



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 283/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2024, 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 Turismo, Cultura, Juventud y Deportes (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 29 de julio de 2024, COMINTER 158960, sobre Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Bienes de Interés Turístico de la Región de Murcia (exp. 2024\_276), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 5 de septiembre de 2022, se sustanció consulta pública previa, a través del portal web del Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITREM), en relación con la elaboración de una futura Ley de regulación de los bienes de interés turístico de la Región de Murcia.

No constan las aportaciones ciudadanas que se formularon, si bien se desprende de otros documentos obrantes en el expediente, que sí hubo participación mediante la presentación de alegaciones y observaciones por parte de dos entidades.

**SEGUNDO.-** Con fecha 11 de noviembre de 2022, el Director General del ITREM propone a la Consejera de Turismo, Juventud y Deportes, iniciar la tramitación del Anteproyecto de Ley por la que se regulan los bienes de interés turístico de la Región de Murcia, y se elabora el primer borrador del mencionado Anteproyecto, así como una Memoria inicial de Análisis de Impacto Normativo en su modalidad abreviada (en adelante MAIN).

De acuerdo con la MAIN inicial, el objeto del Anteproyecto de Ley es la creación de una nueva figura inexistente en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LTRM), los Bienes de Interés Turístico de la Región de Murcia, como vía para la promoción, fomento y difusión de elementos, materiales e inmateriales,

que por sus características o circunstancias son capaces de generar un atractivo turístico o incrementar las corrientes turísticas, de forma directa o indirecta, colaborando así en el cumplimiento de los objetivos marcados en el Plan Estratégico del Turismo de la Región de Murcia. El texto propuesto regula el procedimiento para el reconocimiento de este distintivo, así como los efectos asociados a su declaración, modificación, revocación, publicidad y registro de los mismos.

Informa la MAIN que la futura Ley:

- No generará ninguna carga administrativa ni obligación añadida a la ciudadanía y a las empresas.

- No tendrá una repercusión o coste económico para la Administración Regional, ni supone financiación de nuevos servicios y, por tanto, tiene un impacto presupuestario nulo en los presupuestos regionales, más allá de los propios servicios ya existentes que el ITREM presta a los ciudadanos y empresas como parte de sus propias funciones, en este caso, la tramitación de las solicitudes de declaración de bienes como de interés turístico de la Región de Murcia.

- En cuanto al impacto económico, tendrá una incidencia muy positiva, en la medida en que la declaración de interés turístico de un bien constituirá un reclamo a la hora de atraer visitantes y turistas, interesados en adquirir o disfrutar de dicho bien ya sea material o inmaterial, con un coste mínimo para los promotores de la declaración, que se constriñen a la elaboración de una memoria y a garantizar el cumplimiento por el bien de los requisitos que se establecen para poder obtener la declaración. Se afirma, asimismo, que la aprobación de la futura norma no tendrá efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

- Se afirma el carácter neutro de la futura norma en los impactos por razón de género y de diversidad de género y se analiza asimismo su incidencia sobre la salud, las personas con movilidad reducida, la infancia, la adolescencia y la familia.

**TERCERO.-** El 23 de noviembre de 2022, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Anteproyecto emite informe en el que realiza diversas observaciones de mejora de redacción y de técnica normativa, y se devuelve el expediente al ITREM, para que se complete y revise en los términos y cuestiones señaladas.

Advierte, asimismo, acerca de la necesidad de modificar la propuesta de inicio del procedimiento de elaboración normativa, para adecuar la denominación del destinatario de la propuesta a la organización de los departamentos de la Administración regional.

**CUARTO.-** Con fecha 20 de diciembre de 2022, el ITREM formula nueva propuesta de inicio de tramitación del Anteproyecto de Ley por la que se regulan los bienes de interés turístico de la Región de Murcia, y elabora un nuevo borrador (el segundo) del mencionado Anteproyecto, así como una MAIN intermedia, según la cual se han recogido y asumido las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico.

El nuevo borrador incorpora dos nuevas disposiciones finales que persiguen la modificación de sendas leyes regionales: la 13/2018, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y la LTRM.

**QUINTO.-** El 23 de enero de 2023, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora emite informe en el que, tras considerar que el nuevo borrador acoge de forma adecuada las observaciones realizadas en el primer informe jurídico, analiza las modificaciones legislativas que se pretenden realizar en la nueva versión del texto. Desaconseja la modificación de la Ley 13/2018, de 29 de diciembre, por exceder la reforma prevista del ámbito turístico, al tiempo que sí considera coherentes y acertadas las reformas proyectadas en la LTRM. A raíz del informe, se devuelve el anteproyecto al ITREM.

**SEXTO.-** Con fecha 8 de febrero de 2023, el ITREM elabora nuevo borrador (el tercero) del Anteproyecto, que, acogiendo la observación del Servicio Jurídico, ya no prevé la modificación de la Ley 13/2018, de 29 de diciembre. Asimismo, se incorpora al expediente una nueva versión de la MAIN intermedia.

**SÉPTIMO.-** Conforme a lo previsto en el artículo 46.4 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), el ITREM elevó al Consejero de adscripción propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, relativa a los ulteriores trámites que deben obrar en el expediente, a efectos de su examen por la Comisión de Secretarios Generales.

Esta propuesta fue informada de forma favorable por el Servicio Jurídico de la Consejería promotora, el 3 de marzo de 2023.

Con la misma fecha, el Consejero de Presidencia, Turismo, Cultura, Juventud, Deportes y Portavocía eleva al Consejo de Gobierno propuesta de acuerdo para que continúe el procedimiento de elaboración normativa, con los trámites que allí se indican.

**OCTAVO.-** La Comisión de Secretarios Generales, el 7 de marzo de 2023, informa en sentido favorable el Anteproyecto, y acuerda que sean evacuados los informes recogidos en la propuesta elevada al Consejo de Gobierno.

**NOVENO.-** El Consejo de Gobierno, en su sesión de fecha 9 de marzo de 2023, acordó continuar con el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, con los trámites enumerados en la propuesta de la Consejería promotora, sin perjuicio de otros que pudieran resultar preceptivos de acuerdo con la normativa aplicable.

**DÉCIMO.-** El 20 de marzo de 2023, el Consejo Regional de Cooperación Local acuerda informar favorablemente el Anteproyecto.

**UNDÉCIMO.-** En fecha 5 de abril de 2023, se remitió el texto del Anteproyecto y la MAIN a las distintas Consejerías al efecto de que formularan observaciones y alegaciones por plazo de quince días.

Constan observaciones de los siguientes órganos y unidades administrativas: Servicio de Ordenación del Territorio y Cartografía, Inspección General de Servicios, y Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Administración Pública de la Región de Murcia.

La Dirección General de Centros Educativos e Infraestructuras, el Servicio Jurídico de la Consejería de Empresa, Economía Social y Autónomos, el Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Administración Digital, y la Vicesecretaría de la Consejería de Salud comunican que no tienen observaciones o sugerencias que realizar.

**DUODÉCIMO.-** El 19 de junio de 2023, se elabora un nuevo borrador (el cuarto) del Anteproyecto, acompañado de una nueva versión de la MAIN, de 20 de junio, que valora las observaciones y sugerencias formuladas por los órganos y unidades consultados, asumiéndolas en su mayor parte e incorporándolas al texto del Anteproyecto.

**DECIMOTERCERO.-** El 29 de febrero de 2024, se confiere trámite de audiencia a las siguientes entidades, asociaciones y organizaciones:

- Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo (Hostemur).
- Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- Facultad de Letras de la Universidad de Murcia.
- Facultad de Economía y Dirección de Empresa de la Universidad Católica "San Antonio" (UCAM).
- Facultad de Turismo de la Universidad de Murcia.
- Facultad de Ciencias de la Empresa de la Universidad Politécnica de Cartagena.
- CREA, Asociación Artesana de la Región de Murcia.

No consta la presentación de alegaciones o sugerencias.

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 20 de marzo de 2024, el Consejo Asesor Regional de Comercio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, informa favorablemente el Anteproyecto.

**DECIMOQUINTO.-** El Consejo Asesor Regional de Artesanía de la Región de Murcia evacua informe favorable al Anteproyecto en su sesión de 20 de marzo de 2024.

**DECIMOSEXTO.-** El Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia informa el Anteproyecto en sentido favorable en su sesión de 9 de abril de 2024.

