se trata de una ampliación de funciones, que por otra parte está autorizada expresamente por el apartado e) del artículo 7 de la LT, sino de una concreción que contribuye a aclarar la norma, por lo que el Consejo Jurídico estima positivamente tal incorporación. Sin embargo, la reiteración de que también le corresponderá "cualquiera otra que reglamentariamente se establezca" (artículo 2, g) del proyecto) debería suprimirse por innecesaria, toda vez que esa previsión ya está en la LT, y su mantenimiento puede provocar en el futuro dudas sobre el origen de la autorización del otorgamiento de nuevas competencias.

#### *3. Artículo 3. Composición.*

Es éste el único aspecto sobre el que se han formulado observaciones durante la tramitación del expediente. La cuestión debatida es la de si con la composición prevista se respetan o no las previsiones legales en la materia, en concreto, las que determina el artículo 7 de la LT. En primer lugar, la LT (artículo 7.3) exige que en el Consejo Asesor Regional de Turismo estén debidamente representados los agentes económicos y sociales y las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas del sector, así como las Cámaras de Comercio y las Administraciones Locales, junto con las Administraciones Públicas competentes en la

materia. Pues bien, de todos esos estamentos hay representantes en la composición diseñada. Dado que se ha previsto la participación de representantes de la Administración Local, la llamada que el último inciso del nº 3 del artículo 7 de la LT hace a "las Administraciones Públicas competentes en la materia", de acuerdo con el criterio sistemático de interpretación, debe entenderse hecha a aquéllas que en la propia LT se contemplan con algún nivel competencial que demande su presencia en un órgano consultivo. Una interpretación literal nos llevaría a concluir que deban entenderse aludidas la Administración Regional y la Administración del Estado, a la que el artículo 48 de la ley contempla expresamente. Respecto de ésta, en su número 1 dispone que la planificación de la política de promoción turística de la Región de Murcia fuera del territorio nacional ha de hacerse de modo concertado con ella. Podría pensarse que esto exige la presencia de una representación de la Administración del Estado en el Consejo Asesor Regional de Turismo. Entendemos que no es así porque su presencia en él no agotaría el significado de la acción concertada. No bastaría con "oír" la voz de la Administración del Estado en un órgano de asesoramiento y consulta de la Administración Regional para entender cumplida esa exigencia que, por definición, implica un acuerdo de voluntades. La representación estatal en el Consejo Asesor no tendría esa virtualidad puesto que las personas que en él se integraran en su nombre no ostentarían mayor condición que la de ser miembros de un órgano colegiado, en igualdad de condiciones con los demás miembros, y su voluntad nunca podría suplir la del órgano estatal con competencia para establecer el acuerdo que la acción concertada implica. Así pues, no debe entenderse que, para el ejercicio de las funciones propias del Consejo Asesor, sea imprescindible la presencia de representantes de la Administración del Estado por lo que, teniendo en cuenta que, al margen de la Local, la única Administración a la que se reconoce competencias que sí demandan la intervención del órgano de asesoramiento es la Regional, con la presencia de sus representantes se entiende cumplido el requisito de que estén presentes "las Administraciones Públicas competentes en la materia".

En segundo lugar, el número máximo de miembros y el índice de proporcionalidad en la composición del Consejo Asesor son los establecidos por la Ley de Órganos Consultivos de la Administración Regional. Respecto del primero, la ley dispone un límite máximo de 22 miembros, incluyendo al presidente y vicepresidente. Ese número ha sido respetado, pues el Consejo Asesor Regional de Turismo se configura con 16 miembros más el secretario, éste con voz pero sin voto. En cuanto a la proporcionalidad la regla establecida por el artículo 5 de la Ley antes citada es que la representación de las organizaciones sociales existentes o el conjunto de expertos externos a la Administración regional no sea inferior al 75% de sus miembros. Se observa que la base de cálculo está integrada, de modo alternativo, por las organizaciones sociales o personas expertas del sector afectado, y la comparación se hace con la "Administración regional". Esto nos lleva a concluir que para el cómputo hay que tener en cuenta lo siguiente:

- 1º. El 75 % se puede completar con miembros de organizaciones sociales o con expertos.
- 2º. El término de comparación es únicamente la Administración Regional, por lo que no han de computarse los representantes de otras Administraciones.
- 3º. Solamente se han de tener en cuenta los miembros que tengan voto, por lo que en el caso presente se ha de excluir al secretario.
- 4º. De los anteriores, para el cálculo se han de tomar todos menos el presidente y el vicepresidente, es decir, en este caso 14.

En atención a lo anterior se puede observar que el conjunto de miembros ajenos a la Administración Regional, 11, supera el 75% de los que tendrán voto en el Consejo Asesor Regional de Turismo.

Entendemos, pues, que se ha cumplido el mandato del nº 3 del artículo 7 de la LT, en tanto establece que los estamentos que cita están "debidamente" representados.

#### *4. Artículo 4. Régimen de funcionamiento.*

El régimen de funcionamiento diseñado se adecua al establecido con carácter básico para los órganos colegiados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). El proyecto prevé la figura de un vicepresidente (artículo 3.1,b). No obstante, cabe la duda de si para este órgano de representación social no sería preferible un régimen de suplencia del presidente que se atuviera a lo previsto en el párrafo segundo del nº 2 del artículo 23 LPAC, por lo que debe entenderse, a falta de esta precisión, que se deja esta designación al acuerdo del pleno.

#### *5. Disposición derogatoria.*

En consonancia con lo dicho en el apartado 1.3 de la Consideración Segunda de este dictamen, no se estima necesario hacer mención a la derogación de las normas que menciona, toda vez que han de entenderse derogadas por la propia LT.

A la vista de las anteriores consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Asesor Regional de Turismo reúne, básicamente, los requisitos que permiten su aprobación por el Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** No obstante lo anterior, para que la disposición que se apruebe lo sea de acuerdo con el parecer de este Órgano Consultivo, deberán atenderse las siguientes conclusiones que, en aplicación de lo establecido por el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se entienden esenciales:

- 1ª. Consideración Segunda 1.2, sobre incorporación del informe del Secretario General de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.
- 2ª. Consideración Tercera 1.3, sobre modificación de la fórmula introductoria.
- 3ª. Consideración Tercera 2, para suprimir la remisión a reglamento de nuevas atribuciones.
- 4ª. Consideración Tercera 5, sobre supresión de la derogación expresa de determinadas normas.

No obstante, V.E. resolverá.