

Expediente: 14/2020

Objeto: Anteproyecto de modificación parcial de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.

Dictamen: 19/2020, de 20 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de julio de 2020,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 19 de junio de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de modificación parcial de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.

I.2ª. Expediente del anteproyecto de Ley Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Por Orden Foral 22E/2017, de 30 de mayo, del Consejero del Departamento de Desarrollo Económico, se inicia el procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de modificación parcial de la

Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, designándose como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio de la Dirección General del Turismo y Comercio.

2. De conformidad con lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), por parte del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio del Departamento de Desarrollo Económico se tramitó una consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley que estuvo expuesta en el Portal de Gobierno Abierto, desde el 14 de julio de 2017 hasta el 15 de agosto de 2017, con la finalidad de recabar la opinión de los posibles afectados por la futura norma sobre los problemas que pretende solucionar la iniciativa legislativa, la necesidad y oportunidad de su elaboración, los objetivos de la norma pretendida y las posibles soluciones y alternativas regulatorias y no regulatorias, para lo que se elaboró una breve reseña explicativa.
3. Transcurrido el plazo de exposición sin que se recibieran aportaciones u opiniones al respecto, se procedió, con fecha 15 de septiembre de 2017, a elaborar el texto del anteproyecto de Ley Foral por la que se modifica la Ley Foral 7/2013, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.
4. Con fecha 18 de diciembre de 2019 se remitió a las Secretarías Técnicas de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la propuesta del anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral de Turismo de Navarra para su valoración en relación con las materias y competencias de su Departamento, sin que, transcurrido el plazo establecido, se hubiera recibido observación alguna al texto enviado.
5. Al expediente se acompañan Memoria Organizativa y un Estudio de Cargas Administrativas emitidos con fecha 14 de febrero de 2020

por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio.

- a. En la Memoria Organizativa se destaca que el anteproyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que no se acompaña informe de la Dirección Pública de Función Pública.
- b. A su vez, en el Estudio de Cargas Administrativas se indica que el anteproyecto de Ley Foral establece un nuevo régimen de garantías frente a la insolvencia para las agencias de viaje y/o entidades organizadoras y/o comercializadoras de viajes combinados y viajes vinculados, así como un régimen de obligaciones con el objetivo de elevar la protección del viajero, como consecuencia de la trasposición de la Directiva (UE) 2015/2032 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. En este sentido, y dado que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias exclusivas previstas en el artículo 44.13 de la LORAFNA, definir los términos de dichas garantías, se regulan en el anteproyecto las formas y cuantías que han de reunir cada una de las garantías previstas, sea en relación con los viajes combinados o con respecto a los servicios de viaje vinculados.

En lo que respecta a la simplificación administrativa, el Estudio observa que se introducen nuevos trámites administrativos como son, de un lado, la posibilidad por parte de las empresas turísticas o entidades locales de Navarra de solicitar un informe previo de adecuación a la normativa turística al Departamento competente en materia de turismo, con anterioridad a la realización de una actividad turística; y,

de otro lado, la obligación de comunicación previa a los interesados antes de proceder a la baja en el Registro de Turismo de Navarra. Ambos supuestos implican la realización de un mayor número de trámites administrativos, pero constituyen garantías para los interesados implementando, en el primer caso, una medida que contribuye a la reducción de los obstáculos administrativos existentes en la puesta en marcha de un proyecto empresarial y suponiendo, en el segundo, mayor seguridad para los mismos puesto que se les da audiencia con carácter previo a la inscripción de una baja en el Registro de Turismo de Navarra.

6. Constan asimismo en el expediente sendos informes sobre impacto de accesibilidad y discapacidad, y de género del anteproyecto de Ley Foral, ambos de 14 de febrero de 2020 de la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio.
 - a. En el primero, se concluye que la concreta regulación que se pretende aprobar mediante Ley Foral, tiene en consideración la accesibilidad universal y no discriminación y no establece ni afecta negativamente a las mismas, ni supone traba alguna a la autonomía personal, ni a la inclusión de todas las personas.
 - b. En el segundo, se indica, en resumen, que, “si bien la norma, en sí misma puede tener un impacto neutro en el ámbito de género, lo cierto es que en desarrollo de la misma se prevén determinadas acciones que tendrán un impacto positivo, como la obtención de los datos desagregados (en la norma que regule el Registro de Turismo de Navarra) o un nuevo Decreto Foral relativo a la organización, composición y funcionamiento del Consejo de Turismo que prevea la representación equilibrada”.

7. El 24 de febrero de 2020 se emite, por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, Memoria Económica en la que se indica que el anteproyecto “no supone disminución de ingresos para la Comunidad Foral de Navarra” y que “el contenido de sus disposiciones no conlleva gasto económico”.
8. Por su parte, el 25 de febrero de 2020, emite informe la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunareko Institutoa en el que valora que la norma es pertinente al género, y sugiere una serie de recomendaciones y buenas prácticas que podrían contribuir al mayor impacto positivo de la norma, como la recogida de datos desagregados por sexo, implantar programas de formación en igualdad para profesionales del sector, incorporar la perspectiva de género en los productos turísticos o eliminar estereotipos en función del sexo a la hora de contrataciones en el sector, publicaciones, publicidad o campañas de difusión
9. El 28 de febrero de 2020, la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio suscribe la Memoria Justificativa del anteproyecto de Ley Foral, que comienza observando que la realidad del turismo, por su propia naturaleza social, cultural, territorial, económica y tecnológica, se halla en un proceso de constante evolución y transformación, lo cual obliga a una adaptación normativa. De ahí, la necesidad de acometer una nueva modificación de la Ley Foral de Turismo, con el objetivo 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 justificadamente, 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.

La Memoria Justificativa continúa haciendo un detallado análisis individualizado de cada uno de los artículos, apartados y disposiciones de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, modificados por el anteproyecto de Ley Foral.

