



Examinado el anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2003 de 14 de Febrero, de Turismo de Navarra, este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio la documentación del expediente administrativo del anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2003 de 14 de Febrero, de Turismo de Navarra. Consta en el referido expediente la Orden Foral 22E/2017, de 30 de mayo, del Consejero de Desarrollo Económico, que dio inicio a la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general, la documentación del trámite de consulta previa en el portal de Gobierno Abierto, documentación relativa a los trámites de participación pública realizados en 2017 y 2019 incorporando sendos informes del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio en respuesta a las aportaciones recibidas. Asimismo obran memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, figurando en esta última el visto bueno de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda. Constan también el estudio de cargas administrativas y los informes de correcciones técnicas, de accesibilidad, de impacto de género y del INAI. Por último, se justifica el cumplimiento del trámite de remisión del anteproyecto a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, finalizando el expediente el informe jurídico de la Secretaria General Técnica.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Sobre el objeto de la norma.

El objeto del anteproyecto de Ley Foral analizado, según se desprende de su exposición de motivos, es actualizar el marco normativo del turismo en Navarra mediante la modificación de la Ley Foral 7/2003 de 14 de Febrero, de Turismo de Navarra.



Segunda. Sobre las competencias en cuyo ejercicio se aprobaría la Ley Foral cuyo anteproyecto se estudia.

Al ser el anteproyecto analizado una modificación de la Ley Foral 7/2003 de 14 de Febrero, las competencias ejercidas son las mismas que en su día se utilizaron para la aprobación de la norma ahora modificada; resultando asimismo apropiado el rango de Ley Foral de la disposición modificadora, ya que coincide con el rango de la norma modificada. En concreto, la Ley cuyo anteproyecto se informa se elabora en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de ordenación y promoción del turismo que le corresponden en virtud del artículo 44.13 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Tercera. Sobre la adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encontraba regulado en el capítulo I del título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presiente, titulado "De la iniciativa legislativa", donde se establecía que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias, de los estudios o informes y documentación que sean preceptivos legalmente, incluidos los relativos a su necesidad u oportunidad, un informe sobre impacto por razón de sexo y la estimación del coste a que daría lugar, añadiéndose la necesidad de informe de la Secretaría General Técnica y de que se incluya una exposición de motivos. Durante la tramitación del procedimiento se produjo la modificación de la regulación del mismo en virtud de las Leyes Forales 9/2019, de 4 de marzo, y 11/2019, de 11 de marzo, cuyo artículo 132 establece los trámites requeridos actualmente en vigor,

En concreto, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encuentra regulado en el capítulo II del título VII 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, titulado "Procedimiento de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de normas", donde se establece que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.



El proyecto se acompañará de los documentos que acrediten 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. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar y será informada por la Secretaria General Técnica del Departamento competente. Antes de su aprobación, se remitirán previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y serán examinados en la Comisión de Coordinación.

Asimismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

En cuanto incidencia de tramitación más reseñable, cumple señalar que el Anteproyecto estuvo expuesto en un proceso de participación previa entre el 29 de diciembre de 2017 y el 14 de febrero de 2019. Con posterioridad, la aceptación de alguna de las aportaciones realizadas y, sobre todo, la transposición de la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de diciembre de 2015 realizada por Real Decreto-Ley 23/2018, de 21 de diciembre, obligaron a introducir nuevas modificaciones en el texto, por lo que se consideró conveniente abrir un nuevo plazo de información y participación pública, trámite que se cumplimentó entre los días 13 de diciembre de 2019 y 20 de enero de 2020.

Sobre la base de lo expuesto, y teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio, puede sostenerse que el procedimiento se estaría tramitando de forma correcta hasta el momento. No obstante, se observa:

- que la memoria justificativa afirma que el Consejo de Turismo de Navarra, ha sido informado de las diferentes versiones de borrador de anteproyecto, así como, con carácter previo, de la apertura de los sucesivos procesos de participación. Este trámite debería incorporarse al expediente.



- que en el informe final de consulta previa de 7 de mayo de 2019 se dice, en relación al proceso de 2017-2018 que se estimaron 4 y se desestimaron 54. Por tanto, salvo error de esa aseveración, hay una sugerencia desestimada que no figura en el informe donde, salvo error, sólo se relacionan y responden 57.
- que el informe de correcciones técnicas de 14 de febrero de 2020 no está firmado.

Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma.

