

Edición digital

Dictamen

7/2013

Sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 7/2013

Julio de 2013

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2013

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 26 de julio de 2013, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 26 de junio de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón".

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª). En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que señalaba como competencia exclusiva la "Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón" (artículo 35.Uno.37).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, parcialmente modificada por Leyes 3/2010, de 7 de junio; 8/2011, de 10 de marzo, y 3/2012, de 8 de marzo. De acuerdo con la autorización contenida en estas normas, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, en cuyo artículo 9 se regula el Consejo del Turismo de Aragón.

Mediante Decreto 62/1984, de 30 de julio, de la Diputación General de Aragón, se creó el Consejo de Turismo de Aragón, como órgano colegiado consultivo dependiente del Consejero de Industria, Comercio y Turismo. Posteriormente, mediante Decreto 140/1992, de 16 de julio, de la Diputación General de Aragón, se modificó la composición y funcionamiento del Consejo de Turismo de Aragón.

Por último, la citada Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, consagró el Consejo del Turismo de Aragón como "órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en relación con el turismo y de participación del sector turístico en el desarrollo de la política turística aragonesa".

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (que recuerda los antecedentes normativos del Consejo del Turismo, da cuenta de la competencia en cuya virtud se aprueba el decreto y expone brevemente su contenido), un artículo único (que aprueba el reglamento que se contiene en anexo) y cuatro disposiciones en su parte final, una transitoria (que prevé la sustitución del actual Consejo por el regulado), una derogatoria (de los dos decretos reseñados en los antecedentes de este dictamen) y dos finales (que habilitan para el desarrollo del decreto y prevén su inmediata entrada en vigor tras su publicación), e incorpora como anexo el reglamento cuya aprobación pretende, que, a su vez, incluye veintitrés artículos divididos en cinco capítulos.

El capítulo I, de disposiciones generales (artículos 1 a 4), regula el objeto, naturaleza y fines del Consejo del Turismo de Aragón, su adscripción al Departamento competente en materia de turismo y sus funciones.

El capítulo II (artículos 5 a 11) establece la estructura orgánica del Consejo, en la que incluye como órganos del mismo a la presidencia, la vicepresidencia, el pleno, la comisión permanente y comisiones especializadas que se creen; y establece la composición, modo de designación y mandato de los miembros de los órganos colegiados.

El capítulo III (artículos 12 a 17) atiende a las funciones de los órganos del Consejo, incluyendo además las correspondientes a la figura de su secretario.

El capítulo IV (artículos 18 y 19) fija los derechos y deberes de los miembros del Consejo.

Por último, el capítulo V (artículos 20 a 23) establece normas de funcionamiento para las reuniones del pleno y la comisión permanente y para la adopción de acuerdos.

III. Observaciones de carácter general

I

El carácter del reglamento del Consejo del Turismo de Aragón

El proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón se propone, tal como señala expresamente su título, aprobar un “reglamento de organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón”.

Dado ese carácter organizativo, el Consejo cree oportuno comenzar recordando que, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Aragón y en su Ley de creación, su misión es facilitar la participación de los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma, y que, por tanto, el contenido de este dictamen se limitará a ese objetivo de política económica y social, sin entrar en cuestiones de autoorganización administrativa, cuya valoración no corresponde a este Consejo.

Tradicionalmente, la denominación “reglamento de organización y funcionamiento” se aplica a normas que concretan la estructura orgánica interna de una entidad y fijan los procedimientos para que esos órganos adopten las decisiones que les corresponden. Habitualmente, estos “reglamentos de organización y funcionamiento” vienen a ser un desarrollo de una norma de superior rango (una ley u otra disposición de carácter general para los órganos de naturaleza pública, o unos estatutos para órganos de naturaleza privada) que suele fijar, al menos, la naturaleza del órgano, sus funciones, su composición y ciertas normas básicas sobre su organización y su funcionamiento.

En este caso, la regulación que se contiene en el reglamento sometido a dictamen es más amplia que la que, a priori, podría esperarse de un “reglamento de organización y funcionamiento”. Efectivamente, la propia Ley del Turismo, en su artículo 9.3, señala que “reglamentariamente se determinará la composición, organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón”, y a continuación establece algunas indicaciones muy genéricas acerca de determinados ámbitos de intereses que deberán estar en todo caso representados en la composición que el reglamento determine.