**DECIMOSÉPTIMO.-** El 29 de abril de 2024, el ITREM elabora un nuevo texto (quinta versión) del Anteproyecto de Ley, así como una nueva MAIN.

**DECIMOCTAVO.-** En fecha 9 de mayo de 2024, se solicita dictamen al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, que es emitido el 19 de junio de 2024. Tras considerar que el dictamen evacuado es preceptivo, alcanza las siguientes conclusiones:

*“...3. La Ley de Bienes de Interés Turístico de la Región de Murcia presenta un elevado grado de regulación y precisión. Sin embargo, tal pormenorización en algunos de sus contenidos podría ocasionar cierta rigidez normativa y falta de flexibilidad ante futuras modificaciones, por lo que pudiera ser más apropiado que formasen parte de un desarrollo reglamentario. Por otra parte, habría sido conveniente la inclusión de una memoria económica que valorara estimativamente el impacto socioeconómico de Anteproyecto. Asimismo dentro de las cuestiones formales, aunque se valora positivamente los trámites de consulta realizados en el proceso de elaboración, se lamenta la omisión de los agentes sociales y se echa en falta una acción más activa del órgano proponente para propiciar las respuestas, que han sido escasas, cuestiones que se deberían tener en cuenta en otras disposiciones. Un estudio riguroso de costes y la previa consulta a los operadores del sector turístico y a los agentes sociales se precisarían también antes de que el Consejero ejerza la facultad, que le confiere la nueva disposición, de actualizar las cuantías mínimas de los seguros de responsabilidad civil previstos en la Ley de Turismo de 2013.*

*4.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM) reconoce los esfuerzos realizados para promover el desarrollo y la regulación del sector turístico en nuestra comunidad autónoma, así como la atención prestada a aspectos tan relevantes como la seguridad y la calidad de la oferta. En conclusión, el CESRM valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Bienes de Interés Turístico de la Región de Murcia y considera que, con las observaciones que se exponen en el cuerpo del dictamen, representa un paso importante hacia una regulación más eficaz y representativa del sector turístico. Ahora bien, la declaración de tales bienes debería realizarse con prudencia, para evitar que la proliferación menoscabe su capacidad de atracción y el interés derivado de la singularidad’.*

**DECIMONOVENO.-** En fecha 9 de julio de 2024, el ITREM elabora una nueva versión (la sexta) del Anteproyecto y de la MAIN, en la cual se valoran las observaciones efectuadas por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, para rechazarlas.

**VIGÉSIMO.-** Con fecha 19 de julio de 2024, la Vicesecretaría de la Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes evacua informe jurídico favorable al Anteproyecto.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 29 de julio de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

Este Dictamen se emite con carácter preceptivo dado que versa sobre un Anteproyecto de Ley regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

### **SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración y competencia orgánica.**

I. El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley debe adecuarse a las previsiones que, sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno, establece el artículo 46 LPCG.

El artículo 127, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) , por su parte, dispone que *“La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía”*.

Precisamente, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (EAMU), residencia en el Consejo de Gobierno la facultad de formular los proyectos de ley que deberán ser aprobados por la Asamblea Regional de Murcia, en ejercicio de la potestad legislativa que le reconoce el artículo 22 EAMU.

Debe adelantarse que los artículos 129, 130, 132 y 133 LPAC no resultan aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas por haber sido declarados parcialmente contrarios al orden constitucional de competencias en la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

De conformidad con el indicado artículo 46 LPCG, el procedimiento se ha ajustado al procedimiento allí establecido, así, constan los siguientes trámites:

- A iniciativa del ITREM (entidad pública empresarial adscrita a la Consejería promotora del Anteproyecto, que es la competente en materia de Turismo) se inició el procedimiento de elaboración normativa mediante la sustanciación de una consulta pública previa, que recibió aportaciones ciudadanas, aun cuando éstas no se han unido al expediente remitido al Consejo Jurídico.

- Se elaboró un primer texto del anteproyecto y una Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) inicial, en su modalidad abreviada, que se ha visto acompañada por sucesivas versiones de una MAIN intermedia (en número de seis), que acompaña a cada nueva versión del Anteproyecto que, en idéntico número, se ha ido incorporando al expediente.

En relación con las diferentes versiones del Anteproyecto, ha de señalarse que algunas de ellas se indican como nueva versión, aun cuando no se aprecia *prima facie*, variación alguna respecto de la anterior, ni se recoge en la correspondiente MAIN cuáles son las novedades incluidas en dichas versiones. Así ocurre, por ejemplo, con la versión quinta, que según el índice de documentos y el informe de Vicesecretaría se incorpora al procedimiento tras el trámite de audiencia a las entidades representativas del sector y tras su sometimiento a los Consejos asesores regionales de comercio, artesanía y consumo. Ninguna de las entidades consultadas formula alegaciones, observaciones o sugerencias al texto, por lo que éste, en realidad, no se modifica. No debe, entonces, indicarse como una nueva versión del Anteproyecto. Así ocurre, también, con la sexta redacción que, según se afirma, se incorpora al procedimiento tras el dictamen del CESRM, cuyas observaciones son rechazadas y que, por tanto, no se trasladan al texto.

- Se han emitido varios informes del Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Anteproyecto.

- Se sometió a la Comisión de Secretarios Generales que acordó la continuación del procedimiento con los trámites propuestos por la Consejería competente en materia de turismo, y así lo acordó, también el propio Consejo de Gobierno.

- Se ha recabado y obtenido el informe favorable de los siguientes órganos consultivos: Consejo Regional de Cooperación Local, Consejo Asesor Regional de Comercio, Consejo Asesor Regional de Consumo y Consejo Asesor Regional de Artesanía, todos ellos de la Región de Murcia.

- Se dio traslado del texto a las diferentes Consejerías, algunas de las cuales formularon observaciones y sugerencias.

- Se confirió trámite de audiencia a diversas entidades y asociaciones representativas del sector. No obstante, no se ha llegado a justificar en la MAIN el criterio seguido para elegir a los destinatarios de esta audiencia. Así, por ejemplo, se desconoce el motivo por el que se remitió el texto del Anteproyecto a determinadas facultades universitarias (como la de Letras de la Universidad de Murcia) y no a otras como la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Murcia, cuando sí se remitió a las de Economía y Dirección de Empresa de la

Universidad Católica “San Antonio” y a la Facultad de Ciencias de la Empresa de la Universidad Politécnica de Cartagena. Tampoco se ha dado traslado del Anteproyecto a la “Mesa del Turismo”, entidad creada por el propio sector turístico y que aglutina a un gran número de asociaciones y ámbitos de aquél, cuya intervención en el trámite de elaboración del Anteproyecto habría permitido ampliar de forma sustancial la participación de las empresas y operadores económicos del sector.

- Se ha evacuado el preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

- El anteproyecto ha sido informado por la Vicesecretaría de la Consejería proponente.

- Se ha recabado este Dictamen.

A la luz de lo expuesto, cabe considerar que se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 46 LPCG, sin perjuicio de lo que a continuación se indica en relación con el contenido de la MAIN.

Por otra parte, ha de indicarse que, dado el trascendente papel que las Corporaciones Locales de la Región de Murcia asumen en la declaración de los bienes de interés turístico, dado que el anteproyecto les reserva, junto a la Administración regional, la iniciativa para solicitar dicha declaración, habría sido conveniente contar con el informe de la Dirección General de Administración Local.

## II. Acerca del contenido de la MAIN.

1. Si bien la Memoria se ajusta formalmente al mínimo establecido en el artículo 46.3 LPCG, este Consejo Jurídico hace suyas las acertadas observaciones del CESRM sobre la insuficiencia del estudio de impacto económico de la futura norma. Y es que no sólo no se expresan en términos monetarios los beneficios esperados de la declaración como bien de interés turístico, impacto positivo que la MAIN excusa calcular al calificarlo como de difícil o imposible cuantificación, sin mayor justificación o acreditación del aserto, sino que también omite la MAIN cualquier consideración relativa al coste que, para los promotores de una declaración de bien de interés turístico, puede conllevar garantizar el cumplimiento de los requisitos que ahora se exigen en el artículo 6 del Anteproyecto, tales como la difusión a nivel nacional e internacional o contar con infraestructura turística suficiente para la recepción y atención de visitantes.