La forma y estructura que han de presentar los anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se establecieron como Instrucciones en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Bajo estas premisas, no se constata en la norma examinada ninguna particularidad reseñable relacionada con estos aspectos formales, habida cuenta de su identidad con la forma y estructura de la norma que viene a modificar.

Quinta. Sobre los aspectos de fondo.

En relación con la regulación sustantiva contenida en el proyecto examinado, y con la finalidad de coadyuvar a la mejora de su calidad, cabe realizar las siguientes reflexiones:

A. Consideraciones Generales.



1ª.- De la lectura conjunta de los artículos que regulan el régimen jurídico de la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra (13.2, 14, 34 bis, 53, letra q), 54, letras ñ) y o), etc), se advierte cierta imprecisión e inseguridad en el régimen jurídico aplicable:

-en primer lugar, porque no se establece con Albaran la debida claridad qué se debe inscribir: en principio, se dice que todas las empresas, sin distinguir entre ellas; luego se excluye a las de restauración, las entidades no empresariales y las que se determine reglamentariamente. En estos casos la inscripción es potestativa, pero no lo es tanto pues resulta "obligada" si se quiere optar a recibir subvenciones, incluso para las exceptuadas de inscripción, según parece; además, el código de inscripción debe figurar en la publicidad, información y descripción de cualquier servicio turístico, y su falta puede acarrear efectos jurídicos como lo es el de constituir infracción, pudiendo ser excluido del canal o plataforma turística donde se esté publicitando.

-en segundo, porque la exclusión del Registro no debe dejarse en su integridad al desarrollo reglamentario puesto que la inscripción conlleva, como se ha señalado, importantes efectos jurídicos, y tampoco se dice en base a qué criterios se le excluirá reglamentariamente, cuestión esta que debería estar recogida en la propia Ley Foral.

B. Consideraciones Particulares:

- Exposición de Motivos. En la exposición se dice regular una nueva figura para incluir a aquellos establecimientos o actividades que, no teniendo un carácter específicamente turístico, contribuyen a mejorar la experiencia del viaje. A falta de más especificaciones, no puede comprenderse a qué se refiere tal figura, puesto que en el texto articulado, salvo error por nuestra parte, no vuelve a hacerse ninguna referencia a esas experiencias del viaje que mejoran el mismo, por lo que no es posible determinar qué clase de establecimientos o actividades contribuyen a ello. Para una mayor corrección técnica, sería preciso añadir algún supuesto, o indicar en qué lugar del anteproyecto se encuentran.



- Artículo 2 a). Se amplía el ámbito subjetivo de la Ley Foral a cualquier persona que incida directa o indirectamente en el ejercicio de la actividad turística, esa ampliación es tan inconcreta y amplia que pudiera ocasionar los siguientes problemas:

- de inseguridad jurídica por indeterminación, por cuanto las repercusiones indirectas en lo turístico de cualquier actividad son imprevisibles y de imposible cuantificación, y no olvidemos que una persona para nada readicionada con una actividad turística podría incidir en ella y eso les llevaría a ser sujeto de toda la normativa turística.

- de insalvables colisiones interlegislativas, al no contenerse las necesarias reglas de subsidiariedad o supletoriedad.

- Artículo 12.7. Siendo el 12 un artículo que dice comprender las definiciones de los distintos conceptos turísticos, el nuevo apartado 7 no es una definición. En efecto, se definen los viajes combinados y servicios de viajes vinculados como “los incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa de carácter básico para la defensa de las personas consumidoras y usuarias”. En buena técnica jurídica, cuando se dice que se está definiendo algo, ese algo debe ser efectivamente definido. En este sentido, es preferible recoger expresamente la definición que recoge la normativa básica, o cuando menos citar cuál es esa normativa (probablemente, el artículo 151 del Real Decreto Legislativo 1/2007), añadiendo las previsiones que se precisen para el caso de que la definición sufra alteraciones.

- Artículo 13.7. Se advierte la presencia de un posible error gramatical: si no se añade “además” o palabra similar entre “proporcionando” y “a las personas”, el sentido que lingüísticamente tiene el precepto es que la utilidad, precisión y veracidad se cumplen sólo con la simple muestra del código de inscripción, cuando es obligación independiente.

- Artículo 13.bis. Este artículo establece que 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.

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



Este Servicio no encuentra apoyo en la regulación del procedimiento administrativo para que la Administración se pronuncie sobre una instancia “futurible”, ya que no se ha iniciado procedimiento alguno, máxime cuando ese informe va a incorporarse a la tramitación de licencias municipales, urbanísticas o no, sin modificar la normativa correspondiente.