En cuanto al cumplimiento del principio de necesidad y eficacia previsto en el artículo 129 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), se argumenta, 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 de la garantía por insolvencia de los mismos y respecto de los viajes combinados, así como la garantía contractual respecto de estos últimos, todo ello 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. Por otro lado, se observa, respecto del régimen de dichos viajes, la necesidad de modificar el régimen de infracciones y sanciones, así como la de cumplir con las obligaciones previstas en la norma estatal y europea relativas al reconocimiento mutuo de garantías y cooperación. Asimismo, se considera preciso 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. Se constata, por último, la necesidad de 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.

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, observándose que algunas de las modificaciones que se pretenden introducir en el ordenamiento foral, solo pueden ser determinadas en una norma con rango de ley, como, por ejemplo, la constitución de nuevas infracciones.

10. El 28 de febrero de 2020 se redacta la Memoria Normativa que es suscrita por el TAP Rama Jurídica y por la Directora del Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio. En dicha Memoria, tras referirse a los antecedentes normativos y al marco normativo foral, se hace una descripción de las modificaciones que se han llevado a cabo en el marco normativo estatal y que afectan a la normativa foral en materia de turismo.

En primer lugar, se alude al Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de trasposición de las Directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que ha modificado el Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. La nueva redacción dada al Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2017, resumidamente modifica el ámbito de aplicación del mismo, define conceptos, establece obligaciones así como un régimen de información, contenido, modificación, terminación o cancelación de los contratos de viaje combinados, recoge obligaciones relativas a la información previa que se ha de facilitar respecto de los mismos, incorpora al ordenamiento jurídico la figura del servicio de viaje vinculado, y regula una nueva garantía de protección contra la insolvencia y un régimen de responsabilidad por errores en la

reserva aplicable a ambas modalidades. La Memoria indica que, en relación con la competencia foral en materia de turismo, se debe atender fundamentalmente al:

- a) nuevo régimen de garantías frente a la insolvencia, correspondiendo a la Administración de la Comunidad Foral, en el ejercicio de las competencias exclusivas previstas en el artículo 44.13 de la LORAFNA, definir los términos de dichas garantías;
- b) régimen de infracciones y sanciones, lo que debe realizarse, en virtud de la tipicidad y reserva de ley, a través de una norma con rango de ley foral;
- c) reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia y cooperación administrativa, siendo obligación de la Comunidad Foral de Navarra la remisión al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de información necesaria sobre las personas organizadoras y minoristas de viajes combinados y facilitadores de servicios de viaje vinculados y de la constitución y condiciones de las garantías establecidas;

En segundo lugar, se trae a colación la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU) para significar que ha sufrido varias modificaciones con posterioridad a su entrada en vigor destacando, a los efectos relacionados con la normativa turística, la relativa a la exclusión de su ámbito de aplicación de los denominados apartamentos turísticos, dado que podrían estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal y perjudicando la calidad de los destinos turísticos, modificación llevada a cabo a través de la Ley 4/2013, de 4 de junio; así como la precisión técnica introducida por el Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre sobre la necesidad de que estas viviendas deban ser comercializadas necesariamente a través

de canales de oferta turística. Modificaciones que han de ser recogidas en el Anteproyecto de Ley Foral.

En tercer lugar, se hace alusión a la LPACAP y a la necesidad de actualizar las referencias que realiza la vigente LFTN a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la normativa en vigor.

La Memoria explica, por último, que el Anteproyecto se compone de un único artículo que incluye un total de treinta y siete apartados, que modifican o añaden nuevos artículos a la vigente Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero de Turismo de Navarra, amén de dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, y a continuación lleva a cabo una descripción de todos y cada uno de apartados y disposiciones señaladas, así como una enunciación de los artículos contenidos en la normativa de desarrollo de la LFTN que quedan expresamente derogados por el Anteproyecto.

11. El 11 de marzo de 2020, la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial emite informe analizando el procedimiento de elaboración en el que advierte que falta por incorporar al expediente el informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, y el dictamen del Consejo de Navarra, y concluye que el Anteproyecto se está tramitando de conformidad con el procedimiento establecido y el mismo se adecua al ordenamiento jurídico.
12. El 20 de mayo de 2020 es el Servicio de Secretariado del Gobierno y de Acción Normativa quien informa sobre el procedimiento de elaboración y contenido de la norma, realizando una serie de observaciones sobre la regulación sustantiva del Anteproyecto. En concreto, se plantean sugerencias de corrección respecto de la exposición de motivos, los artículos 2.a), 12.7, 13.7, 13 bis, 14.7,

16.1, 16.3, 27 quater, punto 3, última frase, 34, letra K), y la disposición transitoria segunda.

13. El 11 de junio de 2020, la Directora de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio emite informe en el que se realizan consideraciones sobre las observaciones formuladas y se indica que se ha incorporado la mayor parte de las recomendaciones emitidas en la redacción final del anteproyecto.
14. Por Acuerdo de Gobierno de Navarra de 17 de junio de 2020, el anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, se toma en consideración al efecto de la petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El anteproyecto de Ley Foral

El anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

En la exposición de motivos se explica que la realidad del turismo, por su propia naturaleza, social, cultural, territorial, económica y tecnológica, está sometida a un proceso de constante evolución y transformación. Como consecuencia de ello, a fin de cumplir los fines establecidos en la Ley Foral de Turismo de Navarra, es preciso aprobar una nueva modificación de la misma con los objetivos de impulsar el turismo como 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 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.