Acerca de los costes de cumplimiento con estos requisitos, baste señalar las exigencias que para su acreditación establece el artículo 7 del Anteproyecto. Así, respecto a la difusión del bien, se indica que no basta la mera publicidad en medios de comunicación, sino que ha de acreditarse la realización de acciones promocionales, de contenido relevante, en medios de comunicación de ámbito nacional o internacional, la asistencia a ferias turísticas fuera del territorio de la Región de Murcia, contar con material promocional propio o aparecer en publicaciones con repercusión turística, actuaciones que tienen un evidente coste económico para los promotores.

Al respecto, la MAIN se limita a señalar que *“los costes que supondrá para los promotores de la declaración de un*

bien como de interés turístico serán mínimos, si es que los hay, más allá de la preparación de una memoria y cumplir los requisitos para la declaración. Sin embargo, los beneficios serán mucho mayores por cuanto supondrán un reclamo para visitantes y turistas, no solo en cuanto a la adquisición directa del bien, sino como posibles generadores de riqueza en la localidad o zona de que se trate: restauración, compras, entrada a museos, etc.". Resulta especialmente llamativo que, sin llegar a cuantificar los beneficios y los costes, siquiera de forma aproximada mediante la aplicación de modelos económicos estimativos, pueda afirmar la MAIN de forma categórica y gratuita que los beneficios serán mucho mayores que los costes.

Tampoco evalúa la MAIN el impacto económico de las modificaciones que el Anteproyecto pretende introducir en la LTRM. Así, a modo de ejemplo, la Disposición final primera, apartado Uno, modifica el artículo 40 de la LTRM, para incorporar una nueva obligación a las empresas turísticas, consistente en hacer constar el número de inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia, *"en toda publicidad que los anuncie sea cual sea el medio, soporte, sistema o canal de oferta"*, lo que obligará a numerosas empresas turísticas, incluidos los particulares que sean titulares de viviendas de uso turístico, a volver a publicar sus ofertas y anuncios, lo que en función del medio elegido para ello conllevará costes asociados a la publicidad.

2. En relación con el impacto presupuestario, la MAIN se limita a señalar que la futura Ley tendrá un impacto presupuestario nulo en la medida en que no conllevará un incremento de gasto en los presupuestos ni un mayor coste para el sistema en general, toda vez que la implantación de la nueva materia no comportará nuevas necesidades de recursos materiales o humanos ni la financiación de nuevos servicios.

Como ya hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, el 435/2019 o el 189/2024), estas afirmaciones que de manera tan contundente se formulan para tomar la decisión, sin embargo, no deben entenderse suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022.

En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía señala en su apartado 2.5.1, que se considera como impacto presupuestario *"todo aquello que suponga un incremento o disminución de gastos o ingresos"*.

En el último párrafo de su apartado 1 "Introducción", prevé que *"En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o estos no son significativos de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía"*. Concreta ese contenido mínimo en su apartado "3.- Contenido de la Memoria Abreviada", y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 3.4 *"En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos, siguiendo el esquema recogido en el apartado 2.5"*.

Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea apreciable, porque se considere que no existe incremento o disminución de gastos o ingresos, o que aunque genere una incidencia en los gastos e ingresos, no sea "significativo", faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *"en todo caso"*, sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en éste, como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios relevantes a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 TRLH, ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la Comunidad Autónoma, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario, y otra bien distinta, es que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado 2.5.2.1, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *“Si existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto.*

*Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación”.*

Del mismo modo y desde la perspectiva de los ingresos, no se identifica el impacto presupuestario de la modificación de la LTRM, para incorporar a su régimen disciplinario las nuevas infracciones que se tipifican en la Disposición final primera, apartados dos, tres y cuatro, del Anteproyecto. Aun cuando la aplicación de estos ilícitos administrativos de nuevo cuño derivarán en la imposición de las correspondientes sanciones económicas, tampoco la MAIN cuantifica en qué medida estas multas incrementarán los ingresos autonómicos por sanciones en materia de turismo.

Como conclusión de lo expuesto se obtiene, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, que la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

III. En contra de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, expediente remitido al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen no contiene una copia autorizada del texto definitivo del proyecto de disposición de carácter general, que constituye el objeto del dictamen.

No obstante, se considera que la consulta formulada versa sobre la última versión del texto contenida en el expediente y que, según el índice de documentos que lo acompaña, es el numerado como documento 96, obrante a los folios 363 a 375 del expediente.

### **TERCERA.- Competencia material que se ejercita y competencia orgánica.**

I. El Anteproyecto de Ley se sustenta en la competencia autonómica en materia de turismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 148.1.18ª CE, que prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial"; y en el artículo 10.Uno.16 EAMU, que recoge la competencia exclusiva en "Promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial".

Sobre este título competencial, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre:

*"Según el artículo 148.1.18 CE las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Por su parte, el artículo 149 CE no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre turismo. Así las cosas las tres Comunidades recurrentes (...) asumieron competencias exclusivas sobre turismo o más explícitamente sobre promoción y ordenación del turismo (...)"*

La Sentencia posterior del mismo Tribunal núm. 75/1989, de 21 de abril, matiza que aunque la competencia autonómica sea exclusiva, no constituye "un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia (STC 95/1986, de 10 de julio), no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales que el artículo 149 CE confía al Estado, sino sobre todo porque tanto la Constitución como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado".

Del mismo modo, otros títulos competenciales de titularidad estatal pueden derivar en el establecimiento de límites para la competencia autonómica de promoción del turismo. Así, a modo de ejemplo, y atendido el objeto sobre el que versa el Anteproyecto sometido a consulta, que permite la declaración de interés turístico respecto de espacios naturales, cabe destacar la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1,23ª CE) y la jurisprudencia constitucional que ha perfilado los contornos de estas competencias cuando confluyen sobre un mismo objeto. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2013, con cita de la Sentencia del mismo Tribunal 84/2013, establece que las competencias autonómicas exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo "habrán de ejercerse dentro del ámbito delimitado por el legislador básico estatal, que en ejercicio de su competencia puede imponer límites al despliegue de aquéllas. Según determinamos en la STC 101/2005, de 20 de abril, antes citada, «la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de

*las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener... Por el contrario, la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental» [FJ 5 c)].*

Así pues, se advierte que 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. Su carácter interdisciplinar con conexiones indiscutibles con la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, con el patrimonio cultural e histórico, transportes, comunicaciones, ocio, deporte, etc. ha determinado que sean varios los poderes públicos actuantes en esta materia, por lo que pueden estar implicados otros títulos competenciales ya que, como indicamos en nuestros Dictámenes 85/2005 y 160/2013, es frecuente que una materia, como es el caso de turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material, encajable dentro de otro título competencial.

También el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), reserva competencias a los Ayuntamientos en materia de turismo, asignándole las de información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (apartado h), cuya concreción corresponde en esta materia a la Ley autonómica (apartado 3). Y así lo hizo la LTRM, cuyo artículo 6 dispone que corresponde a los Ayuntamientos de la Región, en el marco de la legislación básica de régimen local y de conformidad con lo previsto en la misma Ley de Turismo, las competencias de promoción, conservación y fomento de los recursos relacionados con el turismo, teniéndolos en consideración en sus instrumentos de planeamiento urbanístico, velar por la conservación y mejora de las infraestructuras y equipamientos encaminados a mejorar la imagen turística de la Región de Murcia, y la planificación, promoción, información y estadística turística local, en coordinación con otras Administraciones. Asimismo, se prevé que les corresponderán *“cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por el resto del ordenamiento jurídico”*.

A la luz de las competencias reconocidas a los Entes Locales por la LBRL y la propia LTRM, resulta coherente que el Anteproyecto les atribuya la iniciativa para la declaración como bien de interés turístico de aquellos recursos que estén localizados en su territorio, discurren por ellos o sean originarios de los mismos.

Del mismo modo, cuenta la Comunidad Autónoma con competencia material para establecer la norma proyectada. En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, luego derogada por su homónima Ley 12/2013, de 20 de diciembre, hoy en vigor, y cuya modificación puntual se pretende también con el Anteproyecto.

