

Expediente: 18/2004

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.

Dictamen: 24/2004, de 22 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de julio de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 1 de julio de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 31 de mayo de 2004.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión de 31 de mayo de 2004, por el que se toma en consideración el mencionado proyecto de Decreto Foral.
2. Borrador de texto enviado a consulta de las unidades administrativas y asociaciones representativas del sector.
3. Alegaciones presentadas por las unidades administrativas y por diversas asociaciones.
4. Respuesta a las alegaciones presentadas.
5. Acuerdo y texto del proyecto de Decreto Foral a someter a la toma en consideración del Gobierno de Navarra.
6. Informe-propuesta de aprobación del proyecto de Decreto Foral por el Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico que incluye la conformidad de la Intervención delegada de Economía y Hacienda en el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, en sustitución de la Memoria justificativa.
7. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento sobre la adecuación del proyecto a la legalidad vigente.
8. Memorias normativa, económica y organizativa.
9. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia.
10. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana sobre recomendaciones realizadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y evaluación del impacto de género del proyecto.
11. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana sobre el contenido del expediente en el que se dan por cumplidos todos los trámites indicados en las instrucciones elaboradas por el Servicio de Acción

Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, no necesitando el expediente de referencia ningún otro informe.

12. Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Navarra.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada al mismo por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El presente proyecto de Decreto Foral se dicta en ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en lo sucesivo, LFT), cuyo artículo 28 establece que:

“1. Son actividades turísticas complementarias las que proporcionan mediante precio, de forma profesional y habitual, servicios para el esparcimiento y recreo de sus clientes, de carácter cultural, recreativo, deportivo, de la naturaleza u otros análogos.

2. Reglamentariamente se determinarán las condiciones que deberán cumplir estas empresas”.

Procede, por tanto, emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como con insistencia viene repitiendo este Consejo, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

Según se deduce del examen de los documentos obrantes en el expediente enviados a este Consejo, reseñados en los antecedentes, el borrador del proyecto de Decreto Foral fue remitido a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, a ..., a las Asociaciones de Casas Rurales ..., ..., ..., ... y ..., a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, a las Secretarías Generales de y ..., a ..., a ..., a ..., a ..., a ..., a ..., a la Asociación Navarra de Albergues, a ANAPEH, a la Asociación de Hoteles Rurales, a la Asociación Navarra de Campings y a AEHN.

Constan, igualmente, las alegaciones al borrador del proyecto de Decreto Foral del Instituto Navarro de la Mujer, del ..., ... y las de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, así como las respuestas de la Directora del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector, aceptando algunas de las propuestas y rechazando otras.

Obran en el expediente una propuesta de aprobación del proyectado Decreto Foral por parte del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico que incluye la conformidad de la Intervención delegada de Economía y Hacienda en el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, y un Informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado. Se incluyen, también, memorias normativa, económica y

organizativa, así como un Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.3ª. Competencia, habilitación y rango de la norma

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.13 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), Navarra tiene competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo y, en su virtud, su Parlamento aprobó la LFT.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y según la LFGACFN corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º). El proyecto de Decreto Foral en cuestión desarrolla, como se indicó más arriba, la LFT, en particular su artículo 28. La disposición segunda de la mencionada Ley Foral faculta al Gobierno de Navarra y al Consejero competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley Foral.

La norma analizada se dicta, por tanto, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la LFT.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como

de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por tanto, se ha de partir para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto analizado de la LFT y, de modo significativo, del artículo 28 de la misma, que hace referencia a las actividades turísticas complementarias que define, y remite la regulación de los requisitos exigidos a las empresas que presten dichas actividades a la presente regulación reglamentaria.

El proyecto de Decreto Foral consta de un preámbulo o parte expositiva, un artículo, una disposición adicional, otra transitoria, otra derogatoria y dos disposiciones finales. Incorpora igualmente el proyecto el reglamento estructurado en tres capítulos que comprende diecisiete artículos.

A) Proyecto de Decreto Foral

El preámbulo justifica la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en la materia y plantea el desarrollo reglamentario del artículo 28 de la LFT. El artículo único aprueba el Reglamento.