En cumplimiento y desarrollo de esa previsión legal, el proyecto de reglamento incluye, además de las previsiones específicas sobre organización y funcionamiento, otras cuestiones como las propias funciones del Consejo –con mayor detalle que el fijado en la Ley–, su composición y la de sus órganos, o el mandato de sus miembros y los derechos y deberes de éstos.

Por ello, se sugiere adaptar la denominación del reglamento proyectado, bien completando su objeto e incluyendo en el título también la “composición” del órgano regulado, bien eliminando toda referencia al objeto en ese título, limitándolo a “Reglamento del Consejo del Turismo de Aragón”.

II

Las funciones del Consejo del Turismo de Aragón

En cuanto a su naturaleza, la Ley del Turismo de Aragón configura al Consejo del Turismo como un órgano consultivo y de participación y, en la misma línea, el artículo 1 del proyecto de reglamento señala que se trata de un órgano “de asesoramiento, participación, apoyo y propuesta”. En cuanto a sus fines, este mismo artículo del reglamento destaca la búsqueda del consenso, la unidad de acción y la coordinación de intereses públicos y privados.

En consonancia con estas declaraciones, el artículo 4 concreta y desarrolla las funciones que ejercerá el Consejo, a partir de las señaladas en el artículo 9.3 de la Ley del Turismo.

En este sentido, el Consejo Económico y Social quiere manifestar expresamente su respaldo a las concreciones que incorpora el reglamento en relación con estas funciones, especialmente las referidas a “emitir informe preceptivo previo sobre los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en materia de turismo” y a “conocer el presupuesto de la Comunidad Autónoma que afecte a la actividad turística”, porque ambas van en la dirección de mejorar la transparencia de la administración pública y de facilitar la participación de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas.

En relación con la participación –valor que para el Consejo Económico y Social de Aragón forma parte de su emblema–, la referencia incorporada en el apartado 4.2.e del proyecto de reglamento, que reproduce literalmente lo establecido en el artículo 9.2.d de la Ley del Turismo (“facilitar la incorporación de la iniciativa privada y social al diseño y seguimiento de la política turística de la Comunidad Autónoma”), podría matizarse.

Por un lado, no queda claro el sentido exacto de las expresiones “iniciativa privada” e “[iniciativa] social”; por otro, “participación” es un concepto que alude tanto a la esencia de un órgano, a su composición, como al modo –abierto y deliberativo– en que ese órgano adopte sus decisiones. Por ello se sugiere sustituir la formulación de ese apartado por otra que podría ser del siguiente tenor:

“e) Facilitar la participación de los sectores económicos y sociales vinculados con el turismo en el diseño y seguimiento de la política turística de la Comunidad Autónoma”.

Por último, se sugiere incorporar entre las funciones del Consejo la previsión contenida en el artículo 9.2.c de la Ley del Turismo (“elaborar informes sobre la situación turística de Aragón”), como instrumento para favorecer una más estrecha colaboración entre las administraciones públicas con competencias en materias vinculadas a la actividad turística. Se propone una formulación como la siguiente:

"a bis) Elaborar informes sobre la situación turística de Aragón, a iniciativa propia, del Consejero competente en materia de turismo o de otras administraciones públicas aragonesas, así como formular a éstas cualesquiera propuestas en cuanto a la adecuación de la actividad turística, velando por la sostenibilidad social y medioambiental y la correcta utilización de los recursos naturales, paisajísticos, históricos y culturales".

III

La composición del Consejo del Turismo de Aragón

De acuerdo con la naturaleza del Consejo del Turismo fijada en la Ley, su composición ha de ser necesariamente amplia y los sectores de interés en él representados deben ser obligadamente diversos. Con esta premisa, la propia Ley del Turismo señala en su artículo 9:

"3. Reglamentariamente, se determinará la composición, organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón, en el que estarán representados, en todo caso, los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma cuyas competencias tengan relación con el turismo, las entidades locales, los centros de iniciativas turísticas, las organizaciones empresariales y sindicales representativas del sector turístico y las entidades no lucrativas entre cuyos fines figure la promoción turística, la defensa de los consumidores y usuarios o la conservación del patrimonio natural o cultural."

Parece claro que la Ley prevé una composición integrada por los siguientes sectores: 1) Gobierno de Aragón; 2) entidades locales; 3) centros de iniciativas turísticas; 4) organizaciones empresariales y sindicales representativas; y 5) entidades sociales. Sin embargo, no aporta ningún tipo de criterio acerca de la representatividad de cada uno de estos sectores, sino que lo remite a lo que reglamentariamente se determine.