El objeto principal del Anteproyecto, esto es, la regulación de los bienes de interés turístico viene a completar las previsiones que sobre el fomento de la actividad turística contempla el Título I LTRM, y está en íntima relación con las normas que sobre promoción de los recursos turísticos se contemplan en los artículos 8 y siguientes del indicado texto legal, aun cuando a diferencia de las fiestas de interés turístico, cuya declaración ya se prevé en el artículo 13 LTRM y que cuenta con un desarrollo reglamentario específico (Decreto 200/2017, de 5 de julio, por el que se regula la declaración de fiesta de interés turístico regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), la Ley no contempla de manera expresa este tipo de declaraciones de interés turístico, omisión que el Anteproyecto pretende subsanar.

II. Competencia orgánica. De acuerdo con lo previsto en el artículo 22 EAMU, la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa, correspondiendo al Consejo de Gobierno, como órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, la iniciativa legislativa (artículo 30.1 EAMU y artículo 22.2 LPCG).

**CUARTA.- Texto objeto del Dictamen.**

El Anteproyecto consta de una Exposición de Motivos, diecinueve artículos divididos en tres capítulos, de los cuales el tercero, a su vez, se subdivide en tres secciones, conforme al siguiente detalle:

Capítulo I. Disposiciones generales. Artículos 1 a 3.

Capítulo II. Bienes de Interés Turístico. Artículos 4 a 10.

Capítulo III. Procedimiento de declaración, modificación y revocación

Sección 1ª. Declaración de Bien de Interés Turístico. Artículos 11 a 13.

Sección 2ª. Modificación de la declaración de Bien de Interés Turístico. Artículos 14 a 16.

Sección 3ª. Revocación de la declaración de Bien de Interés Turístico. Artículos 17 a 19.

El Anteproyecto se completa con una parte final compuesta por una disposición adicional y tres finales.

**QUINTA.- Acerca del carácter materialmente reglamentario que revisten muchos de los contenidos de la iniciativa legislativa.**

Recordaba este Consejo Jurídico en su Dictamen 127/2022, que resulta un lugar común en la doctrina hablar de la crisis del concepto de la supremacía de la ley y exponer las distintas causas que erosionan modernamente los rasgos esenciales de este tipo de normas. Entre ellos, sin embargo, no suele citarse el de la inflación de su contenido.

Aunque también sea obvio recordar que en España no existen materias cuya regulación haya reservado la Constitución Española (CE) a otros poderes del Estado distintos del legislativo, especialmente el Ejecutivo, y que, por tanto, no existe una auténtica reserva de reglamento, es cierto que no todo lo que se suele regular en una ley merece, en realidad, ser tratado en ella. Muchos de los contenidos que hoy en día se introducen en las leyes son tan concretos y específicos, y a la par tan mudables, tan faltos de la característica de generalidad que debiera servir para definir esas normas, que lo que se propicia de ese modo es que los elementos propios de las leyes se vayan desdibujando poco a poco.

Ese es uno de los defectos de los que adolece esta iniciativa, en la que se advierte que muchos de los preceptos revisten, en efecto, los rasgos más propios de una norma de desarrollo y concreción ulterior, como puedan ser los reglamentos, que de una ley propiamente dicha. De ese modo, incurre en ese carácter excesivamente

reglamentario, en particular por su contenido, como ya se ha dicho.

Hubiera sido conveniente que la iniciativa se hubiese reservado para lo general y abstracto, como sería prever la categoría de bienes de interés turístico, con sus líneas maestras definitorias, incluso mediante su incorporación al contenido de la LTRM, y que se hubiese dejado al ulterior reglamento ejecutivo -que va a tener poco campo de actuación en este caso- la regulación de lo detallado y de lo concreto. Ejemplo de contenidos impropios de una Ley son el artículo 7, que enumera, de forma minuciosa y al detalle, los medios y condiciones de acreditación del cumplimiento de cada uno de los requisitos que debe cumplir el bien para su declaración, o los artículos 12, 15 y 18 del Anteproyecto, reguladores de los procedimientos para la declaración, modificación y revocación de la condición de bien de interés turístico.

Debe advertirse, además, que su posible reforma futura, en virtud de la técnica denominada de congelación de rango, sólo podrá realizarse por medio de otra ley, por imperativo directo del principio de jerarquía normativa, en la medida en que las leyes solo se modifican o se derogan por medio de otras posteriores, ex artículo 2.2 del Código Civil (CC).

#### **SEXTA.- Observaciones al texto.**

##### I. A la Exposición de Motivos.

- La denominación correcta del EAMU es “Estatuto de Autonomía *para* la Región de Murcia”, no “*de* la Región de Murcia”, lo que debe ser corregido en el primer párrafo de la Exposición de Motivos.

- Cuando se resumen las modificaciones a introducir en la LTRM, se alude a la obligación de las empresas turísticas de incluir en su publicidad el número de inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia, “*especialmente en las plataformas online de promoción y comercialización*”. El uso del adverbio “*especialmente*”, parece dar a entender que la modificación proyectada pretende incidir de forma particularmente intensa en la publicidad alojada en dichas plataformas, pero el texto proyectado en la Disposición final primera del Anteproyecto no refuerza la obligación en estos medios de difusión comercial frente a los otros contemplados en el precepto modificado, aunque sí contiene una mención específica a las plataformas online. De ahí que, quizás fuera más adecuado a la redacción proyectada, sustituir en la parte expositiva el término “*especialmente*” (que responde a las primeras versiones del Anteproyecto), por una referencia a la mención expresa que de estos canales de comercialización se realiza.

Del mismo modo, cuando se resume la modificación que se pretende introducir en el artículo 48.13 LTRM, con una nueva definición del tipo infractor allí contenido, se alude en la parte expositiva a “*establecimientos o actividades turísticas que no hayan presentado la declaración responsable*”, cuando lo cierto es que el tipo infractor modificado se refiere a “*empresas o establecimientos turísticos*”, no a actividades turísticas.

##### II. Al articulado.

- Artículo 1. Objeto.

Se sugiere incorporar al objeto de la Ley la modificación legislativa que se opera sobre la LTRM y reordenar el contenido del precepto, para disponer que la norma tiene por objeto regular los bienes de interés turístico, el procedimiento para su declaración, modificación y revocación, los efectos de dicha declaración, así como su publicidad y registro.

- Artículo 2. Definición.

La definición de bien de interés turístico se superpone, en buena medida, a las de recurso turístico y producto turístico del artículo 2 LTRM, tanto que, en realidad, cualquier bien de interés turístico sería clasificable en alguna de ambas categorías. Ello permitiría integrar la definición abordada por el Anteproyecto con la LTRM, mejorando la coherencia del sistema normativo regional en materia de turismo. Así, sin perjuicio de mantener el resto de los elementos que, contenidos en el artículo 2 del Anteproyecto, caracterizan al bien de interés turístico y lo singularizan del resto de recursos o productos turísticos, se sugiere que, al definir el bien de interés turístico, se identifique de modo expreso como recurso o producto turístico de los contemplados en el artículo 2 LTRM. Es decir, todo bien de interés turístico es a su vez un recurso o un producto turístico, aunque singular.

- Artículo 3. Compatibilidad con otras declaraciones.

a) El apartado 1 ganaría en precisión si su redacción se ajustara a la siguiente sugerencia o similar:

“1. Aquellos bienes que ya gocen de una declaración oficial amparada en un régimen de protección o promoción establecido en la normativa reguladora de sectores o ámbitos de actividad distintos del turismo, podrán optar a su declaración como bienes de interés turístico en los términos de la presente Ley”.

b) En la medida en que el título del precepto alude a la compatibilidad entre declaraciones oficiales y no al ámbito de aplicación de la futura Ley, el apartado 2 debería redactarse de forma coherente con el indicado epígrafe. Así, podría establecer que no podrán optar a la declaración como bien de interés turístico, aquellas manifestaciones, acontecimientos o eventos que ya hayan sido declarados fiestas de interés turístico regional o que, por su naturaleza o características, sean susceptibles de obtener dicha declaración, en cuyo caso se estará a lo establecido en el artículo 13 LTRM y a su normativa de desarrollo.

Debe evitarse, además, la cita expresa del Decreto regulador de la declaración de fiesta de interés turístico regional (el número 200/2017, de 5 de julio), que resulta desaconsejable en una norma de rango legal, en atención a razones de mayor perdurabilidad en el tiempo y dificultades o rigideces en la futura modificación, que caracterizan a las normas legislativas frente a las reglamentarias.

