

INFORME RELATIVO AL SEGUNDO PERIODO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA DEL ANTEPROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL 7/2003, DE 14 DE FEBRERO, DE TURISMO DE NAVARRA

Mediante la 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.

Dicho documento fue sometido a un periodo de consulta previa, entre los días 14 de julio y 15 de agosto de 2017 al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma

Dicho periodo finalizó sin que se recibiera aportaciones u opiniones en relación al documento publicado.

Posteriormente se procedió a la elaboración de un borrador de anteproyecto de modificación de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra, en adelante LFTN.

El artículo 133.2 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 cuando la iniciativa normativa afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra, con el objeto de dar audiencia a las personas afectadas y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Continúa el apartado 4 del citado artículo 133 señalando que la audiencia e información pública reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios y destinatarias de la iniciativa normativa y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición durante 15 días hábiles el borrador de la iniciativa normativa y un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de su aprobación.

En virtud de lo anterior, el Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio sometió a exposición pública, entre los días 13 de diciembre de 2019 y 20 de enero

de 2020, al objeto de hacer posible la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, en el portal de transparencia del Gobierno de Navarra, el borrador anteproyecto de modificación de la Ley Foral de modificación.

La presentación de alegaciones y/o sugerencias se realizó a través del Portal de Gobierno Abierto (<http://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/anteproyecto-ley-foral-modificacion-ley-foral-72003-14-febrero-turismo>) o mediante el siguiente correo electrónico : normativa.turismo.comercio@navarra.es.

El resultado de este proceso participativo se plasma, en el presente informe de participación y colaboración, en el que se recogen el resultado del proceso participativo, los medios empleados y la evaluación de cómo esa participación ha condicionado o ha influido en la actuación administrativa

Se han recibido un total de 2 sugerencias que provienen de

- Asociación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Navarra
- Ayuntamiento de Los Arcos

APORTACIONES Y SUGERENCIAS FORMULADAS POR LA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE HOSTELERÍA Y TURISMO DE NAVARRA

SUGERENCIA Nº 1:

Sugerencia: Modificar el artículo 19.1 que incluye la definición de los campamentos de turismo a efectos de incluir entre los elementos de estancia en los mismos a las autocaravanas.

Texto afectado por la sugerencia: Artículo 19 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra.

Texto en vigor:

“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

finés vacacionales o turísticos y utilizando como elemento de estancia tiendas de campaña, caravanas u otros elementos similares trasportables.”

Texto propuesto:

“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 o autocaravanas u otros elementos similares trasportables.”

Respuesta o Argumentación: Se considera oportuna su inclusión puesto que, tal y como señala el representante de la Asociación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Navarra en la primera de sus aportaciones, las autocaravanas tienen en la actualidad la importancia suficiente, dentro de los campamentos de turismo, para que las mismas sean incluidas en la norma.

Incorporación de la sugerencia o mejora al Anteproyecto de Modificación de la LFTN:

Es susceptible de incorporación al Anteproyecto de Ley Foral de Turismo de Navarra conforme la argumentación señalada.

De esta forma se modifica el apartado diez del anteproyecto de modificación de la LFTN en los siguientes términos:

“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 trasportables”

SUGERENCIA Nº 2:

Sugerencia: Incluir, entre los establecimientos de restauración, a aquellos de hostelería que por sus especiales características estén destinados al consumo en sus propias dependencias.

Texto afectado por la sugerencia:

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”.

Respuesta o Argumentación:

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 restauración tradicionalmente ha sido considerada como un servicio complementario de la oferta turística pero desde hace años se ha convertido en sí misma en un servicio que trasciende el sector turístico. No todo establecimiento que realiza la actividad de restauración ofrece y presta un servicio turístico, es decir, un servicio cuyo destinatario es exclusivamente (o, al menos, principalmente) el turista. Resulta evidente que no todo establecimiento de restauración debe ser calificado, y por tanto regulado, como turístico.

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.

A partir de la modificación de la LFTN la actividad de restauración únicamente comprenderá a los restaurantes, así como 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.

Sin embargo, y en atención a que la gastronomía y las actividades relacionadas con la misma pueden tener una efectiva trascendencia turística y dado que el anteproyecto de Ley Foral prevé la creación de una nueva figura denominada “establecimientos y actividades de interés turístico” regulada en el nuevo artículo 29 bis a la LFTN, se considera conveniente añadir una nueva letra a dicho artículo en la que se recogen, de forma expresa, dichas actividades gastronómicas, reconociendo así su importancia y posibilitando que dicha actividad pueda obtener el sello o distinción conforme a lo que se establezca a través del correspondiente reglamento.

