

Expediente: 39/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 40/2010, de 26 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de julio de 2010,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de junio de 2010 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de junio de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. El Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana acordó mediante Orden Foral 73/2009, de 11 de agosto, iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para regular la declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra.
2. En la sesión celebrada el día 27 de octubre de 2009, el Consejo de Turismo de Navarra informó favorablemente el proyecto de Decreto Foral.
3. Con fecha de 2 de diciembre de 2009, se remitió copia del mismo anteproyecto, para la formulación de alegaciones u observaciones, a los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, Economía y Hacienda, Relaciones Institucionales y Portavoz, Administración Local, Educación, Salud, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, Asuntos Sociales, Obras Públicas e Industria.
4. La Comisión Foral de Régimen Local informa favorablemente el citado Proyecto, en sesión celebrada el 24 de marzo de 2010, con el sentir favorable tanto de la representación de la Comunidad Foral, como de los representantes de las entidades locales, según certifica la secretaria de dicha Comisión.
5. Con fecha 25 de marzo de 2010, la Dirección del Servicio de Ordenación y Desarrollo de Productos Turísticos, con el visto bueno de la Dirección General de Turismo, del Departamento de Cultura y Turismo- Institución Príncipe de Viana, elabora un informe propuesta sobre el Proyecto.

6. Se elaboran memorias normativa, económica y organizativa, en documentos sin fecha, así como informe sobre impacto por razón de sexo fechado el 26 de marzo de 2010.
7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo- Institución Príncipe de Viana emite el correspondiente informe en documento que lleva fecha de 26 de marzo de 2010.
8. El 18 de mayo de 2010, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación redacta un informe en el que se concluye que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda algunas modificaciones sobre la estructura y forma del texto
9. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 10 de junio de 2010, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, examinó el proyecto de Decreto Foral, según acredita la suplente del secretario de dicha Comisión.
10. Finalmente, el Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, certifica la toma en consideración por parte del Gobierno de Navarra del proyecto de Decreto Foral (cuyo texto se une al anexo del acuerdo), por el que se regula la Declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, doce artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos señala que el Decreto Foral tiene por objeto regular las fiestas que se celebran en la Comunidad Foral de Navarra desde una perspectiva turística, creando la distinción de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”. Hace referencia, igualmente, a la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo, que atribuye a la Comunidad Foral de

Navarra la promoción y fomento de Navarra como destino turístico, y cuyo artículo 3 señala, entre otros fines de la Ley Foral, el de promover la Comunidad Foral como destino turístico. Precisamente –dice la exposición de motivos- “el presente Decreto Foral se enmarca dentro de esa tarea encomendada y de ese fin establecido, dado que la distinción prevista en el mismo pretende impulsar y reconocer fiestas, acontecimientos o eventos que se constituyen como importantes recursos turísticos. La declaración de una fiesta como de interés turístico de Navarra facilitará, de acuerdo con la legislación vigente, su declaración como fiesta de interés turístico nacional e internacional y facilitará el acceso a las ayudas habilitadas al efecto”.

En cuanto a su estructura, el proyecto de Decreto Foral se divide en tres capítulos. El primero, bajo la rúbrica de “Disposiciones Generales”, contiene dos artículos: el artículo 1, determina el objeto, y el artículo 2 define qué deba entenderse por “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, a saber, aquella fiesta , acontecimiento o manifestación de notorio enraizamiento en la tradición popular navarra, que celebrada en la Comunidad Foral de Navarra, suponga la manifestación de valores propios de su cultura, revista una especial importancia como recurso o producto turístico de Navarra y contribuya a incrementar el turismo en Navarra.

El capítulo II –Fiesta de Interés Turístico de Navarra- contiene un solo artículo, el 3, el cual determina los requisitos que son necesarios para la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, a saber: originalidad de la celebración, tradición popular, valor sociocultural, capacidad de atracción de visitantes y celebración de forma periódica y en fecha fácilmente determinable.

El capítulo III, bajo el rótulo de “Procedimiento”, comprende los artículos 4 a 12. El artículo 4 prevé el inicio del procedimiento a solicitud de los Ayuntamientos, de los consorcios turísticos, a instancia del Consejo de Turismo de Navarra, o bien de oficio por el Departamento competente en materia de turismo. El artículo 5 establece la presentación de la solicitud dirigida a la Dirección General competente. El artículo 6 contempla la documentación que deberá acompañarse a la solicitud, distinguiendo los casos en que la iniciativa parta de los Ayuntamientos, de un consorcio

turístico, se haga a instancia del Consejo de Turismo de Navarra, o bien se lleve a cabo de oficio.

La instrucción del procedimiento corresponde a la Dirección General competente en materia de turismo, según el artículo 7, siendo en todo caso necesario el informe del Consejo de Turismo de Navarra, salvo que el procedimiento se haya iniciado a su instancia. La propuesta de declaración, según el artículo 8, se formulará por la Dirección General correspondiente, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3, ateniéndose a los siguientes criterios de valoración: adecuado cuidado de los entornos urbanos, monumentales o paisajísticos donde se desarrolle, las acciones promocionales realizadas, la calidad de los actos que se celebren, la afluencia de visitantes de la Comunidad Foral y de fuera de ella y la participación de la sociedad local.

El artículo 9 atribuye al Consejero competente en materia de turismo la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”.