El artículo único está integrado por treinta y siete apartados, cada uno de los cuales recoge la modificación de los artículos siguientes de la Ley

Foral 7/2003, de 14 de febrero: Uno, modificación del art. 2.a); Dos, adición de dos nuevos apartados 6 y 7 en el artículo 12; Tres, modificación del apartado 2 del artículo 13 y adición de un nuevo apartado 7; Cuatro, adición de un nuevo 13 bis; Cinco, modificación de los apartados 1, 2, 4 y 7 del artículo 14; Seis, modificación del apartado 1 del artículo 15; Siete, modificación de las letras e) y f) y adición de una nueva letra g) en el apartado 1 del artículo 16; Ocho, modificación del apartado 1 del artículo 17; Nueve, adición de nueva letra f) del apartado 1 del artículo 18; Diez, modificación del apartado 1 del artículo 19; Once, modificación del apartado 1 del artículo 20; Doce, modificación del apartado 1 del artículo 21; Trece, modificación del artículo 22; Catorce adición de un nuevo artículo 22 bis; Quince, modificación del artículo 24; Dieciséis, modificación del apartado 2 del artículo 25; Diecisiete, modificación del artículo 26; Dieciocho, modificación del artículo 27; Diecinueve, adición del artículo 27 bis; Veinte, adición del artículo 27 ter; Veintiuno, adición del artículo 27 quater; Veintidós, adición del artículo 27 quinquies; Veintitrés, adición de un nuevo capítulo VII en el Título III que incluye el artículo 29 bis; Veinticuatro, adición de la letra h) en el artículo 31; Veinticinco, modificación de la letra f) en el artículo 34 y adición de dos nuevas letras j) y k); Veintiséis, adición del artículo 34 bis; Veintisiete, modificación de las letras f), h), i) y q) y adición de dos nuevas letras r) y s) del artículo 53; Veintinueve, modificación del apartado 1 del artículo 56; Treinta, modificación de los apartados 2 y 3 del artículo 58; Treinta y uno, adición de dos letras nuevas i) y j) del artículo 59; Treinta y dos, modificación del artículo 60; Treinta y tres, modificación del artículo 62; Treinta y cuatro, modificación del apartado 1 del artículo 63; Treinta y cinco, modificación del apartado 1 del artículo 65; Treinta y seis, modificación del apartado 2 del artículo 67; Treinta y siete, el artículo 69 pasa a ser el artículo 68 cuyo contenido queda modificado.

La disposición transitoria primera se refiere a los procedimientos en curso y aplicación de la legislación más favorable, y la disposición transitoria segunda al régimen de adecuación de garantías de responsabilidad contractual e insolvencia y su forma de justificarlas.

La disposición derogatoria única establece la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el anteproyecto de Ley Foral y de una serie de disposiciones específicas.

Por último, la disposición final primera modifica el artículo 15 del Decreto Foral 141/1988, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viaje en la Comunidad Foral de Navarra; y la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la nueva normativa.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª Carácter preceptivo del dictamen

El anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, sometido a consulta tiene, según se ha señalado y viene precisado en la exposición de motivos, el doble objeto de: por un lado, impulsar el turismo como un sector generador de empleo y de riqueza, eliminando los obstáculos que restringen el acceso a actividades turísticas y a su ejercicio; y, por otro lado, 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.

La LFCN dispone, en su artículo 14.1.b), que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente con relación a: “Anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo”.

En la medida en que, como se ha señalado, se trata de incorporar a la Ley Foral de Turismo de Navarra las disposiciones necesarias para garantizar la trasposición de la Directiva 2015/2032, el dictamen del Consejo de Navarra deviene preceptivo, de acuerdo con lo establecido en el referido art. 14.1 b) LFCN.

II.2ª Marco competencial

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (en adelante LORAFNA), otorga a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo (art. 44.13).

En ejercicio de esas competencias el Parlamento de Navarra aprobó el 14 de febrero del 2003, la LFTN, que tiene por objeto la regulación del sector turístico de la Comunidad Foral de Navarra, estableciendo sus fines y principios, determinando las actuaciones de las Administraciones Públicas de Navarra para la ordenación y promoción de las actividades turísticas y de la calidad en la prestación de los servicios turísticos, fijando los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en materia de turismo y potenciando los recursos turísticos de Navarra.

La LFTN se reformó por la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, por la que se modificaron diversas Leyes Forales, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior. La reforma iba encaminada a suprimir las barreras y obstáculos que restringían aún injustificadamente el acceso a actividades turísticas y a su ejercicio.

El anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta, que pretende modificar la LFTN de 2003, se dicta al amparo de la indicada competencia de Navarra en materia promoción y ordenación del turismo y en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de Navarra (art. 19 de la LORAFNA), siendo su rango el adecuado.

II.3ª Marco normativo

El marco regulador viene determinado por la normativa derivada de la competencia exclusiva que en materia de promoción y ordenación del turismo tiene asumida la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral (art. 44.13 de la LORAFNA), que ya ha sido expuesta, y por la emanada de las facultades que al Estado corresponden en otras materias y que pueden incidir en esta materia. En este sentido, se debe notar que el Estado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de legislación mercantil y civil del artículo 149, 6 y 7 de la Constitución

española, ha llevado a cabo diversas modificaciones en el marco normativo estatal que afectan a la normativa foral en materia de turismo, en concreto, la regulación concerniente a la defensa de las personas consumidoras y usuarias, y la normativa reguladora de los Arrendamientos Urbanos.

En cuanto a la primera materia, cabe destacar la modificación relevante a nivel estatal propiciada por la Directiva (UE) 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viajes vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 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, que establece un nuevo marco legal en esta materia.

La adaptación al ordenamiento interno de la Directiva señalada se realizó mediante el Título II del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, que modificó el Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Entre las principales novedades introducidas en el Libro IV destacan la relativa a la definición de conceptos, el establecimiento de obligaciones, así como un régimen de información, contenido, modificación, terminación o cancelación de los contratos de viaje combinados, la incorporación al ordenamiento jurídico de la figura del servicio de viaje vinculado, la regulación de una nueva garantía de protección contra la insolvencia y un régimen de responsabilidad por errores en la reserva aplicable a ambas modalidades.

Algunas de las modificaciones introducidas por las trasposiciones de la indicada Directiva 2015/2302 y de la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, en el Real Decreto Legislativo 1/2017, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y en otras leyes complementarias, afectan a la normativa foral en materia de turismo, y precisan ser revisadas. Es el caso de la obligación, en relación con los viajes combinados, de constituir garantías frente al incumplimiento contractual (art. 165 RDL 1/2017), o el régimen de

infracciones y sanciones (art. 170 RDL 1/2017), o el reconocimiento mutuo de la protección frente a la insolvencia y cooperación administrativa (art. 166 RDL 1/2017), o la defensa de las personas consumidoras y usuarias (Directiva 2013/11/UE traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 7/2017, de 2 de agosto; disposición final quinta RDL 1/2017).