Y, en concreción de esa previsión legal, el artículo 8 del proyecto de reglamento prevé la siguiente composición por sectores:

1. Gobierno de Aragón: 9 representantes (presidente, vicepresidente, seis departamentos y una empresa pública).
2. Entidades locales: 8 representantes (3 capitales de provincia, 3 diputaciones provinciales y 2 consejo comarcal).
3. Centros de iniciativas turísticas: 1 representante.
4. Organizaciones empresariales y sindicales representativas: 14 representantes (13 de asociaciones empresariales y 1 de organizaciones sindicales).
5. Entidades sociales: 9 representantes.

El Consejo Económico y Social apoya la voluntad de conseguir una composición en la que estén representados el mayor número posible de sectores interesados en el fenómeno turístico, composición que podría aún completarse mediante la capacidad –prevista en el artículo 8.4– de que el consejero competente en materia de turismo nombre como vocales a expertos y especialistas.

No obstante, se advierte un evidente desequilibrio entre la representación de las organizaciones empresariales y la de las organizaciones sindicales, que ven incluso reducida la representación de que disponen en la actualidad en el Consejo del Turismo de Aragón, pasando de dos a un único representante de origen sindical.

La propia Constitución Española establece en su artículo 7 –ya en el propio título preliminar– que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”. Y la Ley Orgánica de Libertad Sindical (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto) establece en su artículo 6.1 que el carácter de mayor representatividad sindical ha de considerarse no sólo a efectos de acción sindical, sino a efectos de participación institucional. En sentido similar, por lo que se refiere a las asociaciones empresariales, puede verse la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo).

Pues bien, en opinión del Consejo Económico y Social, el proyecto de reglamento, al fijar trece representantes de las asociaciones empresariales y uno de organizaciones sindicales, no respeta el espíritu de lo dispuesto en la Ley del Turismo de Aragón (que prevé representación de “las organizaciones empresariales y sindicales representativas del sector turístico”) por desequilibrio no justificado entre ambos ámbitos de representación, ni tampoco lo expresamente dispuesto en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el Estatuto de los Trabajadores en cuanto a la condición de “mayor representatividad” que corresponde a determinadas organizaciones en función de criterios fijados por los citados preceptos legales.

Por lo expuesto, se considera necesario incrementar el número de representantes de las organizaciones sindicales para evitar el actual desequilibrio, así como reconocer que la designación de representantes ha de recaer sobre las organizaciones que tengan la condición de más representativas en Aragón.

En este mismo sentido, la designación de los representantes de los diversos sectores turísticos (sectores entre los que se propone incorporar el de pueblos recuperados) habría de corresponder a las organizaciones empresariales que tengan la consideración de más representativas, de acuerdo con los criterios fijados por el Estatuto de los Trabajadores.

Por último, sería conveniente revisar la clasificación de entidades que establecen los apartados *d* y *e* del artículo 8.

En cuanto al apartado *d*, "*entidades privadas más representativas del sector turístico aragonés*", aparecen, por un lado, personas físicas (escritores y periodistas) y, por otro, entidades que pueden ser públicas (escuelas de turismo); al margen de la utilización del concepto de "mayor representatividad", que, como se ha indicado ya, es un concepto legal que sólo corresponde a determinadas asociaciones empresariales y sindicales.

En cuanto al apartado *e*, no resulta adecuado que las organizaciones sindicales no aparezcan como "*más representativas del sector turístico aragonés*" y sí lo hagan como "*otras entidades*" (junto con las de defensa de los consumidores o del patrimonio natural o cultural), sobre todo teniendo en cuenta que –con datos de abril de 2013– existen 23.258 trabajadores del sector turístico afiliados al régimen general de la Seguridad Social.

Las mismas consideraciones de equilibrio entre organizaciones empresariales y sindicales y de mayor representatividad deberían servir también para adaptar la composición de la comisión permanente prevista en el artículo 10.3 del proyecto de reglamento.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda la iniciativa del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón de desarrollar la Ley del Turismo de Aragón en lo referido a la organización y funcionamiento del Consejo del Turismo de Aragón, puesto que permitirá mejorar tanto en transparencia como en participación de los sectores económicos y sociales en el ámbito turístico.

No obstante, el Consejo considera imprescindible revisar la composición prevista del pleno y la comisión permanente del Consejo del Turismo de Aragón, a partir de los criterios constitucionales y legales de equilibrio y representatividad.

Zaragoza, a 26 de julio de 2013

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea