



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 70/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de abril de 2022, 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 Presidencia, Turismo y Deportes (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los días 3 de agosto de 2021 y 20 de diciembre de 2021 (COMINTER_239331_2021_08_03-01_00 y COMINTER 376476 2021 12 20 11 55), sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan los alojamientos turísticos en las modalidades de campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares en la Región de Murcia (exp. 2021_247), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto que examinamos, se realiza, a través del portal web del Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITREM), consulta pública con el fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, de la que no consta resultado alguno.

SEGUNDO. - El 15 de junio de 2020, se formula una primera Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada sobre un primer borrador de proyecto de Decreto (en adelante, el Proyecto) por el que se regulan los campings en la Región de Murcia, en desarrollo, esencialmente, de los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LTRM), documentación que se elevó, junto a la propuesta de tramitación del borrador del Director General del ITREM, a la Consejera de Turismo, Juventud y Deportes.

TERCERO. – Mediante oficio de 17 de junio de 2020 se concede trámite de audiencia a las distintas Consejerías, habiendo presentado alegaciones la Consejería de Salud, en relación a los preceptos relativos al agua apta para el consumo humano, y la Consejería de Fomento e Infraestructuras en relación a la zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo terrestre.

A la vista de dichas alegaciones, el ITREM completa el contenido de la primera MAIN, con otra de 28 de julio de 2020, y elabora un nuevo Proyecto.

CUARTO. – Consta en el expediente copia de un correo electrónico de la secretaria del Director General del ITREM, en el que no consta destinatario alguno, concediendo trámite de audiencia sobre el Proyecto.

En dicho trámite de audiencia han formulado alegaciones:

- La Asociación Española de Autocaravanas y Campers (ASESPA).
- Alegaciones hechas en Cartagena el 11 de agosto de 2020, sin identificación de la entidad que las realiza.

- Alegaciones de la Asociación de Campings.

- Náuticas Marina Center, S.L.

QUINTO. - Obra en el expediente un acta del Consejo Asesor Regional de Consumo en el que consta que el Proyecto fue sometido el 6 de octubre de 2020 a dicho Consejo, informándose favorablemente con observaciones.

SEXTO. – Con las observaciones realizadas en el trámite de audiencia y por el Consejo Asesor de Consumo, se completa el contenido de la primera MAIN, con otra de 28 de noviembre de 2020, y se elabora un tercer Proyecto.

SÉPTIMO. - El 2 de febrero de 2021 el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES) emite Dictamen en el que, en general, valora positivamente el Proyecto y realiza diversas observaciones para su mejora.

OCTAVO. – Con posterioridad han presentado alegaciones:

- La Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravaning (ASEICAR).

- La Asociación Autocaravanista de la Región de Murcia (AC-MUR).

NOVENO. - Con las observaciones realizadas se completa el contenido de la primera MAIN, con otra de 25 de marzo 2021, y se elabora un cuarto Proyecto.

DÉCIMO. - El 3 de mayo de 2021 el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente emite un informe favorable sobre el Proyecto, con una observación sobre la Disposición derogatoria única.

DECIMOPRIMERO. – Tras el dictamen del CES y el informe jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente, se completa el contenido de la primera MAIN, con otra de 13 de mayo 2021, y se elabora un quinto Proyecto que se remite a la Dirección de los Servicios Jurídicos para informe.

DECIMOSEGUNDO. - El 24 de junio de 2021 la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió informe en el que, en síntesis, muestra su parecer favorable al Proyecto, con alguna observación en cuanto a la formación del expediente, de índole competencial y otras esencialmente de técnica normativa.

DECIMOTERCERO. - El 22 de julio de 2021 se emite una nueva MAIN intermedia con el exclusivo objeto de analizar las observaciones del informe anterior, elaborando por tal motivo un sexto Proyecto.

DECIMOCUARTO. - En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente tramitado (en los términos previamente indicados), que fue objeto de Acuerdo núm. 20/2021, de 15 de septiembre, para que por la Consejería proponente se subsanaran las deficiencias advertidas en el mismo, siendo remitido completo para Dictamen, junto con la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, para la aprobación del mismo, con fecha 20 de diciembre de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

El Dictamen se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, puesto que se trata de un proyecto de disposición de carácter general que se pretende aprobar en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LTRM.

SEGUNDA. - Procedimiento de elaboración.