También resulta de aplicación el texto de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU), que ha sufrido varias modificaciones, alguna de las cuales con especial relevancia en la normativa turística aprobada en la Comunidad Foral Navarra. En concreto, la reforma llevada a cabo a través de la Ley 4/2013, modificada a su vez por el Real Decreto-ley 21/2018 que excluye del ámbito de la aplicación de la LAU 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.

En este marco normativo se pretende aprobar el Anteproyecto de modificación de la LFTN, que al mismo tiempo pretende también introducir las actualizaciones necesarias respecto 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, eliminando las referencias a la derogada Ley 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

II.4ª Tramitación del anteproyecto de Ley Foral

En la fecha de inicio de la tramitación del anteproyecto de Ley Foral, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encontraba regulado por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente. Su artículo 51 (*De la iniciativa legislativa*) establecía 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.

Durante la tramitación del procedimiento se produjo la modificación de la regulación del mismo en virtud 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 (en lo sucesivo, LFACFNSPIF), la que en el título VII capítulo II, artículo 132 regula el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral, y cuya disposición derogatoria única ha dejado sin contenido la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, teniendo en cuenta que el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de este comentario se inició en 2017, la normativa de aplicación por la que debe regirse el procedimiento de tramitación del anteproyecto de Ley Foral será la establecida en la LFGNP durante su vigencia.

Se ha de estar, asimismo, al Acuerdo del Gobierno de Navarra adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, que contiene 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.

De acuerdo con los trámites fijados en los preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Foral se inició mediante Orden Foral 22E/2017, de 30 de mayo, del Consejero del Departamento de Desarrollo Económico, designándose como órgano encargado de su elaboración y tramitación al Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo del Comercio de la Dirección General del Turismo y del Comercio.

El Anteproyecto estuvo expuesto en un proceso de participación previa entre el 29 de diciembre de 2017 y el 14 de febrero de 2018. Con posterioridad, la aceptación de alguna de las aportaciones realizadas y, sobre todo, la trasposición de la Directiva (UE) 2016/2302 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 cumplió entre los días 13 de diciembre de 2019 y 20 de enero de 2020.

El anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta va acompañado de la justificación legalmente requerida tanto por lo señalado en la exposición de motivos como en las memorias justificativa, normativa y organizativa elaboradas por el Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, en las que se expresan la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico y el listado de normas que quedan derogadas.

La propuesta normativa fue sometida a consulta a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral directamente afectados sin que por los mismos se hubieran realizado aportaciones, y fue informada también por el Consejo de Turismo de Navarra, aunque este órgano no tiene entre sus funciones el informe preceptivo de proyectos normativos.

Figuran incorporados al expediente un estudio de cargas administrativas, la memoria económica con el visto bueno de la Intervención de Hacienda, los preceptivos informes de accesibilidad y de impacto de género, elaborados por el Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, así como el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutoa de evaluación del Impacto de género.

El Anteproyecto ha sido objeto de informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.

Finalmente, el anteproyecto de Ley Foral ha sido tomado en consideración por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de junio de 2020, habiéndose solicitado la petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

A la vista de lo cual, cabe estimar que la tramitación del Anteproyecto se ha ajustado a los requerimientos legales exigidos por la normativa que regula el procedimiento de aprobación de anteproyectos de leyes forales.

II. 5ª. Sobre la adecuación jurídica del Anteproyecto

Según se infiere del artículo 127 de la LPACAP, relativo a la “Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”, en el caso de las Comunidades Autónomas, “la iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía”. Lo cual significa que el anteproyecto de Ley Foral no podrá vulnerar la Constitución ni la LORAFNA, ni regular aquellas materias que se encuentran reservadas al Estado.

Hay que tener en cuenta que, si bien, en el marco de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, la competencia en materia de promoción y ordenación del turismo corresponde en exclusiva a la Comunidad Foral de Navarra, el Estado tiene facultades en otros ámbitos competenciales que confluyen con el turismo y, en consecuencia, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar ese marco normativo estatal.

Desde esta perspectiva, y recordando, una vez más, que el objeto del anteproyecto de la Ley Foral sometido a dictamen es actualizar el marco normativo del turismo en Navarra, mediante la modificación de la Ley Foral 7/2003 de 4 de febrero, de Turismo de Navarra, para incorporar las novedades que trajo la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje combinados, y su norma de trasposición (Real Decreto-ley 23/2018), que ha llevado a cabo diversas modificaciones en el marco normativo estatal (Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2007) que afectan a la normativa foral en materia de turismo, en concreto, la regulación concerniente a la defensa de las personas consumidores y usuarios, y la normativa reguladora de los arrendamientos urbanos, el Anteproyecto

sometido a consulta está obligado a ajustarse al referido marco normativo europeo y estatal y a mantener la necesaria coherencia con ello.

A) Justificación y rango

Tanto la exposición de motivos como la memoria e informes obrantes en el expediente, dan razón de las circunstancias que han llevado al Gobierno de Navarra a ejercer esta iniciativa legislativa. La justificación no es otra que la ya reiterada necesidad de adecuar la normativa foral sobre turismo a las modificaciones reguladoras sobrevenidas a nivel europeo y estatal, y la de aprovechar, al mismo tiempo, la modificación de la LFTN para introducir medidas de impulso del turismo como un sector generador de empleo y de riqueza y avanzar en la supresión de barreras y obstáculos que restringen el acceso a actividades turísticas y a su ejercicio.

Desde esta perspectiva resulta suficientemente justificada la conveniencia de la nueva normativa.

Por otra, parte, en tanto que el Anteproyecto tiene por objeto modificar una ley foral, la Ley Foral 7/2003, de 14 de noviembre, la competencia ejercida y el rango normativo elegido son los mismos que en su día se utilizaron para la aprobación de la norma que se pretende modificar.