La disposición adicional contempla la posible exención de la inscripción de empresas de turismo inscritas en otras Comunidades Autónomas, salvo que la entidad disponga de sucursal en Navarra o realice actividades en ella de forma continuada, en cuyo supuesto quedará sometida a esta disposición. Esta disposición está de acuerdo con lo que preceptúa el artículo 2.d) de la LFT.

La disposición transitoria establece un plazo de inscripción registral a las empresas que estén prestando ya esos servicios y la disposición

derogatoria de disposiciones que contravengan el contenido del proyecto se concreta expresamente en el Decreto Foral 125/1995, de 30 de mayo, por el que se regula la profesión de guías de turismo. Por su parte, las disposiciones finales recogen la habilitación normativa de desarrollo a favor del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana y la entrada en vigor en el momento de publicación del texto en el Boletín Oficial de Navarra.

B) El Reglamento

El reglamento comprende un capítulo primero dedicado a disposiciones generales (cuatro artículos), un segundo sobre ordenación de las actividades de turismo activo y cultural (artículos quinto a decimosexto) y un tercero de referencia al procedimiento sancionador (artículo decimoséptimo).

El artículo primero señala como objeto del reglamento establecer los requisitos para la prestación en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra de servicios de turismo activo, respecto a las actividades que se practiquen en el medio natural, así como de turismo cultural, estando siempre supeditadas a las características del espacio y sus valores medioambientales y culturales. De que se den estas condiciones velará el Departamento competente en materia de turismo que promoverá los recursos turísticos naturales bajo los criterios de respeto del medio natural y sostenibilidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 37 de la LFT.

El artículo segundo define las actividades de turismo activo y cultural en desarrollo de las llamadas actividades turísticas complementarias contempladas en el artículo 28.1 de la LFT.

El artículo tercero fija el ámbito subjetivo de aplicación de la norma definiéndolo conforme al artículo 12.3 de la LFT que se ocupa de la empresa turística genéricamente y aquí se circunscribe a actividades de turismo activo y cultural.

El artículo cuarto se ocupa de la protección del medio natural y cultural. En su punto segundo exige a las empresas de actividades de turismo activo y cultural el deber de ajustarse “a lo dispuesto en la legislación específica en

materia de medio ambiente y del patrimonio histórico cultural”, adecuando esta exigencia a lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LFT.

Los artículos quinto y sexto se ocupan de desarrollar minuciosamente la obligación y procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra de las empresas en cuestión, que con carácter general exige el artículo 13.2 de la LFT y concreta el artículo 2º del Decreto Foral 502/2003, de 25 de agosto, regulador del Registro de Turismo en el que la inscripción de las empresas de naturaleza turística es obligatoria. Por su parte, el plazo de resolución respecto a dicha inscripción señalado en el artículo sexto coincide con el exigido por el artículo 14.2 de la LFT.

El artículo séptimo hace referencia a monitores, guías e instructores que deberán “estar en posesión de la titulación exigida por la normativa vigente” –como señala el artículo 29 de la LFT respecto a las profesiones turísticas-, además de poseer la titulación de socorrista o de primeros auxilios para los que se dediquen al turismo activo, lo que supone una aportación lógica de seguridad al ejercicio o actividad que aporta un riesgo.

Precisamente a las medidas de seguridad se dedican los artículos octavo (equipos y material), noveno (participación de menores) y décimo (seguridad y prevención de accidentes). Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.e) de la LFT sobre derechos de los usuarios turísticos.

Los artículos undécimo (información), duodécimo (obligaciones de los usuarios), decimotercero (reclamaciones) y decimocuarto (publicidad de precios) conforman derechos y obligaciones de empresas y usuarios que están conformes con lo establecido especialmente en los artículos 31.a) y 34.a) –sobre información-, 32 -sobre obligaciones de los usuarios-, 31.f) y 34.f) – sobre hojas de reclamaciones- y 34.a) y c) –sobre publicidad de precios- de la LFT.

Los artículos decimoquinto (otros servicios) y decimosexto (turismo activo y cultural como actividad secundaria) remiten su regulación a la legislación sectorial específica.

Finalmente, el artículo decimoséptimo remite el régimen sancionador a aplicar como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas de este reglamento a lo dispuesto en los artículos 52 a 69 de la LFT.

En consecuencia, el proyecto examinado no presenta tacha de legalidad alguna.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.