- Artículo 4. Clasificación de Bienes de Interés Turístico.

a) La descripción de cada una de las modalidades o categorías de bienes comienza por su denominación (espacios turísticos, acontecimientos de trascendencia turística, etc.) y, a continuación, la expresión “*entendiendo como tales...*”. Se sugiere suprimir esta expresión, que puede ser sustituida por el signo ortográfico “:”, lo que aligera la redacción.

b) Pueden existir recursos o productos turísticos que compartan las características de más de una categoría de bienes de interés turístico, en particular, los acontecimientos de trascendencia turística y las manifestaciones artístico-culturales, folclóricas, etnográficas o artesanales. De conformidad con el artículo 4 del Anteproyecto, parece que estos bienes habrán de clasificarse en una sola de dichas modalidades, aunque quizás podría valorarse la posibilidad de admitir una doble clasificación.

- Artículo 6. Requisitos.

a) Debería dotarse de homogeneidad gramatical a la enumeración de los requisitos. Así, por ejemplo, iniciando todos ellos con un verbo en modo infinitivo, al modo de los apartados a y c.

b) Entiende el Consejo Jurídico que entre los requisitos que deben exigirse a determinados bienes, en particular los que se incluyen en las tipologías a) y c) del artículo 4 del Anteproyecto (espacios y rutas o itinerarios turísticos), debe adicionarse el de cumplir las condiciones de accesibilidad que resulten exigibles en atención a las características del bien en cuestión.

Al respecto, la MAIN recoge la siguiente consideración: “*El anteproyecto que se informa no supone impacto alguno sobre la accesibilidad universal. Pero hay que tener en cuenta que ciertos elementos por su propia configuración pueden suponer un inconveniente o imposibilidad de disfrute por personas con movilidad reducida, como es el caso de rutas o itinerarios en el medio natural que por sus características los hacen impracticables por ellos*”.

Sin embargo, cabe recordar que el artículo 4.4 LTRM establece entre los principios rectores de la actividad turística en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el de “*fomentar la accesibilidad universal para avanzar en la consecución de un turismo para todos*”.

Por su parte la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de la Región de Murcia, impone a las Administraciones Públicas garantizar, en la medida de lo posible, “*la accesibilidad universal y el diseño en el acceso a las actividades culturales, deportivas o de ocio y las relacionadas con la naturaleza*” (art. 8).

La misma Ley 4/2017, de 27 de junio, en atención a la tipología de los bienes que, según el Anteproyecto, son susceptibles de ser declarados de interés turístico, modula las exigencias de accesibilidad, pero no las excluye de forma absoluta. Así, por ejemplo, el artículo 25.3 dispone que “*en las actuaciones incluidas en conjuntos históricos, lugares, zonas o sitios protegidos por su valor histórico o cultural, o por encontrarse afectado por protección ambiental de bienes protegidos o catalogados, se aplicarán las adaptaciones precisas para garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. No quedarán, por*

*tanto, exentos del cumplimiento de la normativa de desarrollo de la presente ley, sino que cumplirán cuantos requerimientos sean compatibles con su grado de protección. Cuando no sea posible garantizar alguna de las condiciones de accesibilidad establecidas reglamentariamente, se realizarán los ajustes razonables necesarios, aplicando justificadamente soluciones alternativas que garanticen el mayor grado de cumplimiento de estas condiciones” (art. 25.3).*

También el artículo 26 de la misma Ley dispone que los espacios naturales en los que se desarrollen actividades recreativas, educativas o culturales, u otras análogas, destinados al uso público, serán accesibles para las personas con discapacidad, y conmina a los entes y organismos competentes sobre tales espacios a su adaptación gradual a las condiciones de accesibilidad.

Por su parte, el reciente Decreto 177/2024, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia, establece condiciones de accesibilidad y excepciones concretas en atención a la tipología de los bienes o espacios. Así, a modo de ejemplo, los artículos 43 y 44, sobre accesibilidad en espacios públicos naturales, disponiendo el artículo 44.1 que *“Siempre que sea viable, se dispondrá un itinerario accesible que recorra los espacios naturales más representativos y sus elementos singulares”*, sin perjuicio de excluir el artículo 43.1, b) las condiciones de accesibilidad dirigidas a usuarios de sillas de ruedas en los espacios *“que resulten impracticables para usuarios de silla de ruedas y no sean fácilmente modificables, por presentar fuertes pendientes prolongadas, obstáculos naturales, etc.”*.

En consecuencia, considera el Consejo Jurídico que entre los requisitos que deben cumplir los espacios y rutas turísticas que pretendan ser declarados de interés turístico, ha de incluirse el de cumplir con las exigencias de accesibilidad universal, como una vía de fomentar el turismo para todos y garantizar la igualdad en el acceso, al menos a aquellos recursos y productos turísticos que, por su relevancia, son merecedores de la declaración oficial objeto de la futura Ley.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 7. Acreditación de los requisitos.

a) En la letra c) el término “certificado” podría sustituirse por el más amplio de “informe”. En ausencia de una definición legal de carácter general en el ámbito del Derecho Administrativo, por certificado se entiende aquel documento acreditativo de una situación o realidad, ordinariamente de hecho, que consta de forma fehaciente a la entidad que la emite, sea ésta pública o privada. Es decir, el certificado ofrece una imagen “fija”, acerca de la realidad sobre la que versa, de modo que puede acreditar la existencia de medios y de las medidas adoptadas para la conservación del bien.

Pero, cuando se trata de las medidas de salvaguardia del entorno del bien, cuya declaración se pretende, el organismo competente, ya sea en el ámbito cultural o de patrimonio histórico, ambiental o urbanístico, puede apreciar la necesidad de introducir medidas adicionales de salvaguardia, indicándolas al promotor de la declaración del bien, facilitando de ese modo el cumplimiento del requisito contemplado en el artículo 6, letra c) del Anteproyecto. Y este ya no sería un contenido propio de un mero certificado, pero sí de un informe.

b) Bien en la letra f), bien en un apartado independiente, debe añadirse la acreditación del cumplimiento de la normativa de accesibilidad aplicable en función de la tipología y características propias del bien.

- Artículo 8. Efectos de la declaración.

a) Los efectos de la declaración se desenvuelven estrictamente en el plano turístico, lo que probablemente se deba a que una parte importante de los bienes susceptibles de ser declarados bienes de interés turístico ya gocen de otra declaración o título que determine su protección específica en el ámbito cultural, ambiental o urbanístico. De ahí que las obligaciones para sus promotores no alcancen la intensidad de las que, a modo de ejemplo, se imponen en el artículo 8.1 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a los titulares de derechos reales sobre bienes de interés cultural.

En cualquier caso, entiende el Consejo Jurídico que la declaración de bien de interés turístico debería llevar aparejada la obligación, tanto para su promotor como para la Administración regional en el ámbito de sus respectivas competencias, de mantener o conservar el bien en las condiciones que determinaron su declaración oficial, evitando su deterioro y la eventual pérdida de atractivo o interés turístico. Esta obligación, en cualquier caso, habría de ser compatible con las que la normativa sectorial establece para la protección específica de determinados bienes y de los valores que los hacen merecedores de aquélla.

b) En el apartado 1, letra b), la referencia al “gobierno regional” debe modificarse por la “Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, para dar cabida a las actuaciones de promoción que, desde la Administración regional, se desarrollen por el “órgano competente en materia de turismo”, que es el órgano al que los artículos 8 y ss LTRM atribuyen la labor de promoción turística.

- Artículo 10. Publicidad y transparencia.

El apartado 2 establece que, para la publicación de las declaraciones de bien de interés turístico y sus vicisitudes posteriores en el portal de datos abiertos, “*se deberá automatizar la disposición de la información en formato reutilizable*”. Es decir, habrá de cumplirse con lo establecido en el artículo 21 (“Apertura de datos y condiciones de reutilización de la información”) de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La eficacia propia del referido precepto de la Ley de Transparencia, y su aplicabilidad a los datos que se publiquen en el Portal de Transparencia, no precisa de recordatorios o refuerzos en otras leyes. Entiende el Consejo Jurídico que ello haría innecesaria la previsión proyectada, por lo que podría suprimirse.

No obstante, en la medida en que el inciso fue introducido a propuesta de la Oficina de la Transparencia, si se decide mantenerlo en el texto proyectado, sería preferible hacerlo mediante una remisión al indicado artículo 21 de la Ley de Transparencia, que contiene las condiciones de apertura de datos y de reutilización que debe reunir la información a publicar en el Portal.