B) Contenido del Anteproyecto

Como ya se ha indicado, el Anteproyecto consta de un artículo único integrado por un total de treinta y siete apartados que modifican o añaden artículos a la LFTN, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. El análisis de contraste de legalidad del Anteproyecto con el marco normativo que le sirve de referencia, arroja el siguiente resultado:

En el Título I (Disposiciones Generales), el Anteproyecto introduce un solo cambio que es el siguiente:

Apartado uno. Modificación de la letra a) del artículo 2 (“Ámbito de aplicación”) para ampliar el ámbito de aplicación de la LFTN e incluir en el mismo a “los establecimientos y actividades de interés turístico ubicados o

desarrollados en la misma, así como a aquellos canales o plataformas turísticas que lleven a cabo actividades de comercialización o publicidad de los establecimientos, actividades o servicios turísticos pertenecientes o prestados por empresas con obligación de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra”. Se trata de incluir a determinadas personas físicas o jurídicas que, conforme a las definiciones previstas en el artículo 12, tienen incidencia en el ejercicio de las actividades turísticas en el ámbito de la Comunidad Foral. Es coherente con la idea sometimiento de las plataformas de oferta temática a las nuevas exigencias legales establecidas en la Directiva 2015/2302 y en la normativa estatal de trasposición.

En el Capítulo I (Disposiciones generales), del Título III (Ordenación de la actividad turística), las novedades que incorpora el Anteproyecto consisten en lo siguiente:

Apartado dos. Adición de dos nuevos apartados (6 y 7) al artículo 12 de la LFTN (“Conceptos”). El primero (6) se ocupa del concepto de “Canal o Plataforma” y lo define como “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”; constituye una novedad de la norma propuesta consecuencia de la propia evolución del sector turístico. El segundo apartado (7) describe el concepto de “Viajes combinados y servicios de viajes vinculados” remitiéndose a la definición del artículo 151 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, sin especificar nada más, lo que, según la exposición de motivos, se hace en aras de una mayor seguridad jurídica. En los servicios de viaje vinculados, el papel de los empresarios, tal y como indica el título III del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre de trasposición de la Directiva 2015/2302, es facilitar a los viajeros, 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.

Apartado tres. Incluye dos afecciones en el artículo 13 de la Ley Foral vigente: por un lado, se da una nueva redacción al apartado 2 al objeto únicamente de excluir de la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra a las empresas y establecimientos turísticos que no tengan obligación de ello cuando tal situación se determine reglamentariamente; y, por otro, se adiciona un nuevo apartado 7 en el que, para reforzar la protección de las personas viajeras, se introducen los criterios de utilidad, precisión y veracidad en relación con la publicidad, información y descripciones de actividades y servicios turísticos que se faciliten a la clientela o personas usuarias.

Apartado cuatro. Añade un nuevo artículo 13 bis que regula la posibilidad de formular por parte de las empresas turísticas y las entidades locales de Navarra una consulta potestativa previa respecto de su clasificación turística, con anterioridad a la realización de una actividad de una licencia perceptiva. Dicha consulta no tendrá carácter vinculante y deberá ser respondida por el órgano competente en el plazo de dos meses, aunque la falta de respuesta a la consulta planteada no supondrá conformidad con la clasificación propuesta por la persona interesada, sino que ésta será la que resulte, una vez tramitado el procedimiento administrativo.

Apartado cinco. Modifica el vigente artículo 14 de la LFTN en varios aspectos: uno, incluyendo, en el apartado 1 relativo al concepto de Registro de Turismo de Navarra, a las personas que desempeñen profesiones turísticas; dos, estableciendo, en el apartado 2, la obligación de inscripción de las empresas turísticas que realicen una actividad de alojamiento, de mediación o de actividad turística complementaria y sus establecimientos; tres, disponiendo la no obligatoriedad de la inscripción de aquellas empresas que realicen, actividades complementarias de mediación cuando su actividad principal no sea turística; cuatro, regulando, en el apartado 4, las consecuencias de 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 requerida, que determinarán la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad y la cancelación de la inscripción en el Registro.

Las normas incluidas en este capítulo I no merecen tampoco reparo alguno de legalidad. El apartado 7 del artículo 12 es una norma de adaptación del marco normativo foral a la normativa estatal que deriva de la trasposición de normativa europea, y se ajusta al título III del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre de trasposición de la Directiva 2015/2302. Y la posibilidad de exoneración de la obligación de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra responde también a la política de la Directiva 2006/123/CE de reducir a las empresas obstáculos que restringen el acceso a actividades turísticas y a su ejercicio. Se advierte, no obstante, en los artículos 13.2 y 13 bis.2 del Anteproyecto, la presencia de una misma incorrección gramatical relativa al uso de la expresión “*deber de*” (“*En cualquier caso, deberán de estar en posesión de las licencias...*” y “*La consulta deberá de acompañarse de la memoria...*”); en ambos casos la perífrasis “*deber más infinitivo*” se debe construir sin la preposición “*de*” porque expresa obligación y no suposición.

En el Capítulo II (De la actividad de alojamiento turístico) del Título III se producen las siguientes alteraciones en el texto actualmente vigente:

Apartado seis. Se modifica el apartado 1 del artículo 15 para ofrecer un nuevo concepto de alojamiento turístico más adaptado a la realidad actual, sin que suponga apenas novedad alguna reseñable.

Apartado siete. Introduce dos cambios en el artículo 16 (Clases, categorías y distintivos): por un lado, en el apartado 1, donde se modifican las letras e) y f) y se añade una nueva letra g), incorporando a la clasificación de los alojamientos las viviendas turísticas y los alojamientos singulares, y “cualesquiera otros que se determinen reglamentariamente”; por otro lado, en el apartado 3 del mismo artículo 16, se regula con mayor detalle la dispensa, con carácter excepcional, a algún alojamiento turístico, del cumplimiento de alguno de los requisitos y condiciones mínimas exigibles para su inscripción o inclusión en una categoría determinada, señaladamente a los alojados en edificios de singular valor arquitectónico o histórico.

Apartado ocho. En el apartado 1 del artículo 17, que regula las condiciones de calidad de los establecimientos de alojamiento, se incorpora una referencia a la accesibilidad a los mismos, en consonancia con el principio constitucional de la igualdad y no discriminación de las personas que sufran discapacidades.