Los efectos de la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, previstos en el artículo 10, lleva aparejada la posibilidad de utilizar ese título, así como el hecho de que pueda ser tenida en cuenta como mérito específico en orden al acceso a ayudas o subvenciones otorgadas por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 11 contempla la posible revocación de la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, no obstante el carácter indefinido con el que se contempla dicha declaración. La revocación se contempla en los casos de incumplimiento de los requisitos o desaparición de las circunstancias que motivaron su otorgamiento, o bien sobrevenida de otras que, de haber existido con anterioridad, hubiesen justificado su denegación. El procedimiento de revocación se inicia por la Dirección General correspondiente y concluye mediante Orden Foral del Consejero competente en la materia, que será publicada en el Boletín Oficial de Navarra. Cabe, igualmente, la revocación a petición del Ayuntamiento solicitante de la declaración, previo informe de su órgano de gobierno. En

los procedimientos de revocación se solicitará el informe del Consejo de Turismo de Navarra, según establece el citado artículo 11.

En el artículo 12 regula la creación del Registro de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra, de carácter administrativo y dependiente de la Dirección General competente en la materia, en el que se inscribirán las declaraciones, así como las revocaciones.

En la disposición adicional única se prevé que las fiestas de la Comunidad Foral que ostenten la distinción de interés turístico nacional, adquirirán de forma automática, a la entrada en vigor de esta norma, la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, siendo inscritas de oficio en el Registro creado al efecto.

La disposición final primera atribuye al Consejero competente en materia de turismo las facultades de desarrollo y ejecución del Decreto Foral examinado. La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto la regulación de la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”. Aunque la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en adelante, LFT), no contiene una previsión expresa sobre la declaración de “Fiesta de Interés Turístico”, contempla tanto en su artículo 5, como en el 40, que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la promoción y fomento de Navarra como destino turístico. A su vez, en el artículo 41.1 de la citada ley Foral se señala que en materia de promoción turística, la Administración de la Comunidad Foral adoptará las medidas adecuadas para potenciar y promocionar la imagen de Navarra como destino turístico. Y en el artículo 3 se dice que entre los fines de la Ley Foral se encuentra el de promover la Comunidad Foral de Navarra como destino turístico.

Así pues, el presente Decreto Foral se dicta en ejecución de la Ley Foral 7/2003, que constituye su marco legal de referencia.

Por tanto, procede emitir este dictamen, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

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) atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo.

Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. Establece el artículo 59 de esa Ley Foral que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la Orden Foral 73/2009, de 11 de agosto, del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de una disposición general para

regular la declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra, cuya tramitación fue encomendada a la Dirección General de Turismo.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone una exposición de motivos suficientemente explícita a este respecto.

Por lo demás, se han incorporado al expediente unas memorias normativa, organizativa y económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

Consta, igualmente, en el expediente el sometimiento del Proyecto al informe del Consejo de Turismo de Navarra que, conforme a lo dispuesto por el artículo 9.1 de la LFT, es el “órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de turismo”, con informe favorable llevado a cabo en sesión de 27 de octubre de 2009, según se acredita mediante certificado de la secretaria de dicho Consejo. Del mismo modo, obra en el expediente certificado emitido por la secretaria de la Comisión Foral de Régimen Local de la sesión celebrada por el 24 de marzo de 2010, que examinó el Proyecto, con el sentir favorable tanto de la representación de la Comunidad Foral, como de los representantes de las entidades locales.

El Proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, en documento fechado el 26 de marzo de 2010, sin que mencionara reparo de índole jurídica. Ha sido, igualmente, remitido para informe al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que ha realizado, en fecha 18 de mayo de 2010, las observaciones –que han sido tomadas en cuenta- de forma y estructura que ha considerado oportunas para lograr una mejor redacción y calidad técnica.

El Proyecto ha sido remitido a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación, de 10 de junio de 2010, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, dándose así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

De todo ello cabe concluir que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legalidad vigente.

II.4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

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 LFGNP –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados 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.

A) Justificación

Tanto los informes como las memorias existentes en el expediente, así como la propia exposición de motivos que acompaña al texto articulado, justifican suficientemente el Proyecto, cuyo contenido resulta necesario para que la distinción de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra” pueda ser reconocida y potenciada tanto a nivel de la Comunidad Foral, como en los ámbitos nacional e internacional, tal y como se recoge en la exposición de motivos.

Por ello se considera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado en el caso presente de manera motivada tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP.

B) Contenido del proyecto de Decreto Foral

Para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto examinado se ha de partir del marco legal que regula en Navarra la actividad turística, a saber, la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo.

Tal y como se ha señalado en el dictamen, esta Ley Foral no contiene una previsión expresa sobre la declaración de “Fiesta de Interés Turístico”, si bien da pie para el desarrollo de este reglamento.

Los artículos 1 y 2 -que explicitan el objeto de la norma y la definición de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”- tienen un marcado carácter descriptivo y no plantean reparo jurídico alguno.

Los requisitos que se contienen en el artículo 3 para la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra”, y que se han recogido en la parte expositiva de este dictamen, se adecuan a las exigencias razonables que debe presentar el evento para que merezca tal calificación.

Los artículos 4 a 12, que conforman el capítulo III de la norma reglamentaria, bajo el epígrafe de “Procedimiento”, se ajustan a los cánones legales -tanto generales, como de la Comunidad Foral- que regulan el procedimiento administrativo, y a las que ya hemos hecho referencia.

La disposición adicional única prevé la adquisición automática de la declaración de “Fiesta de Interés Turístico de Navarra” para aquellas fiestas que ya posean la declaración de interés turístico nacional, así como su inscripción en el correspondiente Registro creado por esta norma, lo que resulta ajustado a derecho, sin que se pueda hacer reparo jurídico alguno.

Las dos disposiciones finales contienen previsiones habituales en este tipo de normas, a saber, la que contempla la posibilidad de que el Consejero competente en la materia dicte cuantas disposiciones resulten precisas para el desarrollo y ejecución de la norma reglamentaria, así como la de entrada en vigor de ésta. Por tanto, nada que objetar a las mismas.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la declaración de Fiestas de Interés Turístico de la Comunidad Foral de Navarra es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.