Incorporación de la sugerencia o mejora al Anteproyecto de Modificación de la LFTN:

No se considera susceptible de incorporación al Anteproyecto de LFTN de la aportación en los términos literales de la misma, si bien se considera oportuna la inclusión de una nueva letra f) en el artículo 29 bis que cuyo texto se propone en los siguientes términos:

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”.

SUGERENCIA Nº 3:

Sugerencia: “Incluir, entre las empresas de mediación turística, a aquellas agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas de las empresas agrupadas.”

Texto afectado por la sugerencia:

Quince. 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”.

Respuesta o Argumentación:

El texto vigente de la LFTN prevé la figura propuesta entre las empresas de mediación turística. La asociación proponente considera que estas agrupaciones realizan una labor fundamental de promoción turística en Navarra y fundamental para sus asociados.

A este respecto cabe señalar que a partir de la aprobación del anteproyecto de modificación de la LFTN se procederá al desarrollo de la misma a través de la vía reglamentaria, conforme a lo dispuesto en la propia LFTN que ya prevé un apartado d) en el artículo 25, en el que se recogen todas aquellas empresas que se desarrollen reglamentariamente.

Será en esa vía de desarrollo a través de la cual se aborde la regulación de estas figuras y la incorporación, en el supuesto de se considere conveniente, de la figura que propone la asociación proponente.

Incorporación de la sugerencia o mejora al Anteproyecto de Modificación de la LFTN:

No es susceptible de incorporación al Anteproyecto de modificación de la LFTN si bien será objeto de análisis y, en su caso, previsión y regulación a través de la normativa reglamentaria que desarrolle la actividad de mediación turística.

SUGERENCIA Nº 4:

Sugerencia: incluir en el artículo 29 bis, entre los establecimientos de interés turístico, aquellos de hostelería destinados a la prestación de servicios y para el consumo en sus locales que reúnan los requisitos y que contribuyan a favorecer la estancia de personas usuarias turísticas en la Comunidad Foral de Navarra.

Texto afectado por la sugerencia: artículo 29 bis.

Respuesta o Argumentación:

Señala la propuesta que se ha incluido a las actividades de hostelería entre las que tienen una evidente influencia e interés turístico, ya que la existencia de las mismas contribuye de forma muy importante en la promoción del mismo, tanto en cuanto a la estancia de los turistas en los espacios destinados al turismo como para la promoción de la restauración y la calidad de la Comunidad Foral de Navarra.

A este respecto cabe hacer referencia a lo expuesto y a la respuesta dada a la sugerencia número dos, también realizada por la Asociación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Navarra.

En la nueva versión del anteproyecto de Ley Foral, como se ha indicado en la sugerencia número 2, se hace mención expresa, entre las actividades de interés turístico, a aquellas actividades gastronómicas, culturales y otras vinculadas a la naturaleza de especial trascendencia turística de forma que se reconoce en la norma con rango de Ley Foral, la importancia de dichas actividades cuya regulación definitiva será abordada a través del desarrollo reglamentario.

Así, y conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 29 bis propuesto, estas actividades podrán obtener la calificación de actividad de interés turístico, mediante un sello o distinción turística emitida por el Departamento competente en materia de turismo, con los requisitos y alcance que se determinen reglamentariamente.

Si bien AEHN hace referencia a establecimientos y no a actividades, se considera conveniente que la inclusión expresa de la gastronomía se haga con referencia al concepto de actividades puesto que aquellos establecimientos hosteleros de carácter emblemático, singular o arraigados en la localidad podrán acceder al sello o distinción, específicamente, a través de la categoría prevista en la letra b) del artículo 29 bis.

Incorporación de la sugerencia o mejora al Anteproyecto de Modificación de la LFTN:

No es susceptible de incorporación al Anteproyecto de Ley Foral en los términos literales de la propuesta pero se modifica el texto del artículo 29 bis en los términos señalados en la sugerencia 2.

SUGERENCIA Nº 5:



Sugerencia: la propuesta considera que la calificación de algunas infracciones como el incumplimiento de la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra es insuficiente, al igual que la cuantía de las sanciones y que el pago de las mismas puede resultar incluso rentable para el ejercicio de la actividad de forma irregular.