Apartado nueve. A través de una nueva letra f) en el apartado 1 del artículo 18 (Establecimientos hoteleros), se habilita para que reglamentariamente se puedan establecer nuevas categorías de establecimientos hoteleros.

Apartados diez, once, doce, trece y catorce. Se recogen nuevas definiciones de: el campamento turístico, que acoge las autocaravanas, en el apartado 1 del artículo 19; el albergue turístico, en el apartado 1 del artículo 20; casas rurales, en el apartado 1 del artículo 21; los apartamentos turísticos y la nueva clase de viviendas turísticas, en el artículo 22; los alojamientos singulares, en el nuevo artículo 22 bis, que engloba establecimientos que, por sus características o excepcionalidad, no tienen encaje en el resto de modalidades expresamente definidas por la Ley Foral.

Las referidas novedades introducidas en el Capítulo II no presentan tampoco objeción alguna de legalidad; al contrario, se adecuan plenamente a la ley. Así, señaladamente, la redefinición de la actividad de alojamiento y de las clases de alojamiento extrahotelero, como son los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico, que se realiza de acuerdo con la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que, tras la modificación, mediante Real Decreto-ley 7/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, excluye de su ámbito de aplicación la cesión temporal de las denominadas viviendas de uso turístico, cuando estén amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, y de ser comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística o por cualquier otro medio de comercialización o promoción.

En el Capítulo III (De la actividad de restauración) del Título III se registra una única novedad:

Apartado quince. De la relación de establecimientos de restauración del artículo 24 (Modalidades y clasificación), apartado 1, se elimina a las actividades de cafeterías y bares, quedando comprendida ahora únicamente por los restaurantes y otras modalidades que se añadan en virtud del posterior desarrollo reglamentario. En consecuencia, las cafeterías y bares dejarán de estar sujetos a las obligaciones de las empresas turísticas y al régimen sancionador establecido por el Anteproyecto. El precepto no plantea problemas de legalidad.

En el Capítulo IV (De la actividad de mediación turística) del Título III se aprecian importantes cambios que tratan de dar respuesta, tanto a las nuevas demandas del sector turístico, como a la necesaria adopción de las nuevas exigencias legales establecidas en la Directiva 2015/2302 de viajes combinados y servicios de viajes vinculados:

Apartado dieciséis. Se elimina de la consideración de “empresas de mediación turística”, regulada en el artículo 25 apartado 2, a las agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas de las empresas agrupadas, quedando circunscrita la actividad de empresas de mediación turística a las agencias de viaje, las que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, las centrales de reserva, y cualesquiera otras que se determinen reglamentariamente.

Apartado diecisiete. Se actualiza el concepto de agencia de viajes, con la modificación, del artículo 26, incluyendo en el mismo 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. Se pretende que las agencias de viajes, a pesar de que hayan perdido la exclusividad en la organización y comercialización de viajes combinados con la modificación del Libro IV del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, sigan desempeñando un papel dentro del sector turístico de capital importancia al conectar la oferta con la demanda, destinataria de los servicios turísticos, ofreciéndole calidad, asesoramiento y confianza.

Apartado dieciocho. Se dota de un nuevo contenido al artículo 27 que pasa ahora a regular la “Garantía de la responsabilidad contractual en los viajes combinados”, estableciéndose que 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.

Apartados diecinueve y veinte. Mediante la adición de un artículo 27 bis (Garantía frente a la insolvencia en los viajes combinados), y un artículo 27 ter (Garantía frente a la insolvencia en los servicios de viajes vinculados), se establece la obligación de las personas físicas o jurídicas que organicen o comercialicen viajes combinados o faciliten servicios de viaje vinculados, de constituir y mantener de forma permanente, una garantía por insolvencia de la entidad, cuya cuantía y modo corresponde establecer reglamentariamente a la Comunidad Foral de Navarra.

Apartados veintiuno y veintidós. Mediante un nuevo artículo 27 quater (Actividades complementarias de mediación realizadas por empresas inscritas en el Registro de Turismo de Navarra) y un nuevo artículo 27 quinquies (Actividades complementarias de mediación realizadas por empresas cuya actividad principal no sea turística) se posibilita que determinadas empresas -las de alojamiento turístico y de turismo activo y/o cultural inscritas en el Registro de Turismo de Navarra y las empresas cuya actividad principal no sea turística- puedan realizar, con carácter complementario a su actividad principal, operaciones de mediación turística conforme a las condiciones y requisitos que se establezcan reglamentariamente, cumpliendo en cualquier caso con la garantía de responsabilidad contractual y las garantías frente a la insolvencia en los viajes combinados y en los servicios de viajes vinculados.

Con carácter general, la regulación contenida en el capítulo IV del Anteproyecto que regula las actividades de mediación turística se adecua al Libro IV (Viajes combinados y servicios vinculados”) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y

Usuarios y otras leyes complementarias, que contiene las modificaciones derivadas de la transposición de la Directiva (UE) 2015/2302 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. Por otra parte, los condicionantes establecidos en cuanto al régimen de garantías para las personas físicas o jurídicas organizadoras y/o comercializadoras de viajes combinados y facilitadores de servicios de viajes vinculados, se ajustan a la normativa europea y a los artículos 164 y 165 del referido Real Decreto Legislativo 1/2007.

Nuevo Capítulo VII (Establecimientos y actividades de interés turístico) en el Título III.

Apartado veintitrés. Se añade un nuevo Capítulo VII (Establecimientos y actividades de interés turístico) integrado tan solo por un nuevo artículo 29 bis (Establecimiento y actividades de interés turístico) que define los conceptos de establecimiento y actividad de interés turístico. Dicha calificación se atribuye a aquellos establecimientos o actividades que no, teniendo un carácter específicamente turístico, contribuyen a mejorar la experiencia del viaje. Se incluyen dentro de esta nueva figura aquellos establecimientos de interés turístico que, bien realizando o no actividades o prestación de servicios, mediante precio, contribuyan a dinamizar el turismo y a favorecer la estancia de personas usuarias turísticas en la Comunidad Foral de Navarra. Es el caso, entre otros, de los museos y espacios expositivos, talleres de artesanía, bodegas, actividades gastronómicas, culturales y otras vinculadas a la naturaleza de especial trascendencia turística. 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.

