

Expediente: 22/2013

Objeto: Proyecto de modificación del Decreto Foral que regula el Consejo de Turismo de Navarra.

Dictamen: 22/2013, de 25 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 25 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 Iruretagoyena Aldaz y don José Antonio Razquin Lizarraga,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

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 lo dispuesto en 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, 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 modifica el Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero, que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Turismo de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

1. Por Orden Foral 89/2012, de 21 de septiembre, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se dispone el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para regular la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Turismo de Navarra, encomendando la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento a la Dirección General de Turismo y Comercio.
2. En el mes de octubre de 2012 se remite borrador del proyecto de Decreto Foral a los distintos departamentos de la Administración Foral así como a los miembros del Consejo de Turismo de Navarra y a una amplia relación de entidades, asociaciones y consorcios relacionados con la promoción y desarrollo de las actividades turísticas.
3. Durante la fase de consultas y audiencia a las entidades directamente relacionadas se formularon las siguientes alegaciones:
 - La Asociación Navarra de Pequeña Empresa de Hostelería (ANAPEH), considerando inadecuada la incorporación al Consejo de Turismo de representantes del sector del comercio y proponiendo, ante el elevado número de miembros, la creación de una comisión permanente, postulándose para formar parte de ella. La citada alegación fue rechazada al considerar que tanto el Plan Integral de Turismo como el III Plan de Impulso del Comercio Minorista en Navarra persiguen armonizar y coordinar ambos sectores y, en cuanto a la comisión permanente, por considerar suficiente la previsión de comisiones de trabajo que contempla el artículo 4 del Decreto Foral 34/2004, que regula el Consejo de Turismo de Navarra y su funcionamiento.
 - El Consorcio de Desarrollo de la Zona Media y el Consorcio Turístico Plazaola propusieron su incorporación como miembros nominativos del Consejo de Turismo, propuesta

que fue desestimada al considerar que la norma debía garantizar la presencia de los Consorcios con idéntica participación en su conjunto.

- Alegación conjunta de los consorcios turísticos de Estella, Plazaola, Bertiz, Tierras de Javier y Desarrollo de la Zona Media, proponiendo que la representatividad de las diferentes comarcas esté recogida en el Consejo de Turismo y se amplíe el número de vocales por este concepto a la totalidad de consorcios operativos en Navarra y, como mínimo, que se mantengan los dos representantes de los consorcios. La propuesta fue admitida parcialmente en el sentido de ampliar la representación a dos miembros de los consorcios.
4. El 25 de enero de 2013, en la reunión del Consejo de Turismo de Navarra, se informó favorablemente el proyecto de Decreto Foral que modifica la regulación sobre su composición, organización y funcionamiento.
 5. Con fecha 14 de marzo de 2013, el Director del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y Comercio, emite informe en el que, tras referirse al marco normativo de aplicación y a la consideración del Consejo de Turismo de Navarra como órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de turismo, expone las razones que han llevado a proponer la modificación de la composición de dicho órgano, ampliando su número de miembros para dar cabida a nuevos representantes de los agentes sociales afectados haciéndolo más representativo, así como el procedimiento seguido en su elaboración, con especial referencia a la audiencia y participación de todas las asociaciones turísticas, los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y del propio Consejo de Turismo de Navarra. El informe finaliza afirmando que del Proyecto no se deriva otro coste que el propio del funcionamiento ordinario del departamento.

6. Al citado informe se le acompañan las preceptivas memorias normativa, organizativa y económica. La memoria normativa cita el artículo 9 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en lo sucesivo, LFT), que prevé la existencia del Consejo de Turismo de Navarra y el Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero, que reguló su composición, organización y funcionamiento y, tras reiterar las razones que motivan la modificación de su composición, afirma que la propuesta se ajusta al marco normativo de referencia. La memoria organizativa precisa que del Proyecto no se deriva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla, por lo que no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública y, por último, la memoria económica se limita a señalar que el Proyecto “no conlleva gasto alguno”.
7. El mismo día 14 de marzo de 2013, el Secretario General Técnico emite informe en el que se indica que la propuesta normativa no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo y que se adecua al artículo 14 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en lo referente a la obligación de los poderes públicos de implantar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo.
8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, igualmente con fecha 14 de marzo de 2013, emite informe jurídico analizando el marco normativo, el objeto de la propuesta de modificación y el procedimiento seguido en la elaboración de la norma y concluye afirmando que se han seguido los trámites pertinentes para que finalmente la composición del Consejo de Turismo de Navarra responda a la realidad social de la Comunidad Foral de Navarra conforme a la propuesta realizada por el Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, “por lo que puede afirmarse 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”.

9. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa informa el Proyecto el 27 de marzo de 2013, indicando que sobre la base de la documentación recibida el procedimiento se está tramitando correctamente aunque advierte de la ausencia de firma de conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda en la memoria económica. Por lo que se refiere a la forma y estructura de la norma se proponen algunas modificaciones y respecto del fondo considera que no es muy propio de una norma que pretende establecer un marco jurídico general integrar a entidades concretas, siendo más adecuado asignar los representantes en el Consejo de forma más genérica y abstracta.
10. El 9 de abril de 2013 la Técnica de Administración Pública del departamento, con el visto bueno del Secretario General Técnico, emite informe de consideraciones a las manifestaciones del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa. Se incorporan la conformidad de la Intervención Delegada de Hacienda en la memoria económica y la mayor parte de las sugerencias y recomendaciones sobre forma y estructura. Por el contrario, no se acepta la sugerencia con respecto a la cuestión de fondo, ya que “es precisamente la incorporación de tales representantes como vocales del Consejo uno de los objetivos perseguidos con la modificación”.
11. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 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.
12. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 24 de abril de 2013, a propuesta del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, tomó 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 consulta viene a modificar parcialmente el Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero, que, en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 9 de la LFT, reguló la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Turismo de Navarra y fue objeto de nuestro dictamen 72/2003, de 15 de diciembre.

Así pues, el Consejo de Navarra emite el presente dictamen con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (artículo 3.2 de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. El proyecto analizado ha seguido las pautas procedimentales establecidas en la mencionada regulación.

Conforme al artículo 59 de la LFGNP, mediante Orden Foral del Consejero se ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración normativa designando el órgano responsable de su elaboración y tramitación. Siguiendo las prescripciones legales, en el expediente administrativo remitido constan las preceptivas memorias normativa, organizativa y económica. Consta, igualmente, informe sobre el impacto por razón de sexo de la normativa propuesta. La propuesta normativa fue analizada por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y sus sugerencias y recomendaciones mayoritariamente aceptadas e incorporadas al texto final.

El Proyecto ha sido sometido a un amplio proceso de participación y audiencia de las entidades afectadas, a la opinión de los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral e informado favorablemente por el Consejo de Turismo de Navarra.

En definitiva, 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 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 (en lo sucesivo, 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 informe emitidos durante su tramitación, por la LFT, cuyo artículo 9 regula el Consejo de Turismo de Navarra como órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de turismo (apartado 1), determina sus funciones (apartado 2), fija las líneas maestras de su composición (apartado 3) y remite la regulación de su composición, organización y funcionamiento al desarrollo reglamentario (apartado 4); desarrollo que se materializó mediante el Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero, cuyo artículo 3 se modifica parcialmente con la propuesta normativa sometida a dictamen.

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 tiene por objeto modificar parcialmente la composición del Consejo de Turismo de Navarra que, en virtud de la habilitación conferida por el artículo 9.3 de la LFT fue aprobada mediante Decreto Foral 34/2004. En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral ahora examinado se dicta previa habilitación legal suficiente, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

B) Justificación

El Proyecto, que consta de un artículo único y una disposición final, tiene una exposición de motivos en la que, al igual que resulta de las distintas memorias e informes incorporados al expediente, explica y justifica su dictado en la conveniencia de ampliar el número de miembros del Consejo de Turismo de Navarra con la finalidad de hacerlo más plural y representativo, incorporando a su seno a representantes de los agentes sociales afectados y de determinadas Administraciones Públicas que hasta ahora no estaban presentes en el órgano consultivo en materia de turismo.