I. La tramitación para la elaboración del Proyecto sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el

ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

Igualmente, por razones temporales, le es de aplicación el Título VI -De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con el alcance que establece la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 55/2018, de 24 de mayo.

Debe decirse que se ha seguido, en general, lo allí previsto, advirtiéndose, no obstante, algunas deficiencias de especial relevancia:

- En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPACAP se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común. Dicho Título resulta directamente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP, en los aspectos declarados aplicables a las Comunidades Autónomas, dispone:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Por su parte, el artículo 53.3 de la Ley 6/2004 dispone 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...”*.

La norma autonómica establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, o cuando se trate de disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella (art. 53.3, letras c), d) y e) de la Ley 6/2004).

En primer lugar, se advierte en el expediente remitido que consta un oficio, sin fecha, de sometimiento a consulta pública, por medio del portal web del ITREM, con el fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, sin que se certifique con posterioridad el tiempo de exposición de la iniciativa y el resultado obtenido.

En segundo lugar, si bien se acredita la consulta a las Consejerías de la Administración regional y su resultado, no ocurre lo mismo respecto de las organizaciones más representativas del sector, ya que en la MAIN inicial se indica que se dará audiencia a las consejerías y las asociaciones más representativas del sector y, para que pudiera considerarse aceptable el trámite de audiencia a los interesados mediante consulta institucional, deberían determinarse cuáles son las entidades más representativas del sector turístico regional y, en caso de que no se les hubiera dado directamente traslado del Proyecto, si lo han podido conocer y formular alegaciones mediante su participación en alguno de los órganos representativos a los que se sometió aquél.

En el caso que nos ocupa, no se ha determinado previamente cuáles son esas entidades más representativas, ni consta que se haya dado audiencia a todas, pues, como se indicó en el antecedente cuarto, en el expediente obra únicamente copia de un correo electrónico de la secretaria del Director General del ITREM, en el que no consta destinatario alguno, concediendo trámite de audiencia sobre el Proyecto, aunque en la MAIN se indica que se ha remitido el Proyecto de Decreto a las siguientes: Asociación de Camping de la Región de Murcia, Hostemur,

Hostecar, Hostetur, Ceclor, Hosteaguilas, Universidad de Murcia, Universidad Católica San Antonio de Murcia, Universidad Politécnica de Cartagena, Ashomur, Federación de Municipios de la Región de Murcia y Puerto de Culturas.

Igualmente, en la parte expositiva se alude al sometimiento del Proyecto a la *"Mesa del Turismo de la Región de Murcia"*, lo que no consta en el expediente remitido, debiendo eliminarse tal referencia, en su caso.

- Asimismo, no obra en el expediente un informe técnico que, siquiera resumidamente, justifique la modificación de algunas prescripciones técnicas recogidas en el Capítulo IV, frente a la regulación actual del Decreto 19/1985, de 8 de marzo, sobre Ordenación de Campamentos Públicos de Turismo (modificado por el Decreto 108/1988, de 28 de julio) o que analice y justifique, con algún grado de especificación, los criterios de categorización de los campamentos recogidos en el proyectado artículo 3, máxime cuando en dicho precepto se establece un sistema de categorización por estrellas *"ex novo"*, no previsto en el vigente Decreto. En la MAIN se responde a ello de forma genérica, indicando, en primer lugar, que no resultaba necesaria la emisión de estos informes técnicos puesto que se ha tratado, básicamente, de una puesta al día de la normativa de esta materia, en consonancia con la definición que de los mismos hace LTRM o que se trata de una equiparación con otros alojamientos como hoteles y casas rurales. A nuestro juicio, resulta necesario un esfuerzo mayor de motivación para justificar tanto la introducción de las modificaciones advertidas en estos aspectos frente a lo previsto en el Decreto vigente como para justificar, aun no exhaustiva ni pormenorizadamente, los criterios recogidos en el proyectado capítulo IV.

-Constan los informes del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería impulsora del Proyecto, el Dictamen del CES y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento del proyecto de Decreto al Consejo Asesor Regional de Consumo.

Consta, según la MAIN, que se remitió el proyecto a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, sin que haya presentado alegaciones.

También se indica en la MAIN que *"Con fecha 30/10/2020 se celebró sesión del Consejo de Cooperación Local. Pese a acudir a la convocatoria, por problemas de comunicación, no entró en el Orden del Día el conocer e informar este consejo el presente Proyecto, por lo que quedó pospuesto para otra sesión"*.