Ninguna objeción de legalidad cabe oponer a esta norma que trata de incluir dentro de las actividades, que la LFTN define como turísticas en el artículo 12, a las que ofrecen un indudable interés turístico.

En el Título IV (Derechos y obligaciones en materia de turismo), el Anteproyecto incorpora dos novedades referidas, la primera, a los derechos de los usuarios en relación el Registro del Turismo de Navarra, y la segunda, a las nuevas obligaciones de las empresas relativas a la comercialización de actividades y servicios turísticos:

Apartado veinticuatro. En el artículo 31 (Derechos de los usuarios turísticos) se completa el catálogo de derechos de los usuarios añadiendo el derecho a conocer el código de inscripción de los establecimientos y actividades turísticas en el Registro de Turismo de Navarra.

Apartado veinticinco. En el artículo 34 (Obligaciones de las empresas turísticas), mediante la modificación de la letra f) y la adición de dos nuevas letras j) y k), se disponen nuevas obligaciones de las empresas relativas a: poner a disposición de la persona usuaria la información sobre la dirección postal, telefónica o electrónica de las empresas para que pueda formular sus quejas o reclamaciones o solicitar información sobre los servicios ofertados (letra f); incluir el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra de forma visible para la personas usuarias, en todo tipo de publicidad, factura o medio o canal de oferta turística que utilice para la contratación de servicios (letra j); y comunicar al Departamento competente, 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 cualquier otra que se constituye conforme a la normativa turística vigente, a los efectos del artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2007 (letra k).

Aparatado veintiséis. En el nuevo artículo 34 bis (Obligaciones relativas a publicidad y a la comercialización de actividades, servicios y establecimientos turísticos) se añade como contenido obligacional de las empresas la de comunicar al Departamento competente en materia de turismo los datos de las empresa cuyas actividades, servicios o establecimientos turísticos se incluyan en sus canales de información o comercialicen y/o publiquen sin hacer constar el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra cuando esta inscripción sea obligatoria, así como la de, en su caso, retirar, tras el preceptivo requerimiento del

Departamento competente, dicha publicidad o comercialización de aquellas empresas en las que no figure el referido código de inscripción, cuando esta inscripción sea obligatoria .

Nada cabe objetar, desde el plano de la legalidad, a la regulación contenida en este Título IV que trata de reforzar la protección de la persona del viajero estableciendo diversas obligaciones ya previstas en las normativas de trasposición de la Directiva, como la de facilitar al usuario información con mayor contenido que el mero hecho de facilitar al usuario una hoja de reclamaciones, lo que viene 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, o la de comunicar al Departamento competente, 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, contemplada en el artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de la la Directiva 2015/2302. Al mismo tiempo, con la referencia establecida en el artículo 34 k) al artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2007, se cumple también con la obligación establecida en el artículo 18 de la Directiva europea y el artículo 166 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de la Administración Foral de comunicar al Ministerio la información sobre la constitución de las garantías.

En el Título VII (Disciplina turística) y dentro del Capítulo II (Régimen sancionador) se efectúan, en virtud de lo dispuesto en el Libro cuarto del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, varias modificaciones, tanto en la Sección 1ª (Infracciones) donde se incorporan nuevas infracciones en coherencia con las nuevas obligaciones impuestas, como en la Sección 2ª (Sanciones), donde se actualizan los importes de las sanciones y se añaden dos nuevas circunstancias para la graduación de las sanciones. Estas variaciones son las siguientes:

Aparatado veintisiete. En el artículo 53 (Infracciones leves) se modifican la letra f) (en la que respecto de “la falta de comunicaciones y notificaciones a la Administración competente en materia tributaria de los cambios de titularidad del establecimiento o de aquella información que exija la normativa” se adiciona la frase “salvo que dicha falta de comunicación esté calificada como infracción grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54”), la letra h) (considerándose infracción leve el “incumplimiento del plazo máximo establecido para dar respuesta a las quejas reclamaciones o solicitudes de información presentadas”) y la letra q) (“No incluir el código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra en la publicidad que anuncie las empresas, los establecimientos, actividades o servicios turísticos prestados, en cualquier medio, soporte o sistema en el que sea obligatorio”); y se añaden como infracciones leves: “el incumplimiento del plazo máximo establecido para dar respuesta a las quejas, reclamaciones o solicitudes de información presentada” (letra i); y “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 la actividad de mediación turística” (letra r).

Apartado veintiocho. En el artículo 54 (Infracciones graves) se tipifican tres nuevas conductas infractoras: 1) “La falta de formalización o de mantenimiento de la vigencia o cuantía de las garantías y seguros exigidos por la normativa de aplicación” (letra k); 2) “No comunicar al Departamento competente en materia de turismo los datos relativos a la titularidad y domicilio social de aquellas empresas cuyas actividades, servicios o establecimientos turísticos se incluyan en sus canales de información o comercialización sin hacer constar el correspondiente código de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra, cuando esta inscripción sea obligatoria” (letra ñ); 3) “No retirar, tras el preceptivo requerimiento, la publicidad e información que se realice en sus canales de información o actividades turísticas en la que no figure el código de inscripción del Registro de Turismo de Navarra, cuando esta inscripción sea obligatoria” (letra o).

Apartado veintinueve. En el artículo 56.1 (Sujetos responsables) se añade un párrafo final en el que se dispone que: “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”.

Apartado treinta. En el artículo 58.2 (Sanciones administrativas) se incrementan los importes de las sanciones, estableciéndose para las infracciones graves una multa de hasta 9.000 euros y para las infracciones muy graves una multa de hasta 75.000 euros.

Apartado treinta y uno. En el artículo 59 (Graduación de las sanciones) se añaden dos nuevas circunstancias para la graduación: 1) “La trascendencia social de la infracción” (letra i); 2) “La posición y relevancia en el mercado” (letra j).

Apartado treinta y dos. En el artículo 60 (Multas coercitivas) se sustituye la referencia a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la de “la normativa reguladora del procedimiento administrativo”.