- Artículo 11. Inicio (del procedimiento de declaración de bien de interés turístico).

a) Dado que las dos únicas formas de iniciar el procedimiento, según el apartado 1, son la solicitud de uno o más municipios, de una parte, y de oficio por la Administración regional, de otra, en el párrafo introductorio del apartado 2 se sugiere sustituir “*en los supuestos en que no se inicie de oficio el procedimiento*”, por “*en los supuestos de inicio del procedimiento a solicitud de uno o más municipios...*”, dándole un sentido positivo a la norma.

b) El artículo 17 del Anteproyecto establece, como causa de revocación de la declaración, la del incumplimiento de los compromisos adquiridos por el promotor en su solicitud. Sin embargo, al regular la iniciación del procedimiento, no se establece la posibilidad de que el promotor efectúe en su solicitud compromisos de actuación que excedan del estricto cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 8.2 del Anteproyecto. Si el incumplimiento de dichos compromisos puede dar lugar a la revocación de la declaración, se les dota de una relevancia obligacional que justificaría su previsión expresa en el artículo 11.2 del Anteproyecto, tanto de la posibilidad de plasmarlos en el momento de formularse la solicitud de declaración, como del carácter vinculante de aquéllos una vez concedida esta última.

- Artículo 12. Instrucción del procedimiento (de declaración de bien de interés turístico).

a) El apartado 3 dispone que se “*solicitará informe preceptivo al centro directivo de la Administración Regional que pudiera tener competencias en la materia relacionada con el bien de la declaración solicitada*”. Entiende el Consejo Jurídico que esta redacción es excesivamente genérica y abierta, máxime cuando se pretende establecer un trámite preceptivo, cuya eventual omisión puede derivar en la invalidez de la declaración oficial.

Así, con la redacción actual, podrían ser múltiples los órganos cuyas competencias se vean afectadas por la declaración y que, en consecuencia, se considerara preceptivo su informe. A modo de ejemplo, si se trata de una ruta o itinerario turístico que transcurra por senderos señalizados, que atraviere espacios naturales protegidos, que incorpore recursos turísticos de carácter cultural, histórico o religioso, artesanal, deportivo, etc., serían necesarios informes de los órganos competentes en materia de cultura, medio ambiente, artesanía, deportes, etc. Pero, en hipótesis, podría llegar a considerarse también preceptivo el informe de los órganos competentes en materia de agricultura y ganadería, si el itinerario atraviesa zonas agrícolas que puedan verse afectadas en su actividad por un importante incremento de visitantes en determinadas épocas del año o discurre en algún tramo por vías pecuarias. O en materia de caza, si se atraviesan cotos cinegéticos, etc.

De ahí la necesidad de precisar con mayor concreción el informe que habrá de recabarse. Para conseguirlo podría ser útil indicar la finalidad que se persigue con su incorporación al procedimiento, pues si el objetivo es poder conciliar la promoción turística y los efectos esperables de ésta derivados de una mayor afluencia de visitantes, usuarios o consumidores, con la preservación de los valores culturales, histórico-artísticos, naturales, paisajísticos, etc., presentes en el bien, ello ya permitirá orientar acerca del órgano competente para la evacuación del informe. Además, y en íntima relación con lo anterior, podría indicarse cuál es el contenido mínimo del informe y sobre qué ha de versar. Y todo ello sin perjuicio de prever la posibilidad de que sean varios y no sólo uno, los informes preceptivos que hayan de incorporarse al procedimiento.

Esta observación tiene carácter esencial.

Por otra parte, podría preverse la posibilidad de solicitar informes a órganos ajenos a la Administración regional, pues ya sea por la ubicación del bien ya por los valores presentes en el mismo, podrían verse afectadas las competencias de la Administración del Estado, en materia de costas, cauces, instalaciones militares, etc.

b) También en el apartado 3 se prevé un plazo de evacuación del indicado informe preceptivo de tres meses, *“transcurrido el cual sin haberse emitido se entenderá que es favorable con la declaración, teniéndose por evacuado el trámite y continuándose con la tramitación del expediente”*.

Si bien el establecimiento de presunciones legales acerca del sentido favorable o desfavorable de los informes preceptivos no emitidos en plazo no es algo absolutamente extraño en el ordenamiento jurídico (cfr. el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), lo cierto es que el régimen jurídico básico de los informes en el procedimiento administrativo común no la contempla.

Los efectos de la no emisión en plazo de los informes los establece con carácter básico la LPAC, en su artículo 80.3, en cuya virtud, de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán proseguir las actuaciones, salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento, en los términos del artículo 22.1, letra d) de la misma Ley. De conformidad con lo dispuesto en este último precepto, con ocasión de la solicitud de un informe preceptivo, puede acordarse la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento, por un tiempo máximo de tres meses, y, transcurrido este plazo sin recibirse el informe, *“proseguirá el procedimiento”*.

Así, la previsión contenida en el precepto proyectado de que se entenderá por efectuado el trámite y que se continuará con la tramitación del procedimiento (mejor que “expediente”), se ajusta sin dificultad al régimen jurídico básico de los informes que se ha expuesto. Sin embargo, nada dice la LPAC acerca de una eventual presunción del carácter favorable o desfavorable del informe preceptivo omitido, en una suerte de aplicación analógica para estos casos del régimen establecido para el silencio administrativo en los supuestos de falta de resolución en plazo de un procedimiento administrativo.

De hecho, una parte de la doctrina científica ha señalado que la utilización del silencio como mecanismo para integrar la falta de respuesta del órgano asesor contrasta con la construcción dogmática del informe en tanto que declaración de juicio. Desde esta óptica, la técnica del acto presunto no puede dar sentido, ni mucho menos contenido sustantivo, a la ausencia del informe. En efecto, no cabe reconstruir el juicio de un informe no emitido atribuyéndole, ficticiamente, su conformidad o disconformidad con la consulta planteada. Cuestión distinta es cuando nos encontramos ante informes vinculantes y, más aún, cuando la consulta se realiza a una Administración distinta de la instructora. En estos supuestos, el informe no pretende tanto la ilustración técnica sobre extremos controvertidos del expediente cuanto la puesta de manifiesto de unos concretos intereses que van a verse afectados por la decisión que está en trance de adoptarse. Por esta razón, el contenido del informe emitido se encuentra más cercano a la declaración de voluntad que a la declaración de juicio. Así ocurre, por ejemplo, en el procedimiento para la declaración de bien de interés cultural regulado por la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Región de Murcia, cuyo artículo 16.2 exige el informe favorable de alguna de las instituciones consultivas enumeradas en el artículo 7.2 de la misma Ley (reales academias, universidades, colegios profesionales u otras establecidas reglamentariamente), y dispone que *“se entenderá favorable a la declaración si éste [el informe] no es emitido transcurridos tres meses desde su solicitud”*.

Sin embargo, en el procedimiento de declaración de bien de interés turístico el informe no se configura como vinculante, por lo que su sentido no condicionará el de la decisión del procedimiento, careciendo entonces de trascendencia entenderlo como favorable o no, en orden a determinar la declaración de interés. De ahí que se debe suprimir, por innecesaria la presunción legal proyectada, consistente en que la no emisión en plazo del informe preceptivo determinará que se entienda como favorable a la declaración.

Lo expuesto resulta extensible, con mayor razón si cabe, a la presunción de juicio favorable a la declaración que se contiene en el apartado 4 en relación con los informes facultativos que el instructor del procedimiento estime necesarios para resolver.

Esta observación tiene carácter esencial.

c) El apartado 5 prevé un “*trámite de audiencia al solicitante*”, por lo que podría deducirse que dicho trámite sólo será preceptivo en el supuesto de iniciación del procedimiento a solicitud de uno o varios Ayuntamientos. No obstante, la participación de los interesados en el procedimiento debe garantizarse también en los procedimientos iniciados de oficio por la Consejería consultante, ex artículo 82 LPAC. De ahí que lo procedente sea sustituir el término “solicitante” por “interesados”.

Esta observación se hace extensiva a lo establecido en el artículo 15.3 del Anteproyecto en el procedimiento de modificación de la declaración.

Esta observación tiene carácter esencial.

d) Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles (artículo 30.2 LPAC), de ahí que no sea necesario precisar en el apartado 5 que los veinte días del plazo de presentación de alegaciones en el trámite de información pública son hábiles.

