

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL 7/2003, DE 14 DE FEBRERO, DE TURISMO DE NAVARRA.

El artículo 51 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, señala que el Gobierno de Navarra ejerce la iniciativa legislativa prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra.

Continúa el artículo citado señalando que la aprobación de los anteproyectos de ley foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera o Consejero, o Consejeras y Consejeros competentes y que una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Además, el artículo 129 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, señala que el Gobierno de Navarra ejercerá la iniciativa legislativa y es el titular de la potestad reglamentaria de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en el resto del ordenamiento jurídico.

El artículo 132 de la misma indica que el procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.

Mediante Orden Foral 22E/2017, de 30 de mayo, del Consejero del Departamento de Desarrollo Económico, se acordó la iniciación del procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de modificación parcial de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra y se designó



al Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio de la Dirección General del Turismo y Comercio como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

Asimismo, el apartado 3 del citado artículo 132 señala que entre la documentación a incorporar en el expediente, se incluye una memoria que acredite la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.

El objetivo de esta Memoria es justificar la oportunidad de la modificación de la Ley Foral de Turismo y así dar cumplimiento a la previsión legal establecida en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA DISPOSICIÓN.

La realidad del turismo, por su propia naturaleza social, cultural, territorial, económica y tecnológica, está sometida a un proceso de constante evolución y transformación, lo cual requiere, por un lado, de una adaptación normativa relativamente frecuente y, por otra, de la revisión del contexto en el cual se produce.

Como consecuencia de todo lo anterior, a fin de cumplir los fines establecidos en la Ley Foral de Turismo de Navarra, es preciso acometer una nueva modificación con los objetivos de impulsar el turismo como un sector generador de empleo y de riqueza en el que la calidad sea un valor fundamental, de avanzar en la supresión de las barreras y obstáculos que restringen, aun injustificadamente, el

acceso a actividades turísticas y a su ejercicio, y, por último, de **incorporar** a la Ley Foral **las disposiciones necesarias para garantizar la transposición de los requisitos de protección frente a la insolvencia contemplados en los artículos 17 a 19 de la Directiva 2015/2032 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viajes vinculados.**

Se modifican, o añaden, los artículos, apartados y disposiciones de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra que se relacionan a continuación:

Uno. Se modifica la letra a) del artículo 2, que queda redactada de la siguiente manera:

“A cualesquiera personas físicas o jurídicas que realicen una actividad turística en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra o incidan, directa o indirectamente, en el ejercicio de la misma”.

Mediante esta modificación se amplía el ámbito de aplicación de la LFTN con el objeto de incluir en el mismo a aquellas personas físicas o jurídicas que puedan incidir, directa o indirectamente, en el ejercicio de las actividades turísticas en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, definiéndose, además, el concepto de canal o plataforma turística en el apartado 6 del artículo 12.

El uso de internet ha propiciado la aparición de multitud de empresas que no realizando una actividad turística reglamentada sí inciden directa o indirectamente en el ejercicio de una actividad turística. Un ejemplo de estas son las actuales plataformas de ofertas turísticas que comenzando con formas de economía colaborativa han ido evolucionado a actividades de mayor relevancia económica. Algunas de ellas facilitan una interacción sencilla y rápida a personas particulares interesadas en alojar, a cambio de precio, en sus domicilios o segundas residencias con otras personas interesadas en recibir dicho servicio de alojamiento.

Es necesario que estas empresas y otras, en lo que respecta a las nuevas obligaciones establecidas en los nuevos artículos 27 quinquies y 34 bis relativas a servicios de turísticos de mediación o a la publicidad y comercialización de actividades y servicios turísticos, estén sometidas a la Ley Foral de Turismo.

Dos. Se añaden dos nuevos apartados, 6 y 7, en el artículo 12, con el siguiente contenido:

“6. Canal o Plataforma de oferta turística: todo sistema mediante el cual las personas físicas o jurídicas, directamente o a través de terceras personas, comercializan, publicitan o facilitan, mediante enlace o alojamiento de contenidos, la reserva de actividades o servicios turísticos.

7. Viajes combinados y servicios de viajes vinculados: los incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa de carácter básico para la defensa de las personas consumidoras y usuarias”.

La modificación de la LFT introduce dos nuevos conceptos a lo largo del texto legal, los conceptos de canal o plataforma turística y de viajes combinados y servicios de viajes vinculados, lo que hace necesaria su definición en aras de una mayor seguridad jurídica.

En primer lugar y en relación con el nuevo apartado 6 del artículo 12, tal y como se ha indicado, cabe reiterar que el turismo ha evolucionado de tal forma que constituye uno de los sectores económicos en los que las nuevas herramientas tecnológicas han tenido una mayor repercusión. De esta forma han aparecido nuevos sujetos, nuevas formas de comercialización y algunas actividades que han de ser identificadas debiendo quedar la regulación de algunos de sus aspectos en el ámbito de la normativa sectorial turística.

Por otra parte, en relación con el apartado 7 propuesto, es preciso recordar que uno de los principales objetivos de la modificación de la Ley Foral de Turismo es la adaptación del marco normativo foral a la normativa estatal de obligado cumplimiento y que deriva, a su vez, de la trasposición de normativa europea.

A lo largo del presente documento, se expondrán las nuevas condiciones establecidas para los viajes combinados, la inclusión en el ordenamiento jurídico de la figura de los viajes vinculados, así como el nuevo régimen de garantías establecido en la normativa estatal y cuyo objetivo es el de elevar el nivel de protección de las personas viajeras y de armonizar las diferentes

legislaciones nacionales en esta materia.

Por lo tanto, es preciso definir cuáles son los viajes combinados y servicios de viajes vinculados que quedan sometidos a la norma foral, lo que tendrá, tal y como se expone más adelante, repercusión, además, en relación con las actividades de mediación que podrán llevar a cabo determinadas personas físicas y jurídicas con carácter complementario a su actividad principal, turística o no.

Tres. Modificación del apartado 2 del artículo 13 y se añade un nuevo apartado 7, con el siguiente contenido:

“2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las empresas y establecimientos turísticos, con carácter previo a la iniciación de su actividad, deberán estar inscritos en el Registro de Turismo de Navarra salvo en los supuestos en los que así se disponga de conformidad con lo establecido en esta Ley Foral.

En cualquier caso, deberán de estar en posesión de las licencias o autorizaciones que les sean exigibles por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias”.

“7. Toda publicidad, información y descripción de establecimientos y servicios turísticos debe responder a criterios de utilidad, precisión y veracidad, proporcionando a las personas usuarias el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra, así como información suficiente sobre las características de aquellos, las condiciones de uso o las prestaciones que comprendan los servicios contratados, sin que pueda inducir a engaño o confusión o impida reconocer la verdadera naturaleza del establecimiento o servicio que pretende contratar; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en las normas vigentes sobre publicidad y defensa de las personas consumidoras y usuarias”.

Se modifica el apartado 2 de dicho artículo estableciendo una nueva regulación de la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra para las empresas y establecimientos turísticos en cuanto elimina la obligatoriedad de dicha inscripción para las actividades de restauración, así como para aquellas otras que reglamentariamente se determine, de conformidad con la nueva

redacción del apartado 2 del artículo 14.

Asimismo, se adiciona un nuevo apartado 7 como refuerzo para la protección de las personas viajeras, disponiendo que en toda publicidad o información que se realice de establecimientos y servicios turísticos se proporcione el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra. Incide, igualmente, en que dicha publicidad debe respetar la normativa vigente en materia de publicidad, incluidas las Leyes 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres, y debe responder a criterios de utilidad, precisión y veracidad sobre los servicios prestados

Cuatro. Se añade un nuevo artículo 13 bis, con el siguiente contenido:

“Artículo 13 bis. Informe potestativo previo de adecuación a la normativa turística.

1. Las personas físicas o jurídicas que proyecten la construcción o modificación de un establecimiento para uso turístico, así como el ejercicio de una actividad turística, podrán, antes de iniciar cualquier tipo de actuación o trámite administrativo, solicitar un informe respecto de su clasificación turística que será emitido en el plazo máximo de dos meses.

2. Las entidades locales de Navarra podrán solicitar dicho informe en la tramitación de las licencias de su competencia.

3. El informe tendrá una validez máxima de un año a contar desde la fecha de su emisión, siempre que permanezca vigente la normativa turística al tiempo de evacuarse”.

Se inserta en la LFTN el artículo 13 bis a fin de regular el informe potestativo previo de adecuación a la normativa turística que tanto las empresas turísticas como las entidades locales de Navarra, con anterioridad a la realización de una actividad turística o concesión de una licencia preceptiva, podrán solicitar al Departamento competente en materia de turismo.

Tanto las empresas turísticas como las entidades locales dispondrán de

la facultad de solicitar a la Administración turística que se pronuncie con anterioridad sobre la clasificación de la actividad turística que se va a emprender. Con ello se pretende implementar una medida que contribuya a la reducción de los obstáculos administrativos existentes en la puesta en marcha de un proyecto empresarial, proporcionando, de antemano, la información y seguridad necesaria para poder iniciarlo.

Cinco. Se modifican los apartados 2, 4 y 7 del artículo 14, que quedan redactados de la siguiente manera:

“2. La inscripción será obligatoria para las empresas turísticas que realicen una actividad o presten un servicio turístico y sus establecimientos.

Será potestativa para las entidades turísticas no empresariales, para las empresas cuya actividad turística se limite exclusivamente a la restauración y para aquellas otras actividades o empresas cuando así se determine reglamentariamente.

En cualquier caso la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra será obligatoria para poder acceder a las ayudas y subvenciones en materia de turismo, salvo aquellas destinadas a la creación de empresas y establecimientos turísticos”.

“4. La presentación de la declaración responsable a que se refiere el apartado anterior, acompañada de la documentación exigida, bastará para considerar cumplido el deber de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable o la no presentación de la misma, o de la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra, desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

La resolución que declare tales circunstancias podrá determinar la imposibilidad de inscribir la empresa turística, la entidad turística no empresarial, el establecimiento o persona por un plazo máximo de 6 meses desde la notificación de dicha resolución”.

“7. Las personas titulares de las empresas o establecimientos turísticos que cesen en el ejercicio de su actividad comunicarán, con carácter previo, la baja definitiva al Departamento competente en materia de turismo. La baja definitiva conllevará la cancelación de la inscripción en el Registro y la pérdida de los derechos derivados de la declaración responsable presentada.

El cese de la actividad para la que se ha practicado la inscripción durante un periodo superior a dos años consecutivos conllevará la cancelación de oficio de la inscripción practicada, previa audiencia de la persona interesada”.