La regulación que contiene el Capítulo II del Título VII es asimismo conforme con la legalidad, en concreto, con la norma de trasposición de la Directiva 2015/2302 que obliga a las Administraciones Públicas competentes, en relación con los viajes combinados y servicios de viaje vinculados, a establecer el régimen sancionador en el que las sanciones sean “efectivas, proporcionadas y disuasorias” (art. 170 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre en la redacción dada por el Real Decreto-ley 23/2018), y con el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), que prevé que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como, en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

En el Título VII (Disciplina turística), Capítulo III (Régimen sancionador), Sección 3ª relativa a “Procedimiento sancionador” se efectúan pequeñas variaciones sin apenas relevancia: 1) los apartados Treinta y tres, y treinta y seis llevan a cabo simples actualizaciones de la

normativa administrativa en vigor, sustituyendo la referencia a la LPACRJ por una referencia genérica a la normativa reguladora del procedimiento administrativo, que en la actualidad está constituida por la LPACAP, la LRJSP y la LFACFNSPIF; 2) el apartado **treinta y cuatro** ofrece una nueva redacción del artículo 63.1 relativo a la “Iniciación” del procedimiento sancionador”, del que se elimina la actuación por “acta levantada por la Inspección de turismo”; 3) el apartado **treinta y cinco** convierte en facultativo el ofrecimiento, con carácter previo a la tramitación del procedimiento sancionador, de la posibilidad reparar los perjuicios causados, o de corregir las irregularidades administrativas que cabe otorgar a la persona presuntamente infractora; 4) el apartado **treinta y siete**, dispone que “*el artículo 69*” de la vigente LFTN (Registro de sanciones) “*pasa a ser el artículo 68* (Ejecutividad y recursos) *cuyo contenido queda modificado*”.

Las novedades de la Sección que nos ocupa no plantean problemas de coherencia con el marco normativo que sirve de referencia. Únicamente, en el apartado treinta y siete, se advierte la presencia de un posible error, pues, el motivo del cambio señalado en la Memoria Justificativa (“la sustitución de la referencia derogada por una referencia de carácter genérico a la norma administrativa”) no se realiza con la sustitución del artículo 68 (Ejecutividad y recursos) por el artículo 69 (Registro de sanciones) ambos del vigente texto normativo, porque en el artículo 69 no se hace referencia a norma administrativa alguna y porque lo que se produce con la sustitución es la eliminación de la disposición relativa a la “Ejecutividad y recursos” y la regulación en su lugar del “Registro de sanciones”.

El Anteproyecto se completa con dos disposiciones transitorias, una derogatoria, y dos disposiciones finales. La disposición transitoria primera sobre procedimientos en curso y aplicación de la legislación más favorable, establece que los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley Foral se regirán por la normativa vigente en el momento de la incoación, salvo los procedimientos sancionadores en tramitación que se regirán por la normativa que resulte más favorable para la persona infractora; y la segunda prevé un régimen transitorio de las garantías obligando a las personas físicas o jurídicas organizadoras o comercializadoras de viajes combinados o facilitadoras de servicios de viajes

vinculados a presentar, en el plazo de tres meses, la declaración responsable de constitución y adecuación de las garantías, junto con la documentación acreditativa, siendo ambas disposiciones plenamente conformes con la legalidad.

Por su parte, la disposición derogatoria única contiene una cláusula genérica de derogación y otra de derogación expresa de una serie de preceptos de diversas disposiciones forales aprobadas por el Gobierno de Navarra en desarrollo de la actual Ley Foral, siendo su contenido ajustado a Derecho. Debe advertirse, no obstante, en la disposición transitoria segunda, la ausencia de la preposición “de” entre los términos “servicios” y “viajes”, que debe ser corregida.

Por último, la disposición final primera modifica el artículo 15 del Decreto Foral 141/1988, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viaje en la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de fijar los términos de las garantías que han de constituir las personas físicas o jurídicas que organicen o comercialicen viajes combinados y servicios de viajes vinculados. Se establecen tres tipos de garantías: 1) garantía individual, mediante seguro, aval u otra garantía financiera, que debe cubrir durante el primer año, un importe mínimo de cien mil euros y, a partir del segundo, como mínimo el cinco por ciento del volumen de negocios; 2) garantía colectiva que las personas organizadoras, minoristas de viajes combinados o facilitadores de servicios de viaje vinculados pueden constituir, a través de las asociaciones empresariales o entidades gestoras legalmente constituidas mediante aportaciones a un fondo solidario de garantía, sin que el importe global del fondo sea inferior a dos millones y medio de euros; 3) garantía por viaje combinado, mediante seguro, que las personas organizadoras o minoristas de viajes combinados o facilitadoras pueden contratar para cada persona usuaria de viaje combinado o servicio de viaje vinculado. Esta regulación se halla en consonancia con la Directiva 2015/2302/UE y con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Además, en cuanto a las cuantías garantizadas, cumple con los criterios, que fueron acordados por el Grupo de trabajo de las Comunidades Autónomas coordinado por la Secretaría de Estado de Turismo, y sometidos a la consideración de la Mesa de Directores Generales

de Turismo, ahora llamada Comisión Sectorial de Turismo. Y la segunda disposición final contempla la entrada en vigor del Anteproyecto, a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que haya nada que objetar a dicha regulación.

Por lo expuesto, el Consejo de Navarra considera que el anteproyecto de Ley Foral se ajusta a las previsiones de la Directiva 2015/2302/UE y a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre y otras leyes complementarias.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, en los términos establecidos en el presente dictamen, el anteproyecto de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra resulta conforme al ordenamiento jurídico

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EI PRESIDENTE

NOMBRE IRUJO } Firmado digitalmente por
NOMBRE IRUJO }
ANDUEZA }
Fecha: 2020.07.22
13:41:26
+02'00'

- NIF

Alfredo Irujo Andueza

EL CONSEJERO-SECRETARIO

Firmado digitalmente por
HUGO }
LOPEZ (R: Q3150012G) }
Fecha: 2020.07.22 }
(R:Q3150012G) 12:04:53 +02'00'

HUGO LOPEZ

Hugo López López