Este informe crea una expectativa de derecho que podría incluso luego ser, de facto, vinculante para la Administración turística y Municipal, aún si decidiesen cambiar posteriormente de opinión a la vista de lo que realmente se solicite, ya que no se regulan los efectos de este informe, ni su relación con el procedimiento de autorización posterior. Es una especie de derecho de consulta elevado a rango de “informe” que, sin embargo, no debiera abandonar su carácter de simple respuesta a consulta. Asimismo, se advierten una serie de cuestiones en su regulación, como:

- que, siendo su plazo de emisión de 2 meses, nada se dice sobre los efectos de la omisión de informe en plazo.
- no se dice quién es el órgano o unidad administrativa competente para la emisión de informe, cuestión que aparece mencionada en el expediente (con remisión a la normativa reguladora de la estructura orgánica vigente) pero no en la norma.
- no se dice qué documentación debe aportarse (o subsanarse su falta) para resolver adecuadamente.
- no se dice cuál es el contenido particular del informe, más allá de indicarse que contendrá pronunciamiento sobre la “clasificación turística” del establecimiento o actividad, precisión insuficiente porque la Ley Foral recoge varias clasificaciones de tipo turístico (como en artículos 16, 18, 24, 25 y 29 bis), o incluso se puede entender que incluye otras clasificaciones de las que la norma se libera para habilitar su regulación al Reglamento.
- se dice que su validez es de un año, lo que plantea otras cuestiones:
 - porque el pronunciamiento lo es sobre el contenido de un proyecto y la normativa existente el día de emisión del informe, y en este sentido, su validez es indefinida.
 - porque si ese proyecto cambia cuando se presenta a licencia, ya es un proyecto distinto y, por tanto, fuera de la cobertura de la clasificación hecha en su día sobre proyecto distinto, haya o no transcurrido el año de validez.



- porque, si la normativa cambia, el informe podría perder toda validez clasificatoria, y su virtud pierde validez de inmediato, independientemente de la fecha de su emisión.

- Artículo 14.7. El precepto dispone que la baja (registral) cancela los derechos derivados de la declaración responsable presentada. Esta previsión podría tener sentido en la anterior redacción del 14.4, pues con él podríamos considerar que la declaración otorga el derecho a entender cumplida la obligación de registrar. Con la nueva redacción, no existe ya texto en la norma que establezca los derechos que confiere la declaración responsable. Precisamente, con la modificación que se hace del art. 14.4. la declaración no otorga por sí sola derecho alguno, sino que es un documento más al que deben acompañarse otros, hasta el punto de que publicitar con solo haber hecho la declaración constituye infracción tipificada en el artículo 53 o).

-Artículo 16.1. El artículo contiene un listado clasificatorio de los establecimientos de alojamiento turístico. La modificación incluye la cláusula residual de los que se establezcan por reglamento, y una nueva letra g) que incorpora otra clase de alojamiento turístico:

g) Alojamientos singulares.

Definidos (en el nuevo artículo 22 bis) como aquellos *alojamientos 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.*

El nuevo sistema de clasificación está abriendo la puerta a que por vía distinta a una norma se establezcan nuevas clases alojamiento turístico, sin las consecuencias que de ello se derivan. No olvidemos que será el propio Departamento quien podrá conceder a establecimientos definidos solo por exclusión la consideración de establecimiento turístico, sin tener que acudir a la cláusula residual de definición por reglamento. A esto se añade que la clase "alojamiento singular" no se encuentra definida de forma precisa para evitar inseguridades, como ya se ha dicho se hace por exclusión, y esa exclusión abre la posibilidad de que un acto administrativo y no una norma concrete los establecimientos turísticos.



- Artículo 16.3. Se dispensa a algunos establecimientos del cumplimiento de requisitos mínimos. La dispensa es muy amplia e inconcreta y se deja al arbitrio de los técnicos que deben informarla “razonadamente”. Tampoco se concreta qué requisitos se pueden excepcionar y cuáles no; al menos, la anterior redacción mencionaba la exigencia de requisitos técnicos exigidos en la ley foral o en las normas reglamentarias.

