

Expediente: 23/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Turismo.

Dictamen: 20/2013, de 11 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de junio de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Turismo.

El día 22 de mayo de 2013 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra acompañando documentación complementaria remitida por el Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Por Orden Foral 108/2012, de 12 de diciembre, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se dispone iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general reguladora de la Comisión Interdepartamental de Turismo, encomendando la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento a la Dirección General de Turismo y Comercio.
2. En ese mismo mes de diciembre de 2012 se remite el borrador del proyecto de Decreto Foral a los distintos departamentos de la Administración Foral, sin que conste en el expediente la formulación de observaciones o sugerencias a su contenido. Igualmente consta en el expediente certificado expedido por el Secretario del Consejo de Turismo de Navarra del que resulta que dicho Consejo “informó favorablemente el texto reglamentario” en la reunión que tuvo lugar el 25 de enero de 2013.
3. Con fecha 14 de marzo de 2013 el Director del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, emite informe en el que describe los antecedentes del proyecto y el procedimiento seguido en su elaboración, señalando el proceso de consulta con el resto de departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y su sometimiento a audiencia del Consejo de Turismo en el que están representadas “todas las empresas, asociaciones y consorcios turísticos”, afirmándose que del proyecto no se deriva “otro coste que el propio del funcionamiento ordinario del Departamento”. Al informe le acompañan una memoria normativa, en la que se identifica el artículo 10 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en lo sucesivo, LFT) como norma legal habilitante de la creación de la Comisión Interdepartamental; una memoria económica, en la que se concluye que la creación de la citada Comisión “no conlleva gasto alguno”; y una memoria organizativa, en la que se afirma que esa Comisión no supone “la

necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación” por lo que “no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública”.

4. También de 14 de marzo de 2013 es el informe de impacto por razón de sexo, del que resulta que el proyecto “no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo” sin que se produzca incidencia “en la posición personal y social de mujeres y hombres”.
5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales emite informe el mismo 14 de marzo de 2013 en el que justifica la creación de la Comisión Interdepartamental de Turismo por la previsión en el artículo 10 de la LFT de un órgano colegiado multidisciplinar que implique a todos los sectores de la Administración de la Comunidad Foral en la consecución de sus objetivos. Se describe en dicho informe el objeto y contenido del proyecto, justificándose que el procedimiento seguido en su elaboración es conforme con las normas legales que lo regulan y que el mismo no se ha sometido al trámite de audiencia pública por la naturaleza estrictamente organizativa de su objeto, limitado a regular la composición, organización y funcionamiento de un órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral. En definitiva, concluye el citado informe que el proyecto de Decreto Foral “se adecua, tanto en el fondo como en la forma, incluido el proceso de elaboración, al Ordenamiento Jurídico vigente”.
6. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa informa el proyecto el 27 de marzo de 2013, señalando que “se está tramitando adecuadamente”, recomendando algunas modificaciones en la estructura y forma del texto que, según resulta del posterior informe de la Secretaría General Técnica de 9 de abril 2013, son incorporados en su mayor parte al texto del proyecto.
7. La Comisión de Coordinación, en sesión de 22 de abril de 2013, examinó el proyecto, previa su remisión a todos los departamentos

de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

8. Finalmente, el Gobierno de Navarra por Acuerdo de 24 de abril de 2013, a propuesta del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, toma en consideración el proyecto de Decreto Foral a “efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen, si bien acredita un carácter manifiestamente organizativo, viene a desarrollar parcialmente las previsiones contenidas en la LFT; por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, este Consejo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Establece el artículo 59 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, 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”, constando en el expediente, como se ha establecido en los antecedentes, la Orden Foral 108/2012, de 12 de diciembre, que ordena efectivamente la iniciación del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para regular la Comisión Interdepartamental de Turismo.

Igualmente integran el expediente administrativo remitido a este Consejo, y siguiendo las prescripciones legales, las memorias normativa, económica y organizativa elaboradas por la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales. Constan

también en el expediente los informes del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y distintos informes de la Secretaría General Técnica, emitidos conforme iba avanzando la tramitación administrativa del proyecto de Decreto Foral, en los que se justifica la necesidad, conveniencia y corrección del proyecto. También se une el informe sobre el impacto por razón de sexo de la norma propuesta y se justifica la ausencia de informe de la Dirección General de Función Pública por el carácter organizativo del proyecto de Decreto Foral y su nula incidencia en el ámbito material de la función pública.

El proyecto ha sido sometido a consulta de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, audiencia del Consejo de Turismo de Navarra y examinado por la Comisión de Coordinación, según certificación expedida por el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

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 Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP) -en particular, el artículo 56.2 y 3-, 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.