La LFTN, en su artículo 14, regula el Registro de Turismo de Navarra estableciendo su carácter público y naturaleza administrativa, disponiendo, además, que tiene por objeto la inscripción de los establecimientos turísticos, las empresas turísticas, las entidades turísticas no empresariales, y cualquier otro establecimiento o persona que por su actividad turística se determine reglamentariamente.

Se modifica el apartado 2 mejorando la redacción anterior, señalando que la inscripción será obligatoria para las empresas turísticas que realicen una actividad o presten un servicio turístico, y sus establecimientos

La modificación de la LFTN elimina la obligación actual de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra para las empresas cuya actividad turística se limite exclusivamente a la restauración. Se mantiene la obligación de inscripción para aquellas empresas que, además de su actividad de restauración, realizan otras de carácter turístico, por ejemplo actividades de mediación turística.

Asimismo, quedarán exonerados de esta obligación cuando así se determine reglamentariamente, otros establecimientos o personas que presten servicios turísticos, en la línea y de conformidad con la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios, de reducir las barreras creadas por la legislación en las

empresas y derogar las disposiciones que han dejado de tener sentido en la práctica.

De conformidad con la previsión establecida en el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece la facultad de determinar la imposibilidad de inscribir la empresa turística, la entidad turística no empresarial, el establecimiento o persona de que se trate, por un plazo máximo de 6 meses, en el caso de que se declare la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a la declaración responsable o de la no presentación de la misma, o de la documentación que sea, en su caso, requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado.

Asimismo, se completa la regulación del Registro de Turismo de Navarra, modificando el apartado 7, y se establece la obligación de comunicar al Departamento competente en materia de turismo, con carácter previo, el cese de la actividad que, si es definitiva, conllevará, además de la cancelación de la inscripción en el registro, la pérdida de los derechos derivados de la declaración responsable presentada.

Con todo ello se refuerza el Registro de Turismo de Navarra como instrumento de control de las actividades turísticas, de forma que constituya una herramienta que ofrezca la seguridad necesaria conteniendo los registros estrictamente necesarios relacionados con una información real y, además, dotando a la Administración turística de las herramientas necesarias que permitan una gestión adecuada de las declaraciones responsables presentadas, previniendo abusos y evitando, en algunos supuestos, el recurso al régimen sancionador para corregir los mismos.

Seis. Se modifica el apartado 1 del artículo 15, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Se entiende por alojamiento turístico el establecimiento en el que se ofrece a las personas usuarias turísticas, mediante precio, alojamiento temporal con o sin prestación de servicios complementarios”.

La actividad de alojamiento es una de las actividades turísticas sometidas a regulación jurídica por la LFTN. El crecimiento del sector turístico y los cambios en los patrones de comportamiento de los turistas han hecho surgir, entre otras, nuevas formas de alojamiento. Ello exige una adecuación de la normativa a estos cambios, redefiniendo, en aras de dotar a la misma de una mayor seguridad jurídica y evitar equívocos, los conceptos de alojamiento turístico, campamentos de turismo, albergues, casas rurales, apartamentos turísticos y viviendas turísticas establecidos en los artículos 15, 19, 20, 21 y 22 de la Ley Foral de Turismo.

Se sustituye, en el artículo 15, el término de hospedaje por el de alojamiento temporal y, con carácter potestativo, la prestación de servicios complementarios.

Siete. Se modifican las letras e) y f), se añade una nueva letra g) en el apartado 1 y se modifica el apartado 3 del artículo 16, que queda redactado de la siguiente manera:

“e) Apartamentos turísticos y viviendas turísticas.

f) Alojamientos singulares.

g) Cualesquiera otros que se determinen reglamentariamente”.

“3. El Departamento competente en materia de turismo, ponderando en su conjunto las circunstancias existentes y previo informe técnico, podrá razonadamente dispensar con carácter excepcional a un establecimiento de alojamiento determinado del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos y condiciones mínimas establecidas en la normativa de turismo.

Se atenderán, entre otras, aquellas situaciones especiales de los alojamientos ubicados en edificios de singular valor arquitectónico, en edificios rehabilitados ubicados en cascos históricos o que respondan a la arquitectura tradicional típica de la comarca o zona.

Tales dispensas deberán ser solicitadas por las personas interesadas y equilibrarse con factores compensatorios acreditados como la valoración conjunta de las instalaciones, la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su modalidad y categoría”.

Se introducen dos nuevas clases en la ordenación establecida en el artículo 18 de la LFTN. Las viviendas turísticas, que anteriormente estaban englobadas dentro de los apartamentos turísticos, y los alojamientos singulares, una nueva modalidad inexistente en la actualidad que abarca aquellos establecimientos que, por sus características o excepcionalidad, no tienen encaje en el resto de modalidades expresamente definidas por la Ley. Las definiciones de los referidos alojamientos se establecen en los nuevos artículos 22 y 22 bis.

Asimismo, se regula con mayor detalle el régimen de dispensas, de forma que la exención de cumplir un requisito establecido por la normativa a una empresa turística esté lo suficientemente motivada para que prevalezca el interés público que se persigue sobre el requisito que se exonera.

Se considera conveniente restringir o limitar la facultad de dispensa por parte de la Administración, exigiendo que ésta sea siempre “razonable” para evitar que se haga un uso arbitrario de la norma que regula las dispensas, como podía suceder al exigir un grado de cumplimiento por debajo de los mínimos exigidos en las normas reguladoras.

A tal efecto, se introduce en el texto normativo que tales dispensas deberán equilibrarse con factores compensatorios, como la valoración conjunta de las instalaciones u oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su modalidad y categoría.

Ocho. Se modifica el apartado 1 del artículo 17, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Todos los establecimientos de alojamiento deberán cumplir la normativa vigente en materia de urbanismo, construcción y edificación, instalaciones, accesibilidad, sanidad y consumo, seguridad, higiene y protección del medio ambiente”.

Si bien el texto vigente de la LFTN, en el apartado d) del artículo 34, ya prevé la obligación de las empresas turísticas de no discriminar a los usuarios por razón de raza, lugar de procedencia, sexo, religión, opinión o cualquier otra

circunstancia personal o social y facilitar, en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, la accesibilidad a los establecimientos de las personas que sufran discapacidades, se considera conveniente, como refuerzo respecto de los establecimientos de alojamiento turístico, hacer referencia expresa a la accesibilidad entre la normativa a cumplir con el objeto de que quede reflejada la importancia de la misma en la normativa turística.

Nueve. Se añade una nueva letra f) al apartado 1 del artículo 18, con el siguiente contenido:

“f) Cualesquiera otras que se determinen reglamentariamente”.

La nueva letra f) introduce la posibilidad de nuevas modalidades de establecimientos hoteleros que se desarrollen reglamentariamente para dar respuesta a las nuevas tendencias y retos que van a marcar el futuro del turismo.

Diez. Se modifica el apartado 1 del artículo 19, que queda redactado de la siguiente manera:

“ 1. Se entiende por campamento de turismo el espacio de terreno debidamente delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, destinado a facilitar temporalmente a las personas, mediante precio, un lugar para la vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos y utilizando como elemento de estancia tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros elementos similares transportables”

Se incorpora el turismo de autocaravanas en la definición de los campamentos de turismo dada la importancia que, estos últimos años, está teniendo este colectivo.

Dicha inclusión responde, además, a una petición del propio sector turístico que así lo ha manifestado durante el procedimiento de elaboración del anteproyecto, a través de los instrumentos de participación pública.

Once. Se modifica el apartado 1 del artículo 20, que queda redactado de la



siguiente manera:

“1. Se consideran albergues turísticos los establecimientos que ofrezcan o faciliten a las personas usuarias turísticas, mediante precio, servicios de alojamiento por plaza, mayoritariamente en habitaciones de capacidad múltiple, con o sin otros servicios complementarios de restauración, pudiendo ofrecer la práctica de actividades de ocio, educativas, de contacto con la naturaleza o deportivas”.

El nuevo concepto de albergue turístico elimina la obligatoriedad de realizar la práctica de alguna actividad relacionada con el entorno y se define con mayor concreción el tipo de alojamiento, señalando las características singulares del albergue, como son, el alojamiento por plaza y mayoritariamente compartido en habitaciones múltiples.

Doce. Se modifica el apartado 1 del artículo 21, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Se entiende por casas rurales los establecimientos situados en el ámbito rural cuya estética y características sean las propias de la arquitectura tradicional de la zona, en los que se proporcione, mediante precio, el servicio de alojamiento temporal con o sin prestación de servicios complementarios”.

Se modifica el concepto de casa rural en el sentido de posibilitar que el alojamiento en casa rural se realice sin la prestación de servicios complementarios.

Trece. Se modifica el artículo 22, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 22. Apartamentos turísticos y viviendas turísticas.

1. Son apartamentos turísticos aquellos sometidos al régimen de propiedad horizontal, individualmente o por bloques, comercializados o publicitados en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, cuyo uso y disfrute es cedido de modo temporal a terceras personas para su alojamiento turístico mediante precio, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato.

2. Son viviendas turísticas los chalets, casas independientes, adosados u otros inmuebles análogos, comercializados o publicitados en canales de oferta turística o por cualquier modo de comercialización o promoción, cuyo uso y disfrute es cedido de modo temporal a terceras personas para su alojamiento turístico mediante precio, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato.

3. Los requisitos y condiciones relativas a las diferentes formas de explotación de los apartamentos turísticos y de las viviendas turísticas se determinarán reglamentariamente”.

Los apartamentos turísticos son una modalidad de las englobadas dentro del alojamiento extrahotelero. Desde los años 60 ha existido un número de plazas considerables de alojamientos extrahoteleros en la modalidad de apartamentos turísticos, fundamentalmente en destinos de zonas costeras.

Dentro de la diversa normativa que aprobó el Estado para regular estos alojamientos, en ejercicio de su ámbito competencial, aprobó el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas, en donde ya aparecía la distinción entre estas dos figuras que aún hoy constituye un elemento característico de las normativas turísticas autonómicas.

El crecimiento exponencial del turismo en estos últimos años ha conllevado una profunda transformación del sector y plantea numerosos retos de futuro. Uno de los más relevantes es el crecimiento de ofertas de alojamiento irregular o no regulado, vinculadas a las llamadas viviendas de uso turístico. El gran desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones ha hecho surgir plataformas de oferta turística que comenzando con formas de economía colaborativa han ido evolucionando a actividades mercantiles de mayor relevancia económica.