Esta observación se hace extensiva a los artículos 15.3 y 18.5 del Anteproyecto.

e) Prevé el apartado 6 que, concluido el trámite de audiencia, se evacuará informe propuesta por el órgano instructor. Sin embargo, antes de esta actuación instructora ha de esperarse, también, a la finalización del otro trámite participativo que se prevé en el apartado 5, junto al de audiencia, el de información pública.

En realidad, puede suprimirse la alusión a los trámites participativos en el apartado 6, porque ya el apartado 5 prevé que aquéllos precederán de forma inmediata a la propuesta de resolución, que es el objeto de regulación del apartado 6. En una interpretación conjunta de ambos apartados, es evidente que la propuesta de resolución se formulará una vez culminados los trámites participativos.

Esta observación se hace extensiva a los artículos 15.4 y 18.6 del Anteproyecto

- Artículo 13. Resolución.

a) En el apartado 2, debe corregirse la expresión “*se entenderá por denegada la solicitud*”. La expresión correcta es “*se entenderá denegada la solicitud*”, o bien, “*se tendrá por denegada la solicitud*”.

b) El apartado 3 prevé la caducidad como efecto de la falta de resolución en plazo de los procedimientos de declaración iniciados de oficio.

Dicha previsión se aparta de lo establecido con carácter básico en el artículo 25 LPAC, que reserva la caducidad para aquellos procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercita potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

En la medida en que el artículo 8 del Anteproyecto, en sus apartados 2 y 3, sólo establece los efectos de la declaración oficial para los municipios solicitantes, mientras que deja indeterminados y difiere a la Orden singular de declaración la concreción de estos efectos en los procedimientos que se hayan iniciado de oficio, no puede considerarse, *a priori*, que la actuación de la Administración turística regional en estos últimos conlleve el ejercicio de potestades sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. A diferencia de lo que ocurre con la declaración de un bien de interés cultural, que sí supone objetivamente para el propietario del bien una situación de gravamen singular y concreto en la medida que la declaración sujeta el bien a un particular régimen de policía, intervención y de tutela pública, que impone multitud de restricciones a los derechos del titular (deber de conservación y mantenimiento, limitaciones a la transmisión, acceso de terceros, prohibición de derribo, autorización de obras, cambio de usos, etc.), en la declaración de bien de interés turístico priman los efectos favorables, en particular si se considera que la declaración tiene como finalidad la promoción de los recursos turísticos, y anuda a dicha declaración un efecto eminentemente positivo o favorable, cual es el de participar, preferentemente, en las acciones de promoción turística. Que ese efecto favorable tenga como contrapartida el de atender los requerimientos de información y documentación que se hagan desde la Administración turística y la obligación de efectuar un uso acorde y fiel del bien a la declaración otorgada, no puede calificarse con carácter general y sin mayor razonamiento como desfavorable, por lo que no resulta adecuada la previsión genérica de caducidad.

Antes al contrario, en los supuestos en que la Administración regional incoe de oficio un procedimiento de declaración de bien de interés turístico y no lo resuelva en el plazo de seis meses, habrá de estarse al régimen general y básico de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, de modo que, sólo si se llegara a justificar la presencia de efectos desfavorables para los interesados derivados de la eventual declaración, cabría declarar la caducidad ex artículo 25.1, letra b) LPAC; de lo contrario, la superación del plazo máximo para resolver no afectaría a la obligación de la Administración regional de dictar una resolución expresa (artículo 21.1 LPAC), que aunque extemporánea, ponga fin al procedimiento, declarando o no el bien de interés turístico.

Procede, en consecuencia, suprimir el apartado 3, de modo que los efectos de la falta de resolución en plazo del procedimiento iniciado de oficio serán los fijados por la normativa básica.

Esta observación tiene carácter esencial.

c) Se sugiere establecer en el Anteproyecto los elementos que, como mínimo, ha de contener la declaración oficial. Así, debería describir con precisión y delimitar el bien, su clasificación (art. 4 del Anteproyecto), las razones y valores que justifican su declaración, etc.

De hecho, serían estos contenidos los que darían sentido a la modificación de la declaración del bien de interés turístico, prevista en los artículos 14 y siguientes el Anteproyecto. Repárese en que, si el contenido de la resolución se limita a efectuar la declaración, y ésta genera los efectos legales predeterminados en el Anteproyecto, ante una variación en las condiciones o supuestos de hecho que motivaron la declaración, la única decisión a tomar sería el mantenimiento de la declaración o su revocación. De ser así, no se alcanza a entender cuál sería el contenido y alcance de la modificación. Si, por el contrario, la declaración contiene los elementos definitorios del bien como de interés turístico, que fueron tomados en consideración para la declaración, una alteración de aquéllos habría de reflejarse en dicha resolución, dotando de sentido a la modificación.

- Artículo 17. Causas de revocación.

a) Las causas contenidas en las letras a), b) y c) pueden sintetizarse en la contenida en la letra c), por incumplimiento de alguno de los requisitos que dieron lugar a la declaración, por lo que se sugiere la refundición de las tres causas en una sola.

Debe destacarse, al respecto, que, si bien se utilizan los términos “condiciones” y “requisitos” que dieron lugar a la declaración, como dos conceptos diferentes, en realidad no son objeto de diferenciación por el Anteproyecto. De hecho, éste viene a establecer los requisitos que ha de cumplir un bien para ser declarado de interés turístico (artículo 6) y la forma de acreditar el cumplimiento de tales requisitos (artículo 7). En el procedimiento para la declaración se prevé la existencia de una Memoria de cumplimiento de requisitos (artículo 11.2, b) y de un informe sobre cumplimiento de los requisitos y criterios (artículo 12.6).

El término “condiciones” se introduce por primera vez en el artículo 14.1, aparentemente como sinónimo de “requisitos”, al regular la modificación de la declaración, cuando se produzca alguna *“alteración de las condiciones o requisitos que dieron lugar a la declaración”*. De ahí que lo procedente sea utilizar el término “requisitos” frente a “condiciones”.

b) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley (letra c), cabe entenderlo referido a las previstas en el artículo 8.2 del Anteproyecto, que impone deberes de actuación a los solicitantes de la declaración, una vez concedida ésta. Como se advierte sin dificultad, tales obligaciones son algo diferente de los requisitos que ha de cumplir el bien para ser declarado de interés turístico y que han de concurrir con anterioridad a la declaración.

Dadas las diferencias conceptuales existentes entre requisitos y obligaciones, ganaría en sistemática la definición de las causas de revocación si se separan ambos conceptos, extrayendo el incumplimiento de las obligaciones

legales de la letra c) para refundir dicha causa con la desatención de los compromisos adquiridos expresamente por el promotor de la declaración (letra d), con la que guarda mayor conexión de sentido.

- Artículo 18. Iniciación e instrucción del procedimiento (de revocación de la declaración de bien de interés turístico).

El apartado 1 prevé un requerimiento previo por parte de la Administración regional al municipio o municipios interesados para que se vuelva a cumplir el requisito u obligación cuya ausencia o incumplimiento puede llevar a la incoación del procedimiento de revocación. Entiende el Consejo Jurídico que dicha intimación formal debería ir acompañada de un plazo prudencial para dar a las Corporaciones afectadas una posibilidad real de revertir la situación de incumplimiento, transcurrido el cual sin haber atendido de forma satisfactoria el requerimiento, se iniciará el procedimiento de revocación.

- Artículo 19. Resolución y efectos de la revocación.

El artículo 18.2 del Anteproyecto sólo contempla la iniciación de oficio del procedimiento de revocación. En consecuencia, no habrá una solicitud de revocación que pueda considerarse desestimada por el transcurso del plazo máximo para resolver, como prevé el artículo 19.2 del Anteproyecto.

De conformidad con el artículo 25.1 LPAC, la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio produce los efectos del silencio administrativo negativo, sólo en aquellos procedimientos de los que pudieran derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables. Únicamente en este tipo de procedimientos, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo. Es decir, que sólo si en el procedimiento iniciado de oficio por la Administración regional hubiera comparecido algún interesado y éste hubiera manifestado su pretensión revocatoria de la declaración, coadyuvando con la propia Administración instructora, podría producirse la desestimación de su pretensión por silencio.