Se propone calificar dicha infracción como grave o muy grave, que se aumenten las sanciones previstas y que en los expedientes que se instruyan se impongan las multas coercitivas que procedan.

Texto afectado por la sugerencia: Capítulo II del Título VII de la LFTN.

Respuesta o Argumentación

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 la 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.

Por lo tanto, es cierto que las cuantías que prevé la LFTN han podido quedar desfasadas por el mero transcurso del tiempo.

Atendiendo a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, en su página web

(<https://www.ine.es/varipc/verVariaciones.do?idmesini=2&anyoini=2003&idmesfin=12&anyofin=2019&ntipo=1&enviar=Calcular>), 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**

Indice	Porcentaje(%)
Nacional	35,7

Además, se considera oportuno atender a otros factores que pueden aconsejar, efectivamente, actualizar las cuantías de las sanciones previstas.

Las 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 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 fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea con fecha 11 de diciembre de 2015 y que establece un nuevo marco legal en esta materia, traspuesta al ordenamiento jurídico español por Real Decreto-ley 23/2018, tiene como objetivo, entre otros, el de elevar el nivel de protección de los viajeros, ampliando, por ejemplo, su ámbito de aplicación y dando cobertura a las nuevas modalidades de servicios de viaje como los vinculados o estableciendo un régimen de garantías.

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 actores 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 cuantías 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:

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

Elevar 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 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 mayor adecuación entre la sanción que se impongan en un caso concreto y la gravedad de la infracción cometida.

Por otra parte, considera la propuesta realizada por AEHN en el sentido de que en la propuesta normativa *“existe una calificación para el caso de incumplimiento de inscripción de los establecimientos en materia de Turismo que entendemos que es claramente insuficiente para evitar que existan titulares de establecimientos que, voluntariamente, incumplan obligaciones”*.



Finaliza señalando que se propone que (el incumplimiento de inscripción o régimen de funcionamiento de los establecimientos) sean calificadas como graves o muy graves.

A este respecto cabe señalar que ya la propia LFTN, en la línea de la gran mayoría de las CCAA califican como grave la realización o prestación clandestina de un servicio turístico, definida en el artículo 13.4 de la presente Ley Foral.

Por lo anterior, dicha infracción ya se encuentra calificada como grave y no se considera adecuada la modificación de la calificación. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que con las nuevas cuantías previstas dicha infracción grave podría ser sancionada con hasta 9.000 euros.

Respecto de la imposición de multas coercitivas indicadas en la propuesta, efectivamente, la redacción vigente de la norma ya prevé dicha posibilidad en su artículo 60.

Incorporación de la sugerencia o mejora al Anteproyecto de Modificación de la LFTN:

Se atiende parcialmente la propuesta realizada en el sentido de elevar y actualizar la cuantía de las sanciones previstas por la comisión de infracciones graves y muy graves y se incluyen, además, nuevas circunstancias de graduación en atención a las nuevas circunstancias del mercado.

APORTACIÓN REALIZADA POR EL AYUNTAMIENTO DE LOS ARCOS

s SUGERENCIA Nº 6:

Sugerencia: En relación con los albergues del Camino tradicionales, de carácter público y sin ánimo de lucro que las tarifas actuales se pueden incrementar para equipararlas a las existentes en otras Comunidades del Camino de Santiago.

Texto afectado por la sugerencia:

Ninguno

Respuesta o Argumentación:

La sugerencia realizada no es objeto de la propuesta de modificación de la Ley Foral de Turismo.

Las tarifas a cobrar por los servicios prestados en aquellos albergues que están excluidos del ámbito de aplicación del reglamento de ordenación de los albergues turísticos de Navarra aprobado por el DF140/2005, de 5 de diciembre, viene regulado, en la actualidad, por la Orden Foral 92/2010, de 26 de octubre, del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, por la que se actualiza el importe monetario de la compensación de gastos por el alojamiento y se fija en 5 euros.

Con posterioridad a la modificación de la LFTN se abordará la modificación de los diferentes reglamentos que desarrollan las diferentes actividades turísticas, momento en el que se estudiará la sugerencia realizada.

Cabe recordar que el procedimiento de aprobación del reglamento conlleva, igualmente, la apertura de un periodo de participación pública en el que los ciudadanos pueden realizar sugerencias que estimen convenientes.

Pamplona, 5 de febrero de 2020.