Dado que la Federación de Municipios no ha formulado alegaciones, no permite entender enervado el mandato expreso de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo Regional de Cooperación Local, órgano que ha de ser consultado en las materias previstas en su artículo 3, entre las que en su número 1, letra a) se refiere a *"Los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local"*.

Como ya advertimos en nuestro Dictamen núm. 387/19, *"La ausencia de dicho informe fue considerada causa de nulidad de pleno derecho del Decreto 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del régimen económico financiero del canon de saneamiento de la Región de Murcia, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en su sentencia nº 733/05, de 27 de octubre. El Dictamen 64/02 de este Consejo Jurídico, relativo al proyecto de lo que luego fue Decreto 102/2002, advirtió esa carencia pronunciándose posteriormente respecto a tal omisión la antedicha Sentencia en estos términos: "Entiende la Sala que, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Administración competente debe seguir el procedimiento legalmente establecido y que no puede dejar de consultar, cuando la Ley lo requiera, a los órganos correspondientes, puesto que la emisión de los informes legal mente preceptivos está ordenada a lograr el mayor acierto en la actividad administrativa. La estimación del recurso por estos motivos, hace innecesario considerar el resto de los fundamentos de la impugnación". Señala también la sentencia lo siguiente: "Añade el Consejo Jurídico que, aunque las corporaciones locales han podido expresar su opinión a través de la Federación de Municipios es éste un "cauce no idóneo para cumplimentar el trámite de audiencia exigido por la Ley 9/94"*.

Contra dicha sentencia interpuso recurso de casación ordinario la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, resuelto por STS 3977/2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de mayo de 2009 (rec. cas. 2815/2006), la cual, además de desestimar el recurso, afirma que "...dada la interpretación sostenida por la sentencia de instancia, en relación a la naturaleza preceptiva del dictamen omitido del Consejo Regional de Cooperación es patente que no sólo no ha sido incumplido el artículo 24.1 b) de la Ley 50/1977, sino que la Sala de instancia se ha atenido a su estricto cumplimiento, y sin que pueda aceptarse que el informe emitido por la Federación de Municipios de la Región de Murcia pueda sustituir al omitido".

En nuestro caso, resulta aún más patente la necesidad de recabar el indicado informe ya que, en primer lugar, la Federación de Municipios no ha emitido informe y, en segundo lugar, como se indica en el Dictamen del CES, que pone ya de manifiesto su ausencia, reglamentariamente puede preverse *“un informe - no vinculante- que pueda o incluso deba ser solicitado por la Administración municipal competente para otorgar las licencias urbanísticas o ambientales de su competencia que se requieran para la implantación de estos alojamientos, en cuanto que tal previsión constituiría un simple mecanismo de coordinación interadministrativa para posibilitar que dicha Administración municipal conociera el criterio del órgano competente en materia de turismo sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos a estos alojamientos, pero sin perjuicio de que la potestad para resolver sobre el otorgamiento de tales licencias sea exclusiva y libre del órgano municipal, a la vista de la normativa urbanística y ambiental que fuere aplicable;* previsión que se contiene en el artículo 43 del Proyecto que se dictamina, que impone la obligación a otras administraciones, sobre todo a la municipal, para que en su procedimientos sobre autorizaciones y licencias relativas a los establecimientos que regula el Proyecto, solicite informe del organismo competente en materia de turismo sobre la ordenación interior y clasificación, lo que implica la clara incidencia en los procedimientos municipales de ejercicio de sus competencias.

En consecuencia, la omisión del informe preceptivo de dicho Consejo es una irregularidad que no debió producirse y que, a pesar de lo avanzado del procedimiento, aún hay posibilidad de subsanar recabándolo.

Esta es una observación de carácter esencial.

II. Se observa también que no se ha incorporado al expediente el informe sobre el impacto de diversidad de género, impacto en salud, sobre los derechos de las personas con discapacidad y sobre la infancia, adolescencia y familia, exigidos por sus respectivas normas sectoriales.

En conclusión, y para atenernos a lo que establece el artículo 2.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (*“Los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia”*), no puede emitirse Dictamen sobre el fondo del asunto antes de que sean completadas las actuaciones.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Procede retrotraer el procedimiento de elaboración reglamentaria al momento en que debió recabarse el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local, así como para completar las actuaciones conforme a lo indicado en la Consideración Segunda de este Dictamen, y recabar después nuevamente el Dictamen de este Consejo.

No obstante, V.E. resolverá.