De hecho, a juicio del Consejo Jurídico, y sin perjuicio de las peculiaridades que pudiera presentar cada caso, la consecuencia de la falta de resolución expresa en el procedimiento revocatorio más bien sería la caducidad, ex artículo 25.1, letra b) LPAC, en la medida en que la cesación del efecto positivo o favorable anudado a la declaración, produce su opuesto o contrario, esto es, un efecto desfavorable, como es la pérdida de la preferencia para participar en las actuaciones de promoción turística que la declaración otorga.

Procede, en consecuencia, eliminar la referencia a los efectos de la falta de resolución en plazo del procedimiento revocatorio, lo que determinará que aquéllos sean los que se deriven de la aplicación de la norma básica, en atención a las circunstancias de cada caso.

Esta observación tiene carácter esencial.

### III. A la parte final.

#### - Disposición final primera. Modificación de la LTRM.

En el apartado Tres se modifica el tipo de la infracción grave establecida en el artículo 48.13 LTRM, para incorporar la conducta infractora consistente en comercializar, promocionar, ofertar, contratar o publicitar empresas o establecimientos turísticos *“en la que no conste el número de inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia”*. Debe corregirse la redacción propuesta, que es gramaticalmente inadecuada, sustituyendo *“en la que no conste”* por *“sin hacer constar”* o similar.

Esta conducta se adiciona al tipo infractor que ya establece el artículo 48.13 en la actualidad, y que persigue la represión de la oferta turística clandestina o ilegal, como es comercializar, contratar o incluir en catálogos, aquellas empresas o establecimientos turísticos que presten servicios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, *“que no hayan presentado comunicación previa de inicio de actividad con declaración responsable o les haya sido denegada la correspondiente clasificación turística”*.

Entiende el Consejo Jurídico que, dado que se modifica el precepto, habría que aprovechar la ocasión y adecuarlo a la LPAC, que en su artículo 69.6 y a diferencia de lo que establecía su predecesor, el 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), proscribió de forma expresa exigir de forma acumulativa una declaración responsable y una comunicación previa de inicio de actividad, para lo que bastaría con sustituir la preposición *“con”* por *“o”* entre *“inicio de actividad”* y *“declaración responsable”*.

Aunque también podría valorarse suprimir la mención a la comunicación previa, toda vez que el requisito documental que, con carácter general, exige el artículo 20.1 LTRM para la clasificación turística y para el inicio de la actividad, es la presentación de declaración responsable. De forma coherente con esta exigencia, el artículo 40.1 de la misma Ley, enumera como primera obligación de las empresas turísticas la de *“presentar la declaración responsable indicada en el artículo 20 de esta ley”*. Asimismo, la normativa de desarrollo de esta Ley, *“en cuanto a las posibles alternativas de intervención administrativa en relación con las actividades económicas, se decanta (...) por el régimen de declaración responsable”*. Esta afirmación, tomada de la parte expositiva del Decreto 256/2019, de 10 de octubre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia, se repite en otros Decretos de desarrollo de la L TRM (Decreto 123/2018, de 30 de mayo, por el que se regulan los albergues turísticos y los albergues juveniles de la Región de Murcia; Decreto 174/2018, de 25 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos de la Región de Murcia; Decreto 38/2018, de 18 de abril, por el que se regulan los establecimientos hoteleros de la Región de Murcia; y Decreto 11/2018, de 14 de febrero, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia). También, aunque lo expresa con otra fórmula, el Decreto 193/2022, de 27 de octubre, 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.

Se sugiere, en consecuencia, modificar el artículo 48.13 LTRM en los términos indicados.

#### - Disposición final segunda. Habilitación normativa.

Contiene la disposición una habilitación genérica, a modo de remisión en blanco, para que el Consejero competente en materia de turismo pueda desarrollar reglamentariamente la Ley.

La doctrina del Consejo Jurídico, deudora de la de otros órganos consultivos y de la jurisprudencia, rechaza este tipo de habilitaciones genéricas, que se limitan a efectuar una remisión en blanco a la labor normativa del Consejero, sin establecer las líneas sustanciales de la regulación que aquél habrá de dictar (por todos, Dictamen 301/2014).

Este tipo de habilitaciones normativas a un órgano que no posee potestad reglamentaria de forma originaria, salvo para el establecimiento de regulaciones carentes de efectos *ad extra* y limitadas al estricto ámbito doméstico-organizativo de su Departamento, han de venir caracterizadas, no sólo por su atribución expresa en una norma de rango legal (artículos 38 y 52 LPCG), sino también por su especificidad y concreción, estableciendo la ley habilitante un mínimo normativo que dé sustento a la labor de desarrollo reglamentario por el Consejero, y que acote el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que deben guiar la labor reguladora de aquél (Directriz 42, e, de las de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005).

Por otra parte, como ya señalamos en el Dictamen 198/2008, el artículo 52.1 LPCG, que junto a la Ley 7/2004 y al Estatuto de Autonomía, conforman la columna vertebral del régimen organizativo de la Administración regional, exige que la potestad reglamentaria en estos ámbitos ajenos al estrictamente doméstico, esté *“específicamente atribuida”* al titular del Departamento, lo que se ha venido interpretando en el sentido de que *“esta regulación impide las remisiones en bloque a la competencia de los Consejeros, ya que el adverbio específicamente reclama fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria (Dictamen 17/1998)”*.

En contra de estos criterios generales sobre atribución de la potestad reglamentaria, el Anteproyecto asigna competencia al titular de la Consejería, en bloque, respecto al desarrollo reglamentario del contenido de la futura Ley, sustituyendo *de facto* al Consejo de Gobierno de la competencia que originariamente le corresponde.

Procede, en consecuencia, suprimir la habilitación genérica al Consejero contenida en la disposición.

Esta observación reviste carácter esencial.

#### **SÉPTIMA.- Observaciones de técnica normativa.**

1. El título de la disposición debe incorporar una referencia a la modificación que opera el Anteproyecto sobre la vigente LTRM, como establece la directriz 53 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación en el ámbito regional en defecto de directrices propias. Se indica allí que *“el título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas...”*.

En consecuencia, el título de la futura disposición habría de ser “Ley --/2024, de - de -, por la que se regulan los bienes de interés turístico de la Región de Murcia y se modifica la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia”.

2. Deben homogeneizarse las menciones al ITREM, pues en algunos preceptos se utiliza la denominación completa “Instituto de Turismo de la Región de Murcia”, y, en otros, la fórmula abreviada “Instituto de Turismo”.

3. La Disposición adicional única, bajo el epígrafe “Premios o menciones” contiene una habilitación al Consejero competente en materia de turismo para que regule la convocatoria y concesión de premios o menciones en relación con la declaración de bienes de interés turístico. De conformidad con la ya mencionada Directriz 42, e) de las de Técnica Normativa, este tipo de habilitaciones o mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas deben contenerse en las disposiciones finales, y no en una adicional.

4. En el párrafo introductorio de la Disposición final primera, por la que se modifica la LTRM, no es necesario y puede suprimirse el inciso inicial, “*Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley*”. Cabe recordar que el artículo 2.3 del Código Civil dispone que las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario. En la medida en que, de ordinario y a falta de una previsión expresa y diferente, las normas producen efectos desde que entran en vigor, carece de utilidad recordar de forma explícita esta regla general.

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma ostenta competencia para aprobar el Anteproyecto sometido a Dictamen.

**SEGUNDA.-** De conformidad con la Consideración Segunda de este Dictamen, la elaboración del Anteproyecto se ha ajustado en términos generales a lo establecido en la legislación aplicable, sin perjuicio de las insuficiencias que se aprecian en la MAIN, y que allí se ponen de manifiesto

**TERCERA.-** Revisten carácter esencial las siguientes observaciones:

- La efectuada al artículo 6, en relación con las condiciones de accesibilidad.

- La efectuada al artículo 12.3, en relación con el informe preceptivo a solicitar.

- La efectuada al artículo 12, apartados 3 y 4, en relación con el sentido favorable del silencio.
- Las efectuadas a los artículos 12.5 y 15.3, en relación con el trámite de audiencia.
- Las efectuadas a los artículos 13.3 y 19.2, en relación con los efectos de la falta de resolución en plazo.
- La efectuada a la Disposición final segunda, en relación con la habilitación genérica al Consejero para el desarrollo de la Ley.

**CUARTA.-** El resto de las observaciones y sugerencias contenidas en el Dictamen deberían ser consideradas antes de la remisión del Proyecto a la Asamblea Regional, toda vez que contribuyen a la mejora y depuración de aquél.

No obstante, V.E. resolverá.