C) Contenido del proyecto

El artículo único modifica la composición del Consejo de Turismo de Navarra que se encuentra regulado en el actual artículo 3 del Decreto Foral 34/2004. El nuevo precepto mantiene inalterado el contenido de su apartado 1 que establece que el Consejo de Turismo de Navarra funcionará en pleno sin perjuicio de que puedan constituirse comisiones de estudio de conformidad con lo que establece el artículo 4 del Decreto Foral 34/2004. Es en el apartado 2, relativo a la composición, en donde se introducen las modificaciones más importantes, aunque gran parte de ellas se limitan a mejorar la forma de denominación de los representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de modo que permita

adaptarse a las diferentes denominaciones que puedan derivarse de decisiones organizativas o estructurales. Así, el Proyecto mantiene la atribución de la presidencia y vicepresidencia, respectivamente, al Consejero y al Director General que, en cada momento, con arreglo a la estructura organizativa y denominación, tengan atribuida la competencia en materia de turismo; atribuye la secretaría a la persona que designe el presidente de entre el personal funcionario del área de turismo que actuará con voz pero sin voto y mantiene como miembros del Consejo de Turismo a los directores de los servicios que en cada momento sean competentes en la materia. Igualmente, establece que seguirán siendo miembros del Consejo de Turismo de Navarra los nombrados por el Consejero del departamento competente, a propuesta de las asociaciones de mayor representación del ámbito de los hoteles, hoteles rurales, casas rurales, campamentos de turismo, restaurantes, albergues, agencias de viajes, apartamentos turísticos, organizaciones profesionales de congresos y empresas de actividades turísticas; asignando a cada una de ellas un representante en el Consejo de Turismo de Navarra. También, se mantiene la representación, con un miembro en el Consejo de Turismo, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y del sindicato de hostelería con mayor representatividad. El Proyecto mantiene la atribución de dos representantes en el Consejo de Turismo de Navarra a las asociaciones de empresarios de hostelería con mayor representatividad y a los Consorcios Turísticos precisando, con respecto a estos últimos, que sus representantes se alternarán conforme a lo que se establezca mediante Orden Foral del Consejero competente. Tal precisión, de nueva incorporación, pretende satisfacer las observaciones manifestadas por algunos Consorcios en fase de audiencia de garantizar que pueda existir representación de las diferentes comarcas o zonas turísticas.

El Proyecto, como novedad, aparte de las precisiones ya reseñadas y del cambio de denominación del representante en el Consejo por parte del Sector Público Empresarial de la Comunidad Foral que pasa a ser propuesto por la Empresa Navarra de Espacios Culturales en sustitución de la representación que anteriormente se asignaba a la empresa Pamplona

Convention Bureau, incorpora como miembros del Consejo de Turismo de Navarra a un representante designado por el Ayuntamiento de Pamplona, otro por la Federación Navarra de Comercio y otro por Cederna Garalur.

La regulación que contiene el proyecto de Decreto Foral no merece tacha alguna de legalidad ya que respeta el contenido del artículo 9.3 de la LFT que establece unas determinaciones mínimas en cuanto a la composición del Consejo de Turismo y que requiere -como hace la norma propuesta- que la presidencia recaiga en un representante del departamento competente en materia de turismo y que entre sus miembros se encuentren representados la Federación Navarra de Municipios y Concejos, los Consorcios turísticos, las asociaciones de empresas turísticas, la Cámara de Comercio e Industria de Navarra y aquellas otras que se establezcan reglamentariamente. Como ya dijimos en nuestro dictamen 72/2003, de 15 de diciembre, cumpliendo ese mínimo, el reglamento, dentro del margen de discrecionalidad que le es propio, tiene capacidad para definir que otras asociaciones u organizaciones deben estar representadas en el Consejo de Turismo de Navarra, su número de representantes y el de miembros totales. Ello no obstante, dada la voluntad de permanencia que es propia de las disposiciones de carácter general y ante el continuo proceso de reestructuración a que se encuentra sometido el entramado societario que compone el Sector Público Empresarial en la Comunidad Foral de Navarra, se recomienda utilizar otra forma para regular la designación de su representante en el Consejo de Turismo de Navarra ya que la mercantil Empresa Navarra de Espacios Culturales puede variar su denominación o incluso desaparecer afectando, con ello, a la composición del Consejo de Turismo de Navarra.

Los apartados 3, 4 y 5, en términos prácticamente iguales a su precedente normativo, regulan qué debe entenderse por asociación más representativa a los efectos de proponer a los miembros del Consejo de Turismo de Navarra, las sustituciones de los titulares en caso de ausencia y la facultad del Presidente de invitar a las sesiones del Consejo, con voz pero sin voto, a personas expertas cuando lo estime oportuno para el mejor

estudio y asesoramiento de los temas a tratar. Su regulación es adecuada a Derecho.

Por último, la disposición final única dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, previsión a la que tampoco puede formularse objeción alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 34/2004, de 9 de febrero, que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Turismo de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.