Estos cambios y estas prácticas económicas han ido unidos a una creciente evolución de los hábitos de consumo de los viajeros, en donde las viviendas de uso turístico se han convertido en una forma de alojamiento muy atractiva para un perfil de viajero más independiente, más tecnificado, que

busca experiencias más personalizadas e integradas con la vida cotidiana del destino y con precios más atractivos que los ofertados por parte de los establecimientos turísticos más tradicionales.

A esto hay que añadir los efectos de la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, que incorporó una exclusión más al ámbito de aplicación, las denominadas viviendas de uso turístico, remitiéndolas a una reglamentación sectorial turística, que, en la actualidad, es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Con anterioridad a la citada modificación legal la Comunidad Foral de Navarra reguló en el año 2011, mediante Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre, los apartamentos turísticos, en adelante DFAT, y lo hace de forma diferente al resto de CCAA. Dicha normativa en la actualidad continua vigente.

A grandes rasgos, en el resto de las CCAA se reserva el concepto de apartamento turístico a los bloques o conjuntos de apartamentos, es decir, a aquellos establecimientos destinados en su totalidad al alojamiento turístico y que, ofertadas como conjuntos independientes y gestionados bajo el principio de unidad de explotación empresarial, se destinan de forma profesional y habitual a proporcionar alojamiento temporal. Por su parte, el concepto de vivienda turística se reserva a aquellos inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, viviendas unifamiliares aisladas u otras pertenecientes a complejos inmobiliarios privados que son cedidas de modo temporal por sus propietarios.

Por el contrario, la Comunidad Foral opta por clasificar y regular los apartamentos turísticos y viviendas turísticas de forma diferente, dadas las características del sector de alojamientos rurales existentes en Navarra, reservando el concepto de apartamentos turísticos a aquellos inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, con independencia de que se gestionen de forma individual, en conjunto o en bloque, y el de viviendas turísticas a aquellos inmuebles que cumplen en la actualidad, conforme al

artículo 3 del DFAT, con los siguientes requisitos: a) Superficie útil mínima de 90 m², b) Acceso independiente, c) Segregación vertical.

Por otra parte, con fecha 1 de marzo, mediante Real Decreto-ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler se incorpora una precisión técnica en la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de la cesión temporal del uso que comporta la actividad de las denominadas viviendas de uso turístico, suprimiendo la limitación de que estas deban ser necesariamente comercializadas a través de canales de oferta turística y remitiendo específicamente a lo establecido en la normativa sectorial turística que resulte de aplicación.

En concreto, queda redactada la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos en los siguientes términos:

“e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística.”

La modificación de la Ley Foral de Turismo que se propone define los apartamentos turísticos y viviendas turísticas en consonancia con la citada Ley de Arrendamientos Urbanos y la tipología de alojamientos rurales de Navarra. Asimismo la vivienda turística se incluye como una clase específica de alojamiento que, en la actualidad, se regula reglamentariamente como una modalidad del apartamento turístico.

Por lo tanto, se mantiene la ordenación existente de diferenciar a aquellos alojamientos sometidos al régimen de propiedad horizontal (apartamentos turísticos) de los alojamientos que tengan un acceso independiente y segregación vertical, como por ejemplo casa, villa, chalet, conceptuándolos como viviendas turísticas y diferenciándolas de la modalidad de casa rural por no tener una arquitectura tradicional de la zona.

Con esta regulación y distinción se configura un marco jurídico para este tipo de alojamientos extrahoteleros que deberá ser objeto de desarrollo reglamentario, estableciendo para cada una de estas dos figuras, atendiendo a su singularidad, requisitos técnicos más reducidos que los que se imponen a otros alojamientos turísticos y más directamente relacionados con la prestación del servicio, con la dotación de una calidad básica en la oferta, así como con la atención y el derecho de información de las personas usuarias.

Catorce. Se añade un nuevo artículo 22 bis, con el siguiente contenido:

“Artículo 22 bis. Alojamientos singulares.

1. Son alojamientos singulares aquellos que por su excepcionalidad, especiales características o morfología no pueden encuadrarse en ninguna de las restantes clases de establecimientos de alojamiento turístico definidos en la normativa, siempre que se les otorgue esta condición por el Departamento competente en materia de turismo.

2. No tendrán esta consideración aquellos establecimientos a los que no les sea aplicable una de las clases establecidas en la normativa por no cumplir uno o varios de los requisitos técnicos exigidos para la correspondiente clase.

3. Reglamentariamente se determinará la documentación complementaria que deba presentarse para la declaración de la modalidad de alojamiento singular. En todo caso, deberá quedar constancia en el expediente de la singularidad del alojamiento mediante la acreditación de sus características y/o condiciones excepcionales, atendiendo a criterios de innovación, originalidad del proyecto u otros similares”.

Por último, entre los tipos de alojamientos turísticos establecidos en el Capítulo II, se regulan, en el nuevo artículo 22 bis, los alojamientos singulares con la finalidad de dar cobertura legal a iniciativas turísticas no expresamente reguladas, susceptibles de ser prestadas de forma segura y dando así

cumplimiento a la normativa comunitaria que impide poner requisitos al acceso a una actividad cuando no existe un bien jurídico susceptible de protección.

Alojamientos turísticos en cuevas, en casas árboles, en barcos, en jaimas u otros que en un futuro vayan surgiendo, son cada vez más frecuentes y, en la actualidad, son de difícil encaje en la normativa de alojamientos turísticos tradicionales.

Quince. Se modifica el artículo 24, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Los establecimientos de restauración podrán adoptar alguna de las siguientes modalidades:

- a) Restaurantes.*
- b) Otros establecimientos que reglamentariamente se determinen.*

2. Pertenecen a la modalidad de restaurantes aquellos establecimientos destinados a la prestación de servicios de restauración en los que, reuniéndose los demás requisitos que reglamentariamente se determinen, el consumo de comidas se realiza en horarios determinados y, preferentemente, en zonas de comedor independiente.

3. Las características, especialidades, tipos de servicios y requisitos de calidad de las instalaciones y servicios de las empresas de restauración para las distintas modalidades y su clasificación por categorías serán establecidas reglamentariamente”.

La LFTN, en el Capítulo III del Título III “Ordenación de la actividad turística”, regula la actividad de restauración.

La definición y delimitación legal del servicio turístico de la restauración debe ser objeto de revisión. En esta actividad quedan englobadas a todas aquellas empresas cuya actividad consiste en servir al público comidas o bebidas para consumir, de forma preferente, en sus establecimientos.

Generalmente suelen clasificarse, en atención a sus características, en restaurantes, cafeterías, bares y cafés.

La clasificación y la categorización legal de la actividad de restauración, como actividad turística, ha de ser revisada y actualizada por la Administración en el sentido de ir eliminando de la normativa turística todo aquel establecimiento que no sea turístico. En este sentido, la modificación del art. 24 de la LFTN elimina a las cafeterías y a los bares de la relación de las modalidades de las actividades de restauración establecidas.

Por lo tanto, estas actividades ya no estarán sujetas a las obligaciones de las empresas turísticas ni al régimen sancionador establecido por la citada Ley Foral. La protección, en este caso, del consumidor se realizará conforme a la normativa vigente de personas consumidoras y usuarias.

A partir de la modificación de la LFTN la actividad de restauración únicamente comprenderá a los restaurantes, así como a otras modalidades que tengan posterior desarrollo reglamentario, en la actualidad ninguna, y la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra tendrá, para estas actividades, carácter potestativo como se ha señalado anteriormente.

Dieciséis. Se modifica el apartado 2 del artículo 25, que queda redactado de la siguiente manera:

“2. Se consideran empresas de mediación turística:

- a) Las agencias de viajes.*
- b) Las que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, ferias y convenciones.*
- c) Las centrales de reserva.*
- d) Cualesquiera otras que se determinen reglamentariamente”.*

El Capítulo IV de la LFTN “De la actividad de mediación turística” regula las actividades de mediación turística, considerando empresas incluidas en esa categoría a las agencias de viaje, a las agrupaciones de empresas turísticas

que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas, a las centrales de reservas, a las que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, ferias y convenciones, así como a aquellas otras que tengan por objeto la comercialización, mediación, organización de servicios turísticos y la información turística, cuando no constituyan el objeto propio de la agencia de viajes y reglamentariamente se califiquen como tales.

Es preciso señalar que el Estado efectuó mediante Real Decreto Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, y en base de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución Española, la trasposición de la Directiva 2015/2302 UE, de 25 de noviembre, sobre viajes combinados y servicios de viajes vinculados mediante la modificación del Libro IV “Viajes combinados y servicios de viaje vinculados” del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Es, por ello, que debe procederse a una nueva regulación de las actividades de mediación turística a fin de adaptarlas al Libro IV “Viajes combinados y servicios de viaje vinculados” del TRLGDCU, que contiene las modificaciones derivadas de la transposición de la citada Directiva (UE) 2015/2302 por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

Entre las principales modificaciones de la nueva normativa de viajes combinados y servicios de viajes vinculados, en lo que respecta a la modificación de la LFTN, cabe mencionar las siguientes: la eliminación de la exclusividad de las agencias de viajes en la organización y comercialización de viajes combinados, la incorporación a la normativa turística de los servicios de viaje vinculados en los que el papel que desempeñan las y los empresarios consiste en facilitar a las personas viajeras, de manera presencial o en línea, la contratación de servicios de viaje, llevándoles a celebrar contratos con distintos

prestadores, inclusive mediante procesos de reserva conectados y, por último, la obligación impuesta a las entidades organizadoras y minoristas de viajes combinados de constituir una garantía para responder con carácter general del incumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios y, especialmente, para el reembolso de los pagos anticipados y la repatriación de las personas viajeras en caso de que se produzca su insolvencia. En el caso de servicios de viajes vinculados la citada garantía solo se extenderá a la protección frente a la insolvencia.

Corresponde a las autoridades competentes de las comunidades autónomas concretar la forma que ha de revestir esta garantía.

La mediación es una actividad turística que trata de poner en contacto a las personas con los destinos turísticos. En sentido amplio, es una actividad que media en la venta u organización de servicios turísticos. El artículo 25 de la LFTN la define como aquella actividad consistente en la intermediación entre el usuario y el ofertante del servicio turístico así como la organización del producto turístico.

El panorama actual de la mediación en el sector turístico no es ajeno al continuo proceso de cambio que se está produciendo en el turismo y que, en gran medida, es debido al impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Como consecuencia de ello, en la actualidad, las y los turistas poseen una enorme variedad de herramientas on line para organizar sus viajes. Internet se ha convertido en un medio cada vez más importante a través del que se ofrecen, venden o facilitan servicios de viaje que, además, no sólo se combinan en forma de viajes combinados preestablecidos tradicionales, sino que con frecuencia se combinan a medida de cada persona.