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre la materia de turismo en la que, de acuerdo con el artículo 44.13 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo. El marco normativo a tomar en consideración está constituido sustancialmente, como señalan los distintos informes emitidos durante su tramitación, por la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (LFT), cuyo artículo 8.2 contempla el ejercicio de las competencias en materia de turismo “en coordinación con el resto de Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, y más específicamente su artículo 10 señala a la Comisión Interdepartamental de Turismo como “órgano de coordinación en materia de turismo de la Administración de la Comunidad Foral” remitiendo al desarrollo reglamentario su composición, organización y funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral examinado tiene por objeto la regulación de la Comisión Interdepartamental de Turismo para lo que encuentra una habilitación legal específica en el ya citado artículo 10 de la LFT en el que se remite al posterior desarrollo reglamentario la determinación de su composición, organización y funcionamiento. En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta previa habilitación legal suficiente, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo el rango de la norma el adecuado.

B) Justificación

El proyecto tiene una exposición de motivos, cuatro artículos y dos disposiciones finales y se justifica, según describe la exposición de motivos,

en la necesidad de establecer la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Turismo, cumplimentando el mandato legal que se contiene en el artículo 10 de la LFT en cuanto remite al desarrollo reglamentario su regulación.

C) Contenido del proyecto

El artículo 1 del proyecto señala su objeto, consistente en la regulación de la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Turismo como órgano de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siendo ésta la naturaleza que efectivamente le atribuye el artículo 10.1 de la LFT.

En el artículo 2, tras señalar que la Comisión funcionará en Pleno, se establece su composición, resultando que será su Presidente quien ostente “la Titularidad del Departamento competente en materia de turismo”, reservándose la Vicepresidencia a “la persona titular de la Dirección General competente en materia de turismo”. Se contemplan como vocales de la Comisión a “quienes hayan sido nombrados para dirigir los Servicios competentes en materia de turismo” y, además, a “quien sea titular de una Dirección General o persona en quien delegue” en representación de los departamentos en las siguientes materias: “economía y hacienda, carreteras y transportes, medio ambiente, ordenación del territorio, educación, cultura, desarrollo rural, empresa e innovación, nuevas tecnologías, administración local y deporte”. La Secretaría de la Comisión la ejercerá la persona que designe el Presidente “entre el personal funcionario del área de turismo, que actuará con voz pero sin voto”, contemplándose la presencia en la Comisión de “representantes de otros Departamentos en función de la naturaleza de los asuntos que se traten”.

En el artículo 10.2 de la LFT, respecto a la composición de la Comisión se establece que “estará presidida por el Consejero competente en materia de turismo y en la misma estarán representados los Departamentos de Economía y Hacienda; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; Educación y Cultura y Agricultura, Ganadería y Alimentación, del Gobierno de Navarra. Asimismo,

en función de los asuntos a tratar podrá recabarse la presencia de representantes de otros Departamentos”.

Por lo tanto, la LFT establece unas determinaciones mínimas en cuanto a la composición de la Comisión para luego, como hemos dicho, remitir lo relativo a su composición al posterior desarrollo reglamentario. Este Consejo no advierte que el proyecto de Decreto Foral contradiga la regulación legal en la concreta determinación de su composición, titulares de los distintos cargos en la misma, número de vocales o la procedencia y representatividad de éstos. Las referencias contenidas en la ley foral a concretos departamentos se ven matizadas en el texto reglamentario en cuanto que los vocales que integrarán la Comisión se identifican ahora, no ya por referencia a los concretos departamentos que puedan existir en cada momento coyuntural sino en relación a determinados ámbitos de competencia material, quedando garantizada en todo caso la representación en la Comisión de aquellos departamentos que en cada momento sean competentes en las materias mencionadas en la LFT.

El artículo 3 establece las funciones de la Comisión Interdepartamental de Turismo, que se concretan en su actuación como órgano de coordinación en materia de turismo, recibiendo las iniciativas que se propongan por los departamentos o formulando ella misma iniciativas y propuestas en orden a la coordinación de acciones en materia de turismo, sin que haya que oponer reparo jurídico a las funciones encomendadas al ser plenamente conformes con la naturaleza de órgano de coordinación que le atribuye la LFT.

El artículo 4 contempla normas de funcionamiento de la Comisión, estableciendo el régimen ordinario y extraordinario de sus reuniones, las condiciones requeridas para su constitución y adopción de acuerdos, practicando luego una remisión general a las normas establecidas para los órganos colegiados en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral, lo que nos sitúa en el régimen jurídico establecido en los artículos 28 y siguientes de la mencionada ley foral que, en definitiva, es respetado y no contrariado por la regulación contenida en el proyecto de Decreto Foral.

Por último, en las disposiciones finales se faculta al “Titular del Departamento competente en materia de turismo” para el desarrollo y ejecución (primera) y se dispone la entrada en vigor al día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda), sin que haya nada que objetar a estas disposiciones, dada su corrección jurídica, sin perjuicio de la observación formal que, con carácter general, ya hemos realizado.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Turismo se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.