Por otra parte, en la anterior redacción, la excepción se limitaba a operar en el ámbito restringido de “la inscripción o su inclusión en una categoría determinada”. Ahora la excepción tiene un objeto más extenso e indeterminado: “*los requisitos y condiciones mínimas establecidas en la normativa de turismo*”. En definitiva, se podría excluir del cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en las normas de turismo a algunos establecimientos de alojamiento sin más apoyo que el informe “razonado” de un técnico del Departamento.

En el documento de consulta previa se dice que se iba a regular un régimen de dispensa por causa de *eliminación de barreras al fomento de inversiones turísticas*, pero la regulación luego realizada se limita a recoger la posibilidad excepcional de dispensar, sin más especificaciones, salvo las referidas a las razones arquitectónicas, las cuales se mencionan como ejemplo no tasado.

- Artículo 27 quater, punto 3, última frase. Se dice textualmente: “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”.

La redacción del inciso final subrayado no resulta fácil de entender ya que, salvo error por nuestra parte, no se encuentra ni en la normativa estatal, ni el propio expediente, cuáles son los elementos propios de estos.

- Artículo 34, letra k). Se establece aquí la obligación de las empresas de comunicar al Departamento la constitución de las garantías, pero no se establece una disposición que regule la obligación establecida, en la normativa estatal y en la europea, de que la Administración Foral comunique al punto central del Ministerio dichas garantías.

El punto de contacto del Art. 18 de la Directiva europea es “central”, en el sentido de que hay uno solo por cada Estado miembro, y se encuentra en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en virtud de la nueva redacción del artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; este artículo establece la obligación de las



autoridades autonómicas de suministrar la información de sus datos al Ministerio, por lo que sería conveniente al menos una remisión al mismo.

- Disposición Transitoria Segunda. Esta disposición establece las garantías de responsabilidad contractual e insolvencia y su forma de justificarlas. Se dice que, en tanto no haya desarrollo reglamentario, las empresas y servicios comunicarán al Departamento mediante declaración responsable, y en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de la modificación, la constitución de dichas garantías.

Teniendo en cuenta que dichas garantías son una novedad exigida por la normativa europea y una de las causas de la modificación, cuya finalidad es la protección del consumidor y usuario, y aunque no haya desarrollo reglamentario estatal, no parece que una declaración responsable proteja convenientemente al consumidor máxime cuando que la propia documentación del expediente se manifiesta que aunque dichas garantías no supongan un incremento general de los precios del servicio turístico, en algunos casos sí que pueden significar para el empresario una carga importante, a lo que se une que una falta de comunicación podría sancionarse por letra r) del artículo 53, pero constituyendo entonces una simple infracción leve.

No parece que la agilidad, como se recoge en el expediente, sea razón suficiente para que la materia de garantías se difiera a la regulación reglamentaria, ni que se regule con rango legal un régimen transitorio a derogar posteriormente por norma de rango inferior. Debería ser esta norma la que recogiera las condiciones mínimas de esas garantías, dada su carácter de protección de los consumidores y usuarios, y no que esas garantías se articulen vía declaración responsable, con carácter transitorio, hasta la aprobación de un reglamento

En vista de todo lo expuesto anteriormente pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

III. CONCLUSIONES

1ª.- El proyecto analizado se está tramitando adecuadamente, con las salvedades recogidas en este informe de cara a la completitud del expediente.



2ª.- Se recomienda analizar las observaciones expuestas en este informe en relación con el fondo de la regulación que presenta el anteproyecto analizado.

Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 20 de mayo de 2020.

La Técnica de Administración Pública
Rama Jurídica

María José Arozarena Gómez

2020.05.2
5 11:57:42
+02'00'

El Técnico de Administración Pública
Rama Jurídica

ANDRES SANTOS
JOSE ANTONIO -
DNI

José Antonio Andrés Santos

Firmado digitalmente por
ANDRES SANTOS JOSE
ANTONIO - DNI
Fecha: 2020.05.26
12:19:33 +02'00'

El Jefe de la Sección de Coordinación

GARCIA
LARREA
ROBERTO -
DNI

Roberto García Larrea

Firmado
digitalmente por
GARCIA LARREA
ROBERTO - DNI
Fecha:
2020.05.22
11:52:00 +02'00'

La Directora del Servicio de
Secretariado del Gobierno y Acción
Normativa

LOPEZ
CARBALLO
MARIA
BELEN - DNI

María Belén López Carballo

Firmado
digitalmente por
LOPEZ CARBALLO
MARIA BELEN -
DNI
Fecha: 2020.05.26
12:46:35 +02'00'