El uso de internet como canal de distribución ha propiciado la aparición de multitud de nuevos mediadores turísticos.

Además, la reciente aprobación de la Directiva 2015/2302, de 25 de noviembre, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, trata de adaptar la protección del viajero a la evolución del mercado de viajes y dar solución a la aparición de nuevos modelos de negocio y formas

de contratación on line de servicios turísticos. La transposición de esta Directiva elimina la exclusividad de las agencias de viajes establecida en la normativa estatal anteriormente vigente.

A partir de la trasposición de la citada Directiva es posible que cualquier empresa, sea turística o no, pueda realizar viajes combinados. Es decir, una empresa de alquiler de coches o una empresa de transportes puede organizar o comercializar un viaje combinado si ofrece, además del servicio propio de su actividad, por ejemplo, un servicio de alojamiento, todo ello, sin estar constituida como agencia de viajes.

Es indudable que en la actualidad nos encontramos en un escenario en el que los procesos de intermediación se hacen cada vez más complejos. Por tal razón, es necesario acometer una nueva organización en el sector de la mediación turística en la Comunidad Foral de Navarra dando así respuesta tanto a las nuevas demandas del sector turístico, como a la necesaria adopción de las nuevas exigencias legales establecidas en la citada Directiva 2015/2302 de viajes combinados y servicios de viajes vinculados.

La propuesta de ordenación que se propone en la modificación de la LFT es clasificar, en primer lugar, los diferentes colectivos que pueden organizar y/o comercializar viajes combinados y servicios vinculados para que, atendiendo a su singularidad, se establezcan mediante posterior desarrollo reglamentario las condiciones de prestación del citado servicio de mediación.

A tal efecto, se establecen los siguientes grupos:

- Personas físicas o jurídicas que tengan como actividad principal la mediación turística y estén sometidas a la obligación de inscribirse en el Registro de Turismo de Navarra.
- Personas físicas o jurídicas que, con carácter complementario a su actividad turística principal inscrita en el Registro de Turismo de Navarra, presten servicios de mediación turística, organicen o comercialicen viajes combinados o faciliten servicios de viajes vinculados.

- Personas físicas o jurídicas que con carácter complementario a su actividad principal, cuando esta no sea turística, organicen viajes combinados o faciliten servicios de viajes vinculados.

En consecuencia, se modifica el apartado a) del artículo 2 incluyendo en el ámbito de la Ley Foral a todas aquellas personas que incidan, directamente o indirectamente, en el ejercicio de una actividad turística en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Se añade igualmente un apartado 7 al artículo 12 puntualizando que tendrán la consideración de viajes combinados y servicios de viajes vinculados los incluidos como tales en el ámbito de aplicación de la normativa de carácter básico, en la actualidad el TRLGDCU.

Diecisiete. Se modifica el artículo 26, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Se considera agencia de viajes a la persona, física o jurídica, cuya actividad turística principal esté constituida por la mediación en la prestación de servicios turísticos o a la organización de éstos, de viajes combinados o la facilitación de servicios vinculados, pudiendo utilizar medios propios en su prestación.

2. Reglamentariamente se establecerán los requisitos, modalidades y condiciones exigidos a las agencias de viajes”.

Se actualiza el concepto de agencia de viajes, con la modificación del artículo 26, en el que se incluye a toda persona, física o jurídica, cuya actividad turística principal esté constituida por la mediación en la prestación de servicios turísticos o a la organización de éstos, de viajes combinados o la facilitación de servicios vinculados, pudiendo utilizar medios propios en su prestación.

La agencia de viajes debe seguir siendo la empresa principal en el sector de mediación turística dado que, a pesar de la eliminación de la exclusividad en la organización y comercialización de viajes combinados con la modificación del Libro IV del TRLGDCU, desempeñan un papel clave dentro del sector turístico de capital importancia al conectar la oferta con la demanda,

destinataria de los servicios turísticos, ofreciéndole calidad, asesoramiento, confianza.

Dieciocho. Se modifica el artículo 27, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 27. Garantía de la responsabilidad contractual en los viajes combinados.

- 1. Las personas físicas o jurídicas organizadoras o minoristas de viajes combinados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado i) del artículo 34, deberán constituir una garantía que responda con carácter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a las personas contratantes de un viaje combinado conforme a lo que establezca la normativa vigente en la materia.*
- 2. Su cuantía, forma y demás requisitos se determinarán reglamentariamente”.*

Diecinueve. Se añade el artículo 27 bis, con el siguiente contenido:

“Artículo 27 bis. Garantía frente a la insolvencia en los viajes combinados.

- 1. Las personas físicas o jurídicas organizadoras o minoristas de viajes combinados, además, están obligadas a constituir, con carácter previo al ejercicio de su actividad, y a mantener de forma permanente, una garantía por insolvencia, disponible tan pronto se produzca la misma, conforme a lo que establezca la normativa vigente en la materia y con la cuantía, forma y demás requisitos que se determinen reglamentariamente”.*

Veinte. Se añade el artículo 27 ter, con el siguiente contenido:

“Artículo 27 ter. Garantía frente a la insolvencia en los servicios de viajes vinculados.

- 1. Las personas físicas o jurídicas que faciliten servicios de viaje vinculados deberán constituir una garantía para el reembolso de todos los pagos que reciban de las personas viajeras, en la medida en que uno de los servicios de viaje que estén incluidos no se ejecute a consecuencia de su insolvencia.*
- 2. Dicha garantía se constituirá conforme a lo que establezca la normativa vigente en la materia y con la cuantía, forma y demás requisitos que se determinen reglamentariamente”.*

Se establece, con la modificación del artículo 27 y adición de los artículos 27 bis y 27 ter, el nuevo régimen de garantías para las personas físicas o jurídicas organizadoras y/o comercializadoras de viajes combinados y facilitadores de servicios de viajes vinculados, conforme a los condicionantes establecidos en la normativa europea y en el Título IV del TRLGDCU, cuyas cuantías, formas y demás requisitos para su constitución se determinarán en posterior desarrollo reglamentario.

En la actualidad los condicionantes establecidos en la normativa vigente se encuentran regulados en los artículos 164 y 165 del TRLGDCU.

Artículo 164. Efectividad y alcance de la garantía frente a la insolvencia.

1. Los organizadores y los minoristas de viajes combinados establecidos en España tendrán la obligación de constituir una garantía y adaptarla cuando sea necesario. Dicha garantía podrá constituirse mediante la creación de un fondo de garantía, la contratación de un seguro, un aval u otra garantía financiera, en los términos que determine la Administración competente. Si el transporte de pasajeros está incluido en el contrato de viaje combinado se constituirá una garantía para la repatriación de los viajeros, pudiendo ofrecerse la continuación del viaje combinado. La exigencia de esta garantía quedará sujeta en todo caso a lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Los organizadores y los minoristas no establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea que vendan u ofrezcan viajes combinados en España, o que por cualquier medio dirijan dichas actividades a España, estarán también obligados a prestar dicha garantía.

2. La garantía deberá ser efectiva y cubrir los costes que sean previsibles de manera razonable. Cubrirá el importe de los pagos realizados directamente por los viajeros, o por un tercero en su nombre, en relación con viajes combinados en temporada alta, teniendo en cuenta el período comprendido entre los pagos anticipados y los pagos finales y la finalización de los viajes combinados, así como el coste estimado de las repatriaciones en caso de insolvencia. La cobertura necesaria podrá calcularse a partir de los datos comerciales más recientes, como es el volumen de negocios en concepto de viajes combinados realizado en el ejercicio anterior, pero deberá adaptarse en caso de que aumenten los riesgos, especialmente debido a un incremento importante de la venta de estos viajes.

3. La insolvencia se entenderá producida tan pronto como sea evidente que por la falta de liquidez de los organizadores o de los minoristas los servicios de viaje dejen de ejecutarse, no vayan a ejecutarse o vayan a ejecutarse solo en parte, o cuando los prestadores de servicios requieran a los viajeros pagar por ellos. Producida la insolvencia, la garantía deberá estar disponible pudiendo el viajero acceder fácilmente a la protección garantizada, sin perjuicio de que se le ofrezca la continuación del viaje combinado. Los reembolsos correspondientes a servicios de viaje no ejecutados se efectuarán sin demora indebida previa solicitud del viajero.

4. La protección frente a la insolvencia del organizador y del minorista beneficiará a los viajeros sin tener en cuenta su lugar de residencia, el lugar de salida, el lugar dónde se haya vendido el viaje combinado o el Estado miembro en que esté situada la entidad garante en caso de insolvencia.

5. Cuando la ejecución del viaje combinado se vea afectada por la insolvencia del organizador o del minorista, la garantía se activará gratuitamente para las repatriaciones y, en caso necesario, para la financiación

del alojamiento previo a la repatriación, sin implicar ningún adelanto de pago para el viajero.

Artículo 165. Garantía de la responsabilidad contractual.

Los organizadores y los minoristas de viajes combinados tendrán la obligación de constituir una garantía que responderá con carácter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a los contratantes de un viaje combinado. En todo caso, los viajeros podrán reclamar esta garantía directamente al sistema de cobertura constituido.

La nueva normativa no es exclusiva de España, sino que nace, como se ha señalado anteriormente, de la Directiva 2015/2302 de viajes combinados y servicios de viajes vinculados lo que garantiza que este sistema de garantías sea homogéneo en toda la Unión Europea. Esto hará posible que una persona residente en Navarra que contrate a través de internet un viaje combinado con una agencia de viajes polaca tenga la misma protección que si lo hubiese contratado en una agencia localizada en Navarra.

Conforme se dispone en el texto legal, la cuantía, forma y demás requisitos de las garantías se determinarán en un posterior desarrollo reglamentario. Hasta su aprobación, y al objeto de poder cumplir con las exigencias establecidas en la normativa comunitaria, se ha previsto un régimen transitorio mediante una disposición transitoria cuyo análisis y justificación se realizará más adelante.

Asimismo en la normativa estatal, en su artículo 166, se establece el principio de reconocimiento mutuo de los distintos sistemas de garantía frente a la insolvencia existentes en la Unión Europea y, a tal efecto, procede a regular la cooperación administrativa en materia de información con los demás Estados miembros y con la Comisión Europea, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, como punto de contacto central en España. En el mismo sentido, se regula el reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia y cooperación administrativa en el ámbito nacional. En este caso, se establece que las autoridades autonómicas competentes en esta materia

llevarán a cabo el control de los organizadores y, en su caso, de los minoristas que operen en sus correspondientes CCAA y notificarán sus datos a través del punto de contacto central a los demás Estados miembros y a la Comisión.

