



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Consta en el expediente un primer borrador de Decreto "*de Fiestas y Distinciones*", fechado el 5 de septiembre de 2003, acompañado de propuesta, de la misma fecha, que la Dirección General de Promoción Turística dirigió a la Secretaría General de la Consejería consultante para que se continuasen los trámites de elaboración del proyecto de referencia. Junto a la propuesta figura una "*Memoria-informe sobre el Proyecto de Decreto de Fiestas y Distinciones Turísticas*" y un "*Informe de valoración de impacto por razón del género*", ambos de 5 de septiembre de 2003.

SEGUNDO.- El citado borrador fue remitido a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Murcia; Federación de Municipios de la Región de Murcia; Sindicato UGT; Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia; Sindicato CSIF; Unión de Consumidores de Murcia; Sindicato CCOO.; Escuela Universitaria de Turismo de Murcia; Escuela de Turismo de la UCAM; Asociación Profesional de Empresarios de Hostelería y Alojamientos Turísticos de la Manga del Mar Menor; empresa pública Región de Murcia Turística, S.A.; Delegación Territorial del ICTE en Murcia; "*Mesa del Turismo*"; y Unión de Consumidores de Murcia.

En cumplimiento de dicho trámite, formularon alegaciones la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia, Escuela Universitaria de Turismo de Murcia y la Unión de Consumidores de Murcia, con consideraciones puntuales y de mejora del texto.

TERCERO.- Trasladado el borrador de Proyecto a las Consejerías de la Administración regional, fueron emitidos informes por las de Presidencia; Trabajo, Consumo y Política Social; Economía, Industria e Innovación; Sanidad; y Agricultura, Agua y Medio Ambiente, con consideraciones esencialmente de mejora del texto remitido.

Consta en el expediente un extracto de todas las alegaciones y observaciones presentadas, acompañado de las contestaciones a las mismas, firmado por el Asesor facultativo de la Secretaría General de la Consejería consultante (f. 66 a 70 exp.).

CUARTO.- Obra en el expediente copia del Acta de la sesión del Consejo Asesor Regional de Turismo de la Región de Murcia, celebrada el día 19 de febrero de 2004, sin firmar, en el que se hace constar su informe favorable al nuevo borrador que, tras el estudio de las citadas alegaciones, fue elaborado por la Consejería (obstante a los folios 83 a 91 del expediente remitido) y previamente trasladado, mediante oficios de 13 de febrero de 2004, a los miembros del referido Consejo Asesor.

Igualmente, consta certificado, expedido por el Secretario del Consejo Asesor Regional de Turismo de la Región de Murcia, sobre el informe favorable adoptado por dicho órgano en su sesión de 1 de junio de 2004 (sic), en relación con el citado Proyecto.

QUINTO.- El 10 de junio de 2004, el Secretario General de la Consejería consultante emite informe favorable al citado borrador.

SEXTO.- El 18 del mismo junio el Servicio Jurídico de la citada Secretaría General emite informe favorable al borrador, salvo en lo que atañe a sus artículos 3 y 5, en los que advierte extralimitaciones en relación con la Ley 11/1997, de 12 de junio, de Turismo de la Región de

Murcia (LTMU).

SÉPTIMO.- Solicitada a la Dirección de los Servicios Jurídicos la emisión de su preceptivo informe, es emitido el 7 de julio de 2004, advirtiendo la omisión de la preceptiva memoria económica, ratificando la extralimitación legal indicada en el anterior informe y realizando otras observaciones de mejora del texto.

OCTAVO.- El 15 de septiembre de 2004 se formula una memoria económica, indicando en ella que la aprobación del borrador no supondrá gasto alguno con cargo a los presupuestos regionales.

NOVENO.- En la misma fecha, el Asesor Facultativo de la Secretaría General de la Consejería consultante emite informe sobre las observaciones realizadas por la citada Dirección, al que se acompaña un nuevo texto de borrador, en el que se incorporan la mayoría de las recomendaciones de dicho Centro Directivo.

DÉCIMO.- Mediante oficio registrado en este Consejo Jurídico el 21 de septiembre de 2004, el Consejero de Turismo, Comercio y Consumo solicita nuestro preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

UNDÉCIMO.- Por Acuerdo nº 17/2004, este Consejo Jurídico requirió a la Consejería consultante para que completase el expediente con la preceptiva copia autorizada del texto del Proyecto sobre el que solicita Dictamen.

DUODÉCIMO.- Mediante oficio del citado Consejero, registrado en este Consejo Jurídico el 6 de octubre de 2004, se cumplimenta lo indicado en el citado Acuerdo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen tiene carácter preceptivo, al versar sobre un Proyecto de Decreto de desarrollo de la LTMU, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Cuestiones formales.

A la vista de las actuaciones remitidas, puede afirmarse que se han cumplido los trámites preceptivos exigidos a un proyecto normativo como el que nos ocupa, con consulta a las instituciones más directamente afectadas o relacionadas con su objeto, incluyendo a los Ayuntamientos, vía Federación de Municipios de la Región de Murcia (aun cuando hubiera sido aconsejable recabar el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local creado por Ley 9/1994, de 30 de diciembre) y se han solicitado los informes legalmente preceptivos (Consejo Asesor Regional de Turismo y Dirección de los Servicios Jurídicos). Cabe hacer notar que el informe preceptivo del Secretario General de la Consejería consultante, previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable supletoriamente en nuestra Comunidad, sobre el que este Consejo Jurídico ha reiterado que debe culminar la instrucción realizada por la correspondiente Consejería, no ha ocupado, en el presente caso, dicha posición final, pues tras él informó el Servicio Jurídico de la misma Secretaría General (advirtiendo, por cierto, dos extralimitaciones legales en el texto analizado).

TERCERA.- Contenido del Proyecto.

El Proyecto objeto de Dictamen, cuyo objetivo global es la regulación de la concesión y, en su caso, revocación de las denominaciones "*Fiestas de Interés Turístico Regional*", "*Fiestas de Excelencia Turística*", "*Placa de Servicios Distinguidos al Turismo, Categoría Oro*" y "*Placa de Servicios Distinguidos al Turismo, Categoría Plata*", consta de una Exposición de Motivos; un Capítulo I, regulador de las Fiestas de Interés Turístico regional y las Fiestas de Excelencia Turística (artículos 1 a 10); un Capítulo II, regulador de las Distinciones Turísticas,

denominadas Placa de Servicios Distinguidos, de Categorías Oro y Plata, respectivamente (artículos 11 a 17); una Disposición Derogatoria de la Orden regional de 15 de marzo de 1985 por la que crea la denominación honorífica de "*Fiesta de Interés Turístico Regional*", y de cualquier otra norma de igual o inferior rango que se oponga a lo dispuesto en el Proyecto; y dos Disposiciones Finales, de autorización al Consejero competente en materia de turismo para el desarrollo reglamentario del futuro Decreto, y sobre la entrada en vigor del mismo, respectivamente.

CUARTA.- Cuestiones competenciales y habilitación legal.

I. El artículo 10. Uno.16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial. En ejercicio de esta competencia se promulgó la Ley 11/1997 de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, que dispone:

"Artículo 54. Fiestas de interés turístico regional y Fiestas de excelencia turística.

1. En atención a los criterios que se señalan en el número siguiente, la Consejería competente en materia de turismo de la Región de Murcia podrá otorgar, a determinados acontecimientos festivos, las calificaciones de "Fiestas de interés turístico regional" y de "Fiestas de excelencia turística".

La concesión, así como la revocación, de estas denominaciones, que se sujetarán al procedimiento que reglamentariamente se determine, se publicarán en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, y podrán ser instadas por las asociaciones representativas del sector turístico y por las Corporaciones Locales en cuyo término municipal se desarrolle el acontecimiento festivo.

2. Para la concesión de las denominaciones "Fiestas de interés turístico regional" y de "Fiestas de excelencia turística" se valorará alguno de los siguientes criterios:

a) Peculiaridad o singularidad del acontecimiento festivo en el conjunto de la oferta nacional de fiestas.

b) Repercusión nacional o internacional del evento.

c) Afluencia de visitantes o participación ciudadana.

d) Programa del festejo, incluidos actos complementarios.

e) Promoción realizada del acontecimiento festivo.

f) Interés desde el punto de vista de la promoción del sector turístico regional.

3. En todo caso, la denominación de "Fiesta de excelencia turística" quedará reservada a aquellas manifestaciones festivas en las que alguno de los citados criterios resulte ser de tal significación que aconseje clasificarla en una categoría superior a la de "Fiesta de interés turístico regional", pudiendo estar referida al conjunto de una fiesta o a una parte de la misma.

4. La Consejería competente en materia de turismo podrá establecer otras clasificaciones para las fiestas de la Región, en atención a sus peculiaridades gastronómicas, folklóricas o culturales en los términos y a través del procedimiento que reglamentariamente se determine".

(...)

"Artículo 56. Distinciones.

1. Se crean las siguientes distinciones, destinadas a reconocer la trayectoria y contribución al desarrollo del turismo regional para personalidades, empresas, y entidades privadas y públicas:

a) Placa de Servicios Distinguidos al Turismo, Categoría Oro.

b) Placa de Servicios Distinguidos al Turismo, Categoría Plata.

2. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para la concesión de estas distinciones, así como el procedimiento y la composición del Jurado".

Por otra parte, la Disposición Final de la LTMU faculta al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y ejecución de la citada ley.

A la vista del contenido del Proyecto, no ofrece duda su inserción en la competencia regional sobre turismo, pues la creación y regulación de las denominaciones o calificaciones administrativas a que se refiere dicho Proyecto constituyen un válido instrumento jurídico para el reconocimiento, en fiestas regionales o municipales, y en personas, físicas o jurídicas, de la concurrencia de determinadas y especiales cualidades o circunstancias que han contribuido o contribuyen a potenciar los valores turísticos de la Región de Murcia,

II. Por lo que se refiere al ajuste del Proyecto a las normas legales de aplicación, éste puede ser confirmado de modo general, salvo en lo que atañe a: A) la habilitación para la fijación de requisitos que el artículo 17.1 realiza en favor de la periódica Orden de convocatoria de presentación de propuestas para el otorgamiento de las Distinciones reguladas en el Capítulo II del Proyecto, y B) la inapelabilidad de las decisiones del Jurado establecida en el artículo 14, e) del mismo.

A) Por lo que se refiere al citado artículo 17, dicho precepto difiere a la periódica Orden del Consejero de convocatoria de estas Distinciones la fijación de los requisitos para la concesión de tales galardones. Sin embargo, el artículo 56.2 LTMU establece terminantemente que *"reglamentariamente se determinarán los requisitos para la concesión de estas distinciones"*, siendo así que la correspondiente Orden de convocatoria para la presentación de candidaturas no es una norma reglamentaria, sino un acto administrativo de carácter general destinado a una pluralidad indeterminada de interesados que se agota en el momento en que se tramita y resuelve el respectivo procedimiento de evaluación y concesión del galardón. Así, la específica y terminante referencia legal a una norma reglamentaria (*"reglamentariamente se determinarán..."*) revela la intención legal de que los referidos criterios de concesión se establezcan de modo estable y general, lo que es propio de la norma, frente a los actos de convocatoria de las distinciones.

Por otra parte, tal norma reglamentaria, que ha de desarrollar y especificar lo establecido en el artículo 56.1 de la citada ley, ha de provenir del Consejo de Gobierno, en cuanto titular originario de la potestad reglamentaria (artículo 32.Uno del Estatuto de Autonomía) y por carecer el Consejero competente de la específica habilitación reglamentaria a que se refiere el artículo 49, d) de la Ley regional 1/1988, de 7 de enero. Tal habilitación no puede venir constituida por la Disposición Final 1 del Proyecto, pues, en la específica cuestión que nos ocupa, éste no establece una regulación sustantiva que pudiese luego ser detallada y concretada por una Orden reglamentaria del Consejero (Dictamen de este Consejo nº 166/2003, entre otros).

Cuestión distinta sería, sin embargo, que, fijados por Decreto del Consejo de Gobierno los criterios a que se refiere el citado artículo 56.2 LTMU, aquél estableciera, además, la posibilidad de que la respectiva Orden de convocatoria pudiese seleccionar, de entre los referidos criterios, aquellos que, cada año, la Consejería considerase procedentes, para posibilitar con ello la potenciación de unos u otros sectores o perspectivas de la realidad turística, a cuya promoción y reconocimiento se dirigen tales galardones.

B) Por otra parte, en lo que atañe al carácter inapelable de la decisión del Jurado sobre la concesión de las Distinciones, establecido en el artículo 14, e) del Proyecto, tal irrecurribilidad resulta contraria a lo establecido en el artículo 1.1 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, trasunto de los artículos 9.3, 24.1 y 106.1 de la Constitución, que reconocen el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos y garantizan, entre otros fines, la interdicción de la arbitrariedad de la Administración, tanto en lo que atañe a los aspectos reglados de su actuación como a los discrecionales, sin perjuicio del diferente alcance del control judicial, constitucional y legalmente posible, en relación con unos y otros elementos. Por ello, debe eliminarse la referencia al

carácter inapelable de las decisiones del Jurado, lo que alcanza, claro está, a la posterior Orden del Consejero que rubrique tales decisiones (artículo 14, h).

QUINTA.- Otras observaciones al articulado.

- Exposición de Motivos.

Realizar las siguientes correcciones:

- En la primera línea, sustituir: *"Artículo 10. Uno. 16 del Estatuto de Autonomía para la Región..."*.

- En el 5º párrafo, sustituir: *"por su conexión con la función de promoción..."*.

- En el penúltimo párrafo, añadir: *"junto a otras particularidades"*.

- Artículo 4.3.

Considerando que los *"Agentes municipales"* forman parte del Ayuntamiento, sería más apropiado utilizar una expresión más amplia (fuerzas de orden público, o similar) que, a la vez, englobara el específico informe de la correspondiente Policía Local y, en su caso, de otros estamentos policiales.

- Artículo 5.3, c).

Corregir: *"establecidos en el artículo cuarto"*.

- Artículo 6.

Es asistemática la referencia a la formulación de la propuesta de resolución en el número 3 y al trámite de audiencia en el siguiente número 4. Deberían invertirse tales referencias, siguiendo el *"íter"* legal. Así, podría suprimirse el número 3, añadiéndose al 2: *"y, en todo caso, del Consejo Asesor Regional de Turismo"*. El actual número 4 pasaría a ser el 3, y el 4 se formularía así: *"la Comisión Calificadora elevará la oportuna propuesta de resolución al Consejero competente en la materia"* (o expresión similar), suprimiéndose con ello el número 5.

- Artículos 7 y 8.

Considerando que las resoluciones de otorgamiento, revocación o modificación de esta clase de denominaciones turísticas tienen un fuerte contenido discrecional, el artículo 54.1, f) LPAC impone su motivación, por lo que éstas no pueden limitarse, como se pretende, a las resoluciones denegatorias de otorgamiento.

- Artículo 9.2.

Corregir: *"En dicho Libro Registro, por Orden cronológico, se hará constar..."*.

- Artículo 13.

En este precepto se establece la composición del Jurado que ha de otorgar, en su caso, las Distinciones, pero se omite todo lo relativo a la designación de los miembros, que, por lo que se deduce, deberá realizarse por Orden del Consejero competente, bien en la correspondiente Orden de convocatoria, bien en otra general. Por ello, el primer párrafo de este artículo podría quedar redactado así: *"A los efectos de concesión de las Distinciones, el Consejero competente en materia de turismo, mediante Orden, que podrá ser la de la convocatoria a la que se refiere el artículo 17 de este Decreto, designará un Jurado formado por ..."*, o expresión similar.

De esta forma, se distingue entre la designación (o nombramiento) del Jurado y su constitución, acto este último que es distinto al primero y que no realiza el Consejero, sino, claro está, el propio Jurado, y que está regulado en el artículo 14.

- Artículo 14.

- Letra a): Precisar: el Jurado será convocado por *"su"* Presidente.

- Letra b): De conformidad con la regulación de la LPAC sobre órganos colegiados, a la que se somete este Jurado, el Presidente y el Secretario no constituyen formalmente *"miembros"* del mismo (vid. artículos 23 a 25), por lo que en esta letra b) debe sustituirse *"miembros"* por *"componentes"*.

- Artículo 16.

Aun cuando no sea imprescindible, sería conveniente especificar que el miembro del Jurado (y también su Presidente) que formulase una propuesta de concesión de estas Distinciones, deberá abstenerse en todo el procedimiento de concesión si concurriera alguna de las circunstancias establecidas al efecto en el artículo 28.2 LPAC.

- Disposición Final 1.

Debemos reiterar aquí lo dicho por este Consejo Jurídico en diversos Dictámenes, como el 166/2003, antes citado, en relación con las habilitaciones reglamentarias a los Consejeros, que deben ser concretas y puntuales, es decir, sobre específicos aspectos de la reglamentación aprobada por el Consejo de Gobierno, y no genéricas sobre la globalidad de la misma, como se pretende en la Disposición Final de que se trata.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el Proyecto objeto de Dictamen, salvo en lo establecido en los artículos 14, e) y 17.1 del mismo, en los términos indicados en la Consideración Cuarta del presente Dictamen.

SEGUNDA.- Para la mejora del Proyecto, deben introducirse las modificaciones y/o correcciones a que se refiere la Consideración Quinta del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