A tal efecto, se establece una nueva obligación, en la letra k) del artículo 34, de comunicar al Departamento competente en materia de turismo, mediante declaración responsable, la constitución y las condiciones de las citadas garantías de viajes combinados y servicios de viajes vinculados.

Veintiuno. Se añade el artículo 27 quater, con el siguiente contenido:

“Artículo 27 quater. Actividades complementarias de mediación realizadas por empresas inscritas en el Registro de Turismo de Navarra.

1. Las empresas de alojamiento turístico y de turismo activo y/o cultural inscritas en el Registro de Turismo de Navarra podrán realizar, con carácter complementario a su actividad principal, operaciones de mediación conforme a las condiciones y requisitos que se establezcan reglamentariamente.

2. Aquellas que organicen o comercialicen viajes combinados o faciliten servicios de viaje vinculados deberán cumplir con las obligaciones previstas en los artículos 27, 27 bis y 27 ter, así como con las relativas a la obligación de comunicación de constitución de dichas garantías.

3. En cualquier caso, el servicio de viaje que sea objeto de la actividad principal de la empresa ha de ser uno de los elementos constitutivos del viaje combinado o servicio de viaje vinculado o de aquellos viajes o servicios que no incluyan todos los elementos propios de éstos”.

Dentro de la nueva ordenación de mediación turística que se propone, se adiciona un nuevo artículo 27 quater, para regular a las empresas turísticas que complementariamente a su actividad realizan operaciones de mediación turística.

Las citadas empresas quedan sometidas al régimen de garantías de responsabilidad contractual y de protección de insolvencia establecido para las AAVV, eximiéndoles de la obligación de inscribirse bajo esta modalidad en el Registro de Turismo de Navarra y, con ello, de cumplir las obligaciones impuestas por normativa para este tipo de empresas turísticas.

Es decir, una casa rural, a partir de la modificación que se propone, podrá realizar y comercializar un viaje combinado de un fin de semana, compuesto de 2 noches de alojamiento, transporte y una actividad de ocio, sin tener que adoptar la modalidad de AAVV con la sola obligación de cumplir con las garantías que se establecen para la organización y comercialización de viajes combinados y servicios de viajes vinculados, así como la comunicación de la constitución de las mismas a la Administración turística.

Con ello no queda distorsionada la actividad turística realizada por la casa rural en cuanto que lo que realiza vendiendo el referido viaje combinado es fundamentalmente una actividad de alojamiento, en este caso, complementada para ser una oferta atractiva con otros servicios turísticos. Por tal razón se impone en el apartado 3 que uno de los elementos constitutivos del viaje combinado o servicio de viaje vinculado sea objeto de la actividad principal de la empresa.

Caso de que esta actividad de mediación turística alcance el carácter de principal deberá adoptar también la modalidad de agencia de viajes.

Veintidós. Se añade el artículo 27 quinquies, con el siguiente contenido:

“Artículo 27 quinquies. Actividades complementarias de mediación realizadas por empresas cuya actividad principal no sea turística.

1. Las empresas cuya actividad principal no sea turística podrán, con carácter complementario a dicha actividad, organizar o comercializar viajes combinados y/o facilitar servicios de viaje vinculados conforme a las condiciones y requisitos que se establezcan reglamentariamente cumpliendo, en cualquier caso, con las obligaciones previstas en los artículos 27, 27 bis y 27 ter, así como con la obligación de comunicación

de constitución de dichas garantías.

2. El servicio de viaje que se corresponda con la actividad principal de la empresa ha de ser uno de los elementos constitutivos del viaje combinado o servicio de viaje vinculado”.

En el mismo sentido que lo señalado en el artículo 27 quater se señala en el 27 quinquies las obligaciones para aquellas empresas cuya actividad no turística sea la principal. Empresas, por ejemplo, de alquiler de coches, de transportes, de eventos deportivos, de conciertos pueden organizar y comercializar viajes combinados y servicios de viajes vinculados sin tener la consideración de empresas turísticas, y por lo tanto sujetas a su inscripción en el Registro de Turismo de Navarra, si cumplen con el régimen de garantías establecido.

Con ello no se desvirtúa el Registro de Turismo en cuanto que se preserva la modalidad de mediación turística para aquellas empresas que principalmente se dedican a esta actividad, es decir AAVV y otras que se determinen reglamentariamente, y se evita que empresas de autobuses o de alquiler de vehículos obligatoriamente se incluyan dentro del sector de empresas turísticas cuando su prestación del servicio no es fundamentalmente turístico.

No obstante, si desean inscribirse en el Registro de Turismo de Navarra podrán hacerlo bajo la modalidad que mejor se adapte a la actividad turística que presten o vayan a prestar.

Veintitrés. Se añade un nuevo capítulo VII en el Título III que incluye el artículo 29 bis, con el siguiente contenido:

“Capítulo VII. Establecimientos y actividades de interés turístico.

Artículo 29 bis. Establecimientos y actividades de interés turístico.



1. *Tendrán la consideración de establecimientos de interés turístico aquellos que realicen actividades o presten servicios que, mediante precio, contribuyan a dinamizar el turismo y a favorecer la estancia de personas usuarias turísticas en la Comunidad Foral de Navarra.*

2. *Tendrán la consideración de actividades de interés turístico aquellas que, ofrecidas mediante precio, contribuyan a dinamizar el turismo y a favorecer la estancia de personas usuarias turísticas en la Comunidad Foral de Navarra.*

3. *Se incluyen dentro de actividades o establecimientos de interés turístico:*

- a) *Museos y espacios expositivos.*
- b) *Establecimientos de carácter emblemático, singular o arraigados en la localidad.*
- c) *Talleres de empresas de artesanía inscritas en el Registro de Artesanos de Navarra.*
- d) *Bodegas, trujales y otras empresas agroalimentarias similares.*
- e) *Espacios de ocio, aventura y de educación medioambiental.*
- f) *Actividades gastronómicas, culturales y otras vinculadas a la naturaleza de especial trascendencia turística.*
- g) *Aquellos otros establecimientos o actividades que se determinen reglamentariamente.*

4. *La calificación de establecimiento o actividad de interés turístico se declarará mediante un sello o distinción turística emitida por el Departamento competente en materia de turismo, con los requisitos y alcance que se determinen reglamentariamente”.*

El turismo constituye un sector transversal y complejo que engloba una multitud de agentes públicos y privados. Esta fragmentación de sujetos conlleva la participación de una gran variedad de actores públicos y privados

que comparten la responsabilidad de planificar, gestionar y comercializar el producto turístico. El éxito de un destino requiere la colaboración de todos los agentes y el reconocimiento del interés mutuo entre todos ellos.

La realidad del turismo, como se ha señalado anteriormente, está sometida a un proceso de constante evolución y transformación y ello conlleva, entre otros, cambios en la motivación o interés de los turistas que visitan Navarra respecto a determinadas actividades o establecimientos que, no teniendo un carácter específicamente turístico, contribuyen a mejorar la experiencia del viaje. Algunas no están incluidas dentro de las actividades que la LFTN define como turísticas en su artículo 12, pero es innegable que tienen un indudable interés turístico que debe ser reconocido o promocionado por la Administración.

En este sentido, se adiciona un nuevo capítulo VII – Establecimientos y actividades de interés turístico, en el Título III – Ordenación de la actividad turística-que define los conceptos de establecimiento y actividad de interés turístico.

Complementariamente a lo anterior, el proyecto normativo también prevé conceptualizar como de interés turístico ciertas actividades y empresas, tales como museos y espacios expositivos, establecimientos de carácter emblemático , singular o arraigados en la localidad, talleres de artesanía, bodegas, trujales y otras empresas agroalimentarias, espacios de ocio, aventura y de educación ambiental, actividades gastronómicas, culturales y otras vinculadas a la naturaleza de especial trascendencia turística y aquellos otros que se determinen reglamentariamente.

La calificación de establecimiento o actividad de interés turístico se declarará mediante un sello o distinción turística emitida por el Departamento competente en materia de turismo, con los requisitos y alcance que se determinen reglamentariamente.

Veinticuatro. Se añade la letra h) en el artículo 31, con el siguiente contenido:

“h) Derecho a conocer el código de inscripción de los establecimientos y actividades turísticas en el Registro de Turismo de Navarra”.

Se incluye dentro del catálogo de derechos de las personas usuarias turísticas el derecho a conocer el código de inscripción de los establecimientos y actividades turísticas en el Registro de Turismo de Navarra

Veinticinco. Se modifica la letra f) en el artículo 34 y se añaden dos nuevas letras j) y k), con el siguiente contenido:

“f) Poner a disposición de la persona usuaria la información sobre la dirección postal, número de teléfono, dirección de correo electrónico en los que, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas o reclamaciones o solicitar información sobre los servicios ofertados o contratados, de conformidad con la normativa vigente en la materia.

Las empresas turísticas deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y, en todo caso, en el plazo máximo previsto en la normativa reguladora de la defensa de las personas consumidoras y usuarias”.

“j) Incluir el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra de forma visible para las personas usuarias, en todo tipo de publicidad que anuncie el alojamiento o servicios turísticos prestados, en todo documento o factura que elaboren o expidan, así como en cualquier medio, soporte, sistema, canal de oferta turística que tenga establecida o establezca para la contratación de servicios turísticos.”

k) Comunicar al Departamento competente en materia de turismo, mediante declaración responsable, la constitución y las condiciones de las garantías obligatorias para la organización y comercialización de viajes combinados y la facilitación de servicios de viaje vinculados y cualesquiera otras que hayan de constituirse conforme a la normativa vigente”.

Se incorporan en las letras f), j) y k), como refuerzo de la protección de la persona viajera, determinadas obligaciones relativas con las reclamaciones y quejas de las personas usuarias, con la inclusión del código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra en la publicidad que se realice y, por último, en materia de garantía y seguros.

En concreto en la letra f) se sustituye la obligación establecida a las empresas turísticas de facilitar al usuario la documentación que precise para poder formular quejas y reclamaciones, por otra de información con mayor contenido, de conformidad con lo establecido en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Asimismo se recoge la obligación de las empresas turísticas de dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y, en todo caso, en el plazo máximo establecido en reguladora de las personas consumidoras y usuarias que, actualmente, es de un mes desde la fecha de presentación de la reclamación.

Por último, conforme a los cambios introducidos por la citada Ley 7/2017, se elimina de la LFT la infracción señalada en la letra i) del artículo 53 “inexistencia de hojas de reclamaciones o la negativa a facilitarlas en el momento de ser solicitadas”.

Se estima esencial regular, como garantía y salvaguarda de los derechos de las personas usuarias de los alojamientos y actividades turísticas y de la información que deben recibir sobre los servicios que se les ofrecen que, una vez se produzca la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra, en todo tipo de publicidad que los anuncie, en todo documento o factura que elaboren, en cualquier medio, soporte, sistema, canal de oferta turística o fórmula que tenga establecida o establezca para la contratación de servicios turísticos, conste el código de inscripción del citado Registro, recogiendo esta obligación, en la letra j), y el incumplimiento de esta obligación como infracción leve.

La citada obligación eleva a rango legal la obligación de contenido similar establecida mediante Orden Foral 80/2014, de 25 de septiembre, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones institucionales.

Por último, en la letra k), establece la obligación de comunicar al Departamento competente en materia de turismo, mediante declaración responsable, la constitución y las condiciones de las citadas garantías de viajes combinados y servicios de viajes vinculados.

Ha de tenerse en cuenta que el artículo 166 de la nueva redacción del Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2007 establece una serie de obligaciones para la Administración Foral de Navarra relativas al reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia y cooperación administrativa.

Así las CCAA deberán facilitar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, como punto de contacto central, toda la Información necesaria sobre los requisitos del régimen de protección frente a la insolvencia, así como la identidad de la entidad o entidades garantes que ofrezcan dicha protección a un determinado organizador o minorista establecido en su territorio.

Además, señala que remitirán una primera respuesta en el plazo máximo de quince días hábiles desde la recepción de la solicitud del punto de contacto central.

Igualmente, se prevé que los puntos de contacto centrales de los otros Estados miembros puedan acceder libremente al listado de los organizadores y minoristas que cumplan sus obligaciones de protección frente a la insolvencia que si bien será gestionado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, atendiendo a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 166, corresponde a las autoridades autonómicas llevar a cabo el control de los organizadores y, en su caso de los minoristas, que operen en sus correspondientes comunidades autónomas.

Si bien el artículo 166 hace referencia exclusiva a los viajes combinados, se ha de tener en cuenta que el artículo 167, regulador de la protección frente a la insolvencia en el caso de los servicio de viajes vinculados, extiende a los mismos lo previsto en el mencionado artículo 166.

En consecuencia, a efectos de que la Comunidad Foral de Navarra pueda cumplir con los mandatos expuestos, se incluye la obligación mencionada, así como la infracción en el caso de incumplimiento de la misma.

Veintiséis. Se añade el artículo 34 bis, con el siguiente contenido:

“Artículo 34 bis. Obligaciones relativas a publicidad y a la comercialización de actividades y servicios turísticos.

Las empresas turísticas, o de cualquier otro tipo, que realicen la publicidad o la comercialización de actividades o servicios turísticos en soporte papel, sitios web, canales o plataformas, o por cualquier otro medio, tendrán en particular las siguientes obligaciones:

a) Poner en conocimiento del Departamento competente en materia de turismo, los datos relativos a la titularidad y domicilio de aquellas empresas cuyos establecimientos y/o actividades turísticas se incluyan en sus canales de información o comercialización sin hacer constar el correspondiente código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra.

b) Retirar, tras el preceptivo requerimiento del Departamento competente en materia de turismo, la publicidad e información que se facilite en sus canales de información, comercialización y/o publicidad de aquellas empresas, servicios o actividades prestadas o ubicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Foral en las que no figure el código de inscripción del Registro de Turismo de Navarra”.

Al hilo de lo señalado anteriormente respecto de la denominada economía colaborativa y a las nuevas formas de viajar que se están imponiendo, cabe señalar que las plataformas de turismo han convertido a las

viviendas de uso turístico en un producto altamente competitivo para el sector de los alojamientos turísticos. Esta realidad, ya totalmente asentada en el sector alojamientos, se está extendiendo también a otras áreas del turismo, como por ejemplo, a las actividades y servicios de turismo activo y cultural, hecho que obliga, para poder garantizar una correcta protección de los derechos de las personas usuarias de actividades y servicios turísticos, a disponer de una normativa específica que evite, sobre todo, prácticas de intrusismo en el alojamiento turístico y en la oferta de actividades y servicios turísticos, controlando la comercialización en las páginas webs.

Se incluye la obligación de las plataformas de oferta turística de poner en conocimiento del Departamento competente en materia de turismo los datos relativos a la titularidad y domicilio de las empresas turísticas cuyos establecimientos y/o actividades turísticas se comercialicen y/o publiciten en las mismas sin hacer constar el correspondiente código de inscripción de registro, asimismo la de retirar tras el preceptivo requerimiento del Departamento competente en materia de turismo, la publicidad e información que se facilite en sus canales de información, comercialización y/o publicidad de aquellas empresas, servicios o actividades prestadas.

Todo ello, junto con la obligación de publicitar el código de inscripción, así como con la inclusión del derecho de conocerlo por parte del usuario turístico en la nueva letra h) del artículo 31 de la Ley, refuerzan el control de la Administración turística en la oferta de alojamientos de viviendas que se publicitan en las plataformas de oferta turística, promueven la calidad y la excelencia del turismo, elevan la confianza del cliente en la oferta y la calidad de los servicios y, por último, refuerzan los derechos de los clientes.

Tales modificaciones no deben entenderse como la pretensión del legislador de limitar la comercialización de los alojamientos o de las actividades turísticas por internet, sino la apuesta de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por un turismo de calidad, con independencia de la forma de comercialización, de la modalidad o categoría del alojamiento o empresa turística, protegiendo a las personas usuarias de establecimientos o actividades turísticas que no cuenten con una garantía de calidad y seguridad y a las

personas titulares de estos establecimientos o actividades de la competencia desleal.

Veintisiete. Se modifican las letras f), h), i) y q) y se añade dos nuevas letras r) y s) del artículo 53, con el siguiente contenido:

“f) La falta de comunicaciones y notificaciones a la Administración competente en materia turística de los cambios de titularidad del establecimiento o de aquella información que exija la normativa, salvo que dicha falta de comunicación esté calificada como infracción grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54”.

“h) El incumplimiento de las normas relativas a la resolución, modificación, desistimiento o cesión del contrato o la cancelación de los servicios a prestar”.

“i) La negativa a facilitar la información establecida en la letra f) del artículo 34 o el incumplimiento del plazo máximo establecido para dar respuesta a las quejas, reclamaciones o solicitudes de información presentadas”.

“q) No incluir el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra en la publicidad que anuncie el alojamiento o servicio turístico prestado, así como en cualquier medio, soporte o sistema en el que sea obligatorio.

r) La falta de comunicación a la Administración competente en materia de turismo de la constitución, modificación, así como de las condiciones de las garantías exigidas en relación con la actividad de mediación turística.

s) En general el incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidas en la normativa turística, siempre que no deban ser calificadas como graves o muy graves”.

Se establecen nuevos tipos de infracciones simples conforme a las nuevas obligaciones establecidas en el texto legal.

Veintiocho. Se modifican las letras k) y ñ) y se añaden las letras o) y p) en el apartado 1 del artículo 54, con el siguiente contenido:

“k) La falta de formalización o de mantenimiento de la vigencia o cuantía de las garantías y seguros exigidos por la normativa de aplicación”.

“ñ) No comunicar al Departamento competente en materia de turismo los datos relativos a la titularidad y domicilio social de aquellas empresas cuyos establecimientos y/o actividades turísticas se incluyan en sus canales de información o comercialización sin hacer constar el correspondiente código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra.

o) No retirar, tras el preceptivo requerimiento, la publicidad e información que se realice en sus canales de información o comercialización de empresas turísticas en la que no figure el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra.

p) La reincidencia en la comisión de infracciones leves”.

Asimismo, se establecen nuevos tipos de infracciones graves conforme a las nuevas obligaciones establecidas en el texto legal

Veintinueve. Se modifica el apartado 1 del artículo 56, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Serán sujetos responsables de las infracciones en materia de turismo las personas físicas y jurídicas titulares de la empresa, establecimiento o actividad turística. Se consideran como tales, salvo prueba en contra,

aquellas a cuyo nombre figure la licencia o registro administrativo preceptivo.

En el caso de infracciones consistentes en el ejercicio de una profesión o actividad sin estar en posesión de la correspondiente habilitación administrativa, será responsable la persona física o jurídica que ejerza la actividad o expida factura del servicio prestado.

En el caso de las infracciones previstas en los apartados ñ) y o) del artículo 54, será sujeto responsable la persona física y jurídica titular del canal de información o comercialización”.

Se incorpora al texto legal, conforme a las nuevas obligaciones impuestas a los canales o plataformas turísticas, los sujetos responsables por la comisión de las infracciones establecidas relativas a la publicidad y comercialización.

Treinta. Se modifican los apartados 2 y 3 del artículo 58, que quedan redactados de la siguiente manera:

“2. Las infracciones graves podrán ser sancionadas con multa de hasta 9.000 euros.

3. Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas con multa de hasta 75.000 euros.”

Treinta y uno. Se añaden dos nuevas letras i) y j) al artículo 59, con el siguiente contenido:

a) La trascendencia social de la infracción.

b) La posición y relevancia en el mercado.

En relación con los apartados treinta y treinta y uno, cabe señalar que la LFTN entró en vigor en el año 2003 fijando la cuantía de las sanciones y que,



en este extremo, no ha sido actualizada ni en su única reforma que se llevó a cabo en el año 2010, ni en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la LFTN que prevé la posibilidad de que las cuantías de las sanciones previstas en la misma puedan ser revisadas y actualizadas en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra.

Atendiendo a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística en su página web, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la LFTN en febrero de 2003 y diciembre de 2019 el Índice General Nacional según el sistema IPC base 2016 ha aumentado un 35.7%

Cálculo de variaciones del Índice de Precios de Consumo (sistema IPC base 2016)

Variación del Índice General Nacional según el sistema IPC base 2016 desde Febrero de 2003 hasta Diciembre de 2019	
Índice	Porcentaje(%)
Nacional	35,7

Además la propia norma de trasposición señala, en relación con los viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que las Administraciones públicas competentes, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra la turística, han de establecer el régimen sancionador y que las sanciones que se establezcan han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Cabe atender también a la propia evolución del turismo y de los actores que participan en el mismo. El mercado a través de internet ha adquirido una importancia fundamental y ha permitido el acceso al mismo a sujetos de gran importancia económica con influencia supranacional. Una de los objetivos de la Directiva mencionada es la armonización de las legislaciones nacionales que faciliten el comercio transnacional.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el principio de proporcionalidad, señala que el establecimiento de sanciones pecuniarias

deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En cuanto a la normativa vigente en el resto de CCAA, analizadas las cuantías de las sanciones previstas en sus normativas, pueden extraerse las siguientes conclusiones respecto de las máximas previstas para cada una de las calificaciones de las infracciones:

Cuantía máxima de las infracciones leves (1.200 euros): se sitúa en una posición intermedia respecto del resto de CCAA.

Cuantía máxima de las infracciones graves: la mayoría de las CCAA prevén unas sanciones máximas más elevadas que la prevista en la normativa foral.

La cuantía máxima de las infracciones muy graves: las previstas en la LFTN se encuentran entre las más bajas de todas la CCAA.

En consecuencia se considera conveniente:

-Eleva la cuantía máxima de las sanciones a imponer por infracciones de carácter grave hasta los 9.000 euros.

-Eleva la cuantía máxima de las sanciones a imponer por infracciones de carácter muy grave hasta los 75.000 euros.

Cabe señalar que, atendiendo al mencionado principio de proporcionalidad, en la imposición de las sanciones ha de perseguirse una adecuación entre la sanción impuesta y la gravedad del hecho sancionado para lo que la normativa establece una serie de circunstancias concurrentes que, en el caso de la LFTN, se prevén en el artículo 59.

Se considera apropiado, atendiendo igualmente a los diversos factores expuestos, incluir entre dichas circunstancias dos nuevos elementos: la trascendencia social de la infracción y la posición relevante del infractor en el mercado, en la línea de lo previsto en muchas normativas autonómicas.



Ha de tenerse en cuenta que dichas circunstancias permitirán una mejor adecuación entre la sanción que se imponga en un caso concreto y la gravedad de la infracción cometida.

Treinta y dos. Se modifica el artículo 60, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 60. Multas coercitivas.

Con independencia de las sanciones previstas en los artículos anteriores, el Departamento competente en materia de Turismo, una vez transcurridos los plazos señalados en el requerimiento correspondiente para la suspensión o cese de la acción infractora, o en su caso subsanación de la omisión, podrá imponer multas coercitivas conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo. La cuantía de cada una de dichas multas no superará el diez por ciento de la multa fijada para la infracción cometida”.

Treinta y tres. Se modifica el artículo 62, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 62. Principios.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de turismo estará sometido a los principios contenidos en la normativa administrativa de aplicación”.

Treinta y cuatro. Se modifica el artículo 63, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 63. Iniciación.

- 1. El procedimiento sancionador en materia turística se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.*

Finalmente, el anteproyecto de Ley Foral actualiza las referencias que realiza la LFT a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que quedan sustituidas por las referencias precisas a la normativa administrativa en vigor

Dicha normativa, en la actualidad, está constituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, que a su vez derogó la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Treinta y cinco. Se modifica el apartado 1 del artículo 65, que queda redactados de la siguiente manera:

“1. Previa o simultáneamente a la tramitación del procedimiento sancionador podrá ofrecerse al presunto infractor la posibilidad de reparar los perjuicios causados, o corregir las irregularidades administrativas en las que hubiere incurrido”

Se clarifican aspectos relativos a los efectos de la conciliación y la subsanación en el sentido de que no en todos los casos se deberá ofrecer dicha posibilidad a los presuntos infractores.

Ha de tenerse en cuenta que ya en la normativa vigente (artículo 65, apartados 2 y 3) se señalan requisitos que han de darse para que pueda realizarse dicho ofrecimiento

Treinta y seis. Se modifica el apartado 2 del artículo 67, que queda redactado de la siguiente manera:

“2. Del cómputo del plazo fijado en el apartado anterior deberán descontarse las paralizaciones imputables al interesado, las suspensiones previstas en la normativa reguladora del procedimiento administrativo, así como el supuesto

previsto en el artículo 65 de esta Ley Foral. Asimismo deberán tenerse en cuenta las ampliaciones de plazo para resolver que se acuerden conforme a lo establecido legalmente.”

Treinta y siete. El artículo 69 pasa a ser el artículo 68 cuyo contenido queda modificado.

Estas modificaciones tienen el mismo fundamento que el señalado para los apartados treinta y dos, treinta y tres y treinta y cuatro, la sustitución de la referencia a normativa derogada por una referencia de carácter genérico a la normativa administrativa.

Finalmente, la propuesta de modificación se cierra con dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

La primera transitoria tiene como objeto prever la normativa aplicable en procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral, y la segunda establecer un régimen transitorio de las garantías a exigir a los organizadores y/o comercializadores de viajes combinados y facilitadores de servicios de viajes vinculados hasta la determinación reglamentaria de las cuantías, formas y demás requisitos a establecer.

La regulación vigente de las garantías por viajes combinados, que en la actualidad están reservados en exclusividad a las Agencias de Viajes, está regulada en el artículo 15 del Reglamento de Agencias de Viajes en la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 141/1988, de 4 de mayo, en adelante DFAAV, y no cumple con las exigencias establecidas en la Directiva 2015/2302 de viajes combinados y servicios de viajes vinculados.

El artículo Art. 15 del DFAAVV establece que están obligadas a constituir y mantener una fianza en permanente vigencia a disposición del Departamento competente en materia de turismo para responder de sus obligaciones contractuales con los turistas. La misma quedará afecta a una resolución firme en vía judicial declaratoria de responsabilidades económicas de las agencias de viajes derivadas de la acción ejercitada exclusivamente por el usuario o consumidor final o a un laudo arbitral en un procedimiento arbitral de consumo.

Conforme lo señalado, en los apartados 3 y 4 del citado artículo, el importe de la fianza, en función del grupo al que pertenezca la agencia, asciende a 120.000 € para mayoristas, a 60.000 € para minoristas y a 180.000 € para mayoristas-minoristas. Estas cuantías cubren la apertura de seis establecimientos y por cada nuevo establecimiento que sobrepase dicha cifra deben de incrementar la fianza en la cantidad de 12.000 €.

La normativa de la Comunidad Foral de Navarra que establece únicamente la garantía por responsabilidad contractual, no así la de insolvencia, no cumple ni con los nuevos condicionantes establecidos en la citada Directiva de 2015 ni tampoco con la reforma del año 2015 del artículo 163 del TRLGDCU, en la actualidad derogado por la trasposición de la Directiva, pero que mejoraba la protección de los turistas respecto a la situación anterior y recogida en la normativa de Navarra.

A destacar en los siguientes:

Viajes Combinados

1.- Garantía Responsabilidad Contractual

1.1.-Los importes de las garantías han quedado desfasados por las nuevas obligaciones establecidas para los organizadores/comercializadores de viajes combinados. Entre otras,

- El sujeto protegido por la norma pasa a ser el viajero, concepto más amplio que el de consumidor (151 TRLGDU)
- Ampliación del alcance del concepto de viaje combinado, dando cabida a muchos productos de viaje que se encontraban en una indefinición jurídica o no estaban claramente cubiertos por la regulación anterior.
- Responsabilidad por errores debidos a defectos técnicos que le sean atribuibles. (152 TRLGDU)
- Responsabilidad por errores cometidos durante el proceso de reserva, cuando el empresario haya aceptado gestionar la reserva de un viaje combinado.(152 TRLGDU)

- Indemnización por daños y perjuicios. El viajero tendrá derecho a recibir una indemnización por daños y perjuicios del organizador o, en su caso, del minorista por cualquier daño o perjuicio que sufra como consecuencia de cualquier falta de conformidad. La indemnización se abonará sin demora indebida, recalca la normativa (162 TRLGDU)

1.2.- Nuevos sujetos obligados a prestar Garantía

Eliminación de la exclusividad de organización y comercialización de Viajes Combinados para las AAVV.

1.3.- Posibilidad de reclamación directa al sistema de cobertura constituido (165 TRLGDU)

2.- Garantía frente a la insolvencia (164 TRLGDU)

Nueva garantía a establecer y adaptarla cuando sea necesario. Debe estar disponible para que el viajero acceda fácilmente a la protección garantizada y con el contenido señalado en el artículo 164 del TRLGDU.

Asimismo, los organizadores y los minoristas no establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea que vendan u ofrezcan viajes combinados en España, o que por cualquier medio dirijan dichas actividades a España, estarán también obligados a prestar dicha garantía.

La garantía deberá estar disponible para que el viajero acceda fácilmente a la protección garantizada,

Servicios de Viajes Vinculados

Se introduce el concepto de servicios de viaje vinculados. En este caso los empresarios facilitan a los viajeros, de modo presencial o en línea, la contratación de servicios de viaje, lo que puede suponer la celebración de contratos con diferentes prestadores, inclusive mediante procesos de reserva conectados.

Garantía frente a la insolvencia (167 TRLGDU)

Nueva garantía a establecer y adaptarla cuando sea necesario. Los facilitadores de los servicios de viajes vinculados deberán constituir una garantía para el reembolso de todos los pagos que reciban de los viajeros en la medida en que uno de los servicios de viaje que estén incluidos no se ejecute a consecuencia de su insolvencia. Si dichos empresarios son la parte responsable del transporte de pasajeros la garantía cubrirá también la repatriación de los viajeros.

La garantía deberá estar disponible para que el viajero acceda fácilmente a la protección garantizada,

Los empresarios no establecidos en un Estado miembro de la Unión Europea que faciliten servicios de viaje vinculados en España, o que por cualquier medio dirijan dichas actividades a España, estarán también obligados a prestar dicha garantía.

Corresponde, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 164 y 165 del TRLGDU, a las Administraciones autonómicas determinar la cuantía y la forma de las citadas garantías.

En este sentido, señalar que bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Turismo, se constituyó un grupo de trabajo de las Comunidades Autónomas, en el que ha participado la Comunidad Foral de Navarra, dentro de la Mesa de Directores Generales de Turismo, en la actualidad Comisión Sectorial de Turismo. Dicho grupo se constituyó, entre otras cuestiones, con el fin de adaptar la regulación de las garantías contempladas en las normativas autonómicas reguladoras de las agencias de viaje a los requerimientos de la Comisión Europea señalados en el Proyecto Piloto 6617/14/JUST, en el que participaba España, para la tramitación de asuntos en los que se planteaban problemas de aplicación del Derecho comunitario, motivado por las denuncias que hizo la organización de defensa de consumidores Facua, ante la situación de indefensión de los clientes de Orizonia y Marsans en 2013, cuando ambos grupos empresariales de mediación de viajes presentaron concurso de acreedores dejando a miles de clientes sin viaje y sin poder reclamar.

Fruto de las citadas reuniones del grupo de trabajo se acordó un texto armonizado que fue sometido a la consideración de la Comisión Sectorial de Turismo con fecha 13 de abril de 2016.

La Comunidad Foral de Navarra consideró más conveniente, al igual que la mayoría de las CCAA, esperar a la trasposición de la nueva Directiva de viajes del 2015 al Ordenamiento Jurídico para aprobar una nueva normativa que aborde la prestación del servicio de mediación turística de una forma más integral.

Por otra parte, los concursos de acreedores de los turoperadores Viajes Marsans y Orizonia en el año 2013, y recientemente de Thomas Cook, han conllevado a que la UE refuerce la vigilancia del cumplimiento de los Estados Miembros de las obligaciones dimanantes de la Directiva 2015/230, en lo que respecta a las garantías de viajes combinados y servicios de viajes vinculados.

A tal efecto, con fecha 16 de octubre de 2019, la Secretaría de Estado de Turismo ha comunicado a la Dirección General de Turismo, Comercio y Consumo el procedimiento de infracción 2018/0068, sobre la transposición de la Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, abierto al Reino de España en relación al cumplimiento de las garantías exigidas para la organización y comercialización de los citados viajes. Incide la Comisión Europea, dada la configuración territorial del Estado, que “las disposiciones que adoptan las Comunidades Autónomas son necesarias para garantizar la transposición de los requisitos de protección frente a la insolvencia contemplados en los artículos 17 a 19 de la Directiva 2015/2302.” Es preciso por tanto que aquellas CCAA que no tienen actualizado con la Directiva el sistema de garantías de viajes, procedan a realizarlo a la mayor brevedad posible.

El citado texto consensuado en el año 2016, que cumple con los condicionantes establecidos en el Capítulo IV del TRLGDU, es el que se ha dispuesto en la Disposición Transitoria de la modificación propuesta.

“En relación con las garantías previstas en los artículos 27, 27 bis y 27 ter, y hasta que su cuantía, forma y demás requisitos sean determinados

reglamentariamente, dichas garantías podrán constituirse de las siguientes formas y por sus correspondientes cuantías:

a) Garantía individual: mediante un seguro, un aval u otra garantía financiera. Durante el primer año de ejercicio de la actividad, esta garantía debe cubrir un importe mínimo de cien mil euros. A partir del segundo año de ejercicio de la actividad, el importe de esta garantía debe ser equivalente, como mínimo, al cinco por ciento del volumen de negocios derivado de los ingresos por venta de viajes combinados y servicios de viaje vinculados alcanzado por la persona comercializadora o minorista de viajes combinados o facilitadora de servicios de viaje vinculados en el ejercicio anterior y, en cualquier caso, el importe no puede ser inferior a cien mil euros. Esta cobertura deberá adaptarse en caso de que aumenten los riesgos, especialmente si se produce un incremento importante de la venta de viajes combinados.

b) Garantía colectiva: los organizadores, minoristas o empresarios que faciliten servicios de viaje vinculados pueden constituir una garantía colectiva, a través de las asociaciones empresariales o entidades gestoras legalmente constituidas, mediante aportaciones a un fondo solidario de garantía. La cuantía de esta garantía colectiva será de un mínimo del cincuenta por ciento de la suma de las garantías que las personas organizadoras o minoristas de viajes combinados o facilitadoras de servicios de viaje vinculados individualmente consideradas deberían constituir de acuerdo con el apartado anterior. En ningún caso el importe global del fondo podrá ser inferior a dos millones y medio de euros.

c) Garantía por cada viaje combinado: la persona organizadora o minorista de viajes combinados o facilitadora de servicios de viaje vinculados contrata un seguro para cada usuario de viaje combinado o servicio de viaje vinculado.

Las personas físicas o jurídicas organizadoras o minoristas de viajes combinados o facilitadoras de viajes vinculados deberán presentar, en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley Foral y ante el Departamento competente en materia de turismo, declaración

responsable de la constitución y de las condiciones de las garantías obligatorias para la organización y comercialización de viajes y cualesquiera otras que hayan de constituirse conforme a la normativa vigente. “

Es decir, se posibilita constituir la nueva garantía mediante cualquiera de las siguientes modalidades que a continuación se indican: garantía individual calculada en función del volumen de viajes combinados, garantía colectiva a través de organizaciones empresariales y, por último, garantía por cada viaje combinado o servicio de viaje vinculado.

No obstante, es previsible que mayoritariamente las empresas de mediación turística elijan, de entre las opciones posibles, la garantía individual. A este respecto, señalar que el importe de la garantía se incrementa y pasa de un mínimo de sesenta mil euros (60.000 €) a un mínimo de cien mil euros (100.000 €), en algunos casos previsiblemente encarecerá el coste que deben asumir las entidades organizadoras y comercializadoras de viajes combinados.

A fin de adaptarse a todas las modalidades del sector, así como a las actividades complementarias de mediación que realicen las empresas turísticas, se posibilita que la citada garantía pueda ser constituida para cada persona usuaria del viaje combinado y, por lo tanto, no se espera que el referido encarecimiento sea importante.

La acreditación ante el Departamento competente en materia de turismo de la disponibilidad de la citada garantía se introduce en el último párrafo de la Disposición transitoria y se realizará mediante la presentación de una declaración responsable, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la modificación, en la que se manifieste que se dispone de suficiente garantía conforme a las condiciones establecidas. A partir de la modificación de la LFTN ya no será necesario depositar la garantía, como en la actualidad, en la Sección de Tesorería del Departamento competente en materia de Economía y Hacienda.

A fin de que no haya un menoscabo en la protección del viajero, como se ha señalado anteriormente, al no estar la garantía depositada en la

Administración se ha reforzado las potestades administrativas de control de la Administración, modificando la letra k) del apartado 1 del artículo 54.

Por último en la Disposición derogatoria única se ha señalado expresamente la derogación de aquellos artículos que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la normativa vigente en relación con las garantías a establecer.

Por lo expuesto, y con respecto al cumplimiento de los principios previstos en el artículo 129 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, se constata que la norma cumple los principios de necesidad y eficacia.

Así, queda suficientemente argumentada, por un lado, la necesidad de trasposición de la normativa europea y estatal destacando la inclusión en el ordenamiento jurídico de la nueva figura de los viajes vinculados, la obligación de establecer los términos la garantía por insolvencia de los mismos y respecto de los viajes combinados, así como la contractual respecto de estos últimos, todo ello de conformidad de conformidad con lo indicado en la citada Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, y la normativa de trasposición de la misma al ordenamiento jurídico español, así como la de cumplir determinados mandatos imperativos que por el reparto competencial corresponden a la Comunidad Foral de Navarra.

Es necesario, respecto del régimen de dichos viajes, modificar el régimen de infracciones y sanciones, así como cumplir con las obligaciones previstas en la norma estatal y europea relativas al reconocimiento mutuo de garantías y cooperación.

Asimismo, como ya se ha puesto de manifiesto, es necesario establecer una nueva regulación de las actividades de mediación a fin de adaptarlas al contexto actual modificado, fundamentalmente, por las nuevas necesidades del sector y la eliminación de la exclusividad de las agencias de viaje en relación con la organización y comercialización de viajes combinados.

Es necesario, por otra parte, establecer determinadas medidas de control de las actividades de publicidad y comercialización de servicios turísticos al objeto de potenciar la calidad de los mismos, así como las garantías que protegen a las personas viajeras ampliando, además, el ámbito de aplicación de la norma al objeto de incluir a determinadas empresas que, con la regulación vigente, quedan fuera de la normativa turística.

Finalmente, en relación con los principios de necesidad y eficacia, cabe señalar que la modificación de la Ley Foral de Turismo es el único instrumento adecuado para garantizar la consecución de los objetivos señalados ya que la norma reguladora de los aspectos afectados, y que se pretenden modificar, tiene dicho rango.

En resumen, se considera necesario actualizar la regulación de aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción específica de la que emane posteriormente una normativa de desarrollo y que permita un marco jurídico general y homogéneo.

Además, algunos de las modificaciones que se pretenden introducir en el ordenamiento foral solo pueden ser determinados en una norma con rango de ley pudiendo citarse, y en virtud del principio de tipicidad y reserva de ley, la constitución de nuevas infracciones.

Asimismo, el anteproyecto cumple el principio de proporcionalidad dado que contiene la regulación imprescindible y no existen medidas menos restrictivas para hacer encajar todos los aspectos e intereses afectados, tanto generales como particulares. Además, puede concluirse que en muchos aspectos, entre los que se pueden mencionar la obligación de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra o la eliminación de determinadas cargas administrativas a efectos de la comercialización de viajes combinados, se produce una modificación de la normativa reguladora que facilita el desarrollo de actividades eliminando obligaciones previstas en la normativa vigente.

Por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, se ha acreditado la coherencia del anteproyecto con el resto del ordenamiento jurídico:

autonómico, estatal y europeo, y se fija un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certeza, que posibilita su conocimiento y comprensión.

En cuanto al principio de transparencia:

-Se ha recabado la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, mediante la tramitación de un trámite de consulta una consulta previa.

-Se ha sometido el borrador de anteproyecto a dos procesos de exposición pública en los que las personas interesadas pudieron realizar las aportaciones que consideraron oportunas obteniendo la correspondiente respuesta motivada.

-El Consejo de Turismo de Navarra, órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en dicha materia, ha sido informado de las diferentes versiones así como, con carácter previo, de la apertura de los sucesivos procesos de participación.

Asimismo, se han reflejado en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Foral los objetivos perseguidos.

Se han evitado, por otra parte, cargas administrativas innecesarias para garantizar los principios de simplicidad y de eficiencia y la modificación planteada no supone incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Finalmente, y en relación con el principio de accesibilidad, se incluyen de manera expresa dichos requisitos entre los que han de cumplir los alojamientos turísticos, sin perjuicio de las obligaciones de todas las personas incluidas en el ámbito de la norma, de cumplir con las obligaciones que correspondan de las incluidas de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad.

Con respecto al aspecto formal, esta norma se estructura en un artículo,

dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

Pamplona, 28 de febrero de 2020

LA DIRECTORA DEL SERVICIO DE ORDENACION Y FOMENTO
DEL TURISMO Y DEL COMERCIO.

CUELI ERICE
MARGARITA -

Firmado digitalmente por
CUELI ERICE MARGARITA -
Fecha: 2020.02.27 10:35:43
+01'00'

Margari Cueli Erize