

| |
|---|
| <p>Expediente: 40/2003 Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Navarra. Dictamen: 48/2003, de 21 de julio</p> |
|---|

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de julio de 2003,

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 Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

El día 5 de junio de 2003 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 regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 5 de mayo de 2003.

A la solicitud le acompañan los siguientes documentos:

1. Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión de 5 de mayo de 2003, por el que se toma en consideración el mencionado proyecto de Decreto Foral.
2. Propuesta de elaboración de disposición general.

3. Informe de viabilidad jurídica.
4. Borrador de texto enviado a consulta de las organizaciones representativas del sector.
5. Alegaciones de la Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra.
6. Alegaciones de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.
7. Respuesta a las alegaciones presentadas.
8. Informe-propuesta de aprobación del proyecto de Decreto Foral por el Servicio de Turismo del Departamento correspondiente.
9. Informe del Secretario Técnico del Departamento.
10. 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, excepción hecha de que no ha sido remitida más que una copia autorizada del proyecto de Decreto Foral, en lugar de las dos exigidas en el apartado 2 del citado precepto.

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 14 configura el Registro de Turismo de Navarra como un registro público, de naturaleza administrativa, que tiene por objeto la inscripción de los establecimientos turísticos, las empresas turísticas no empresariales, y cualquier otro establecimiento o persona que, por su actividad turística, se determine reglamentariamente.

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 ..., a la ..., a las Secretarías Generales de ... y ..., a ..., a ..., a los Consorcios ..., ..., ..., ..., ... y ..., a ..., a ..., a ..., a ..., a ..., a la Asociación ..., a las Asociaciones de Casas Rurales de ..., de ..., ..., ..., ..., ... y ..., a ..., a ..., a ..., a..., a ..., a ..., a ..., a la ... y a

Constan, igualmente, las alegaciones al borrador de proyecto de Decreto Foral de la Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra y las de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, así como las respuestas del Director General de Comercio y Turismo, 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 Turismo, así como un muy escueto y poco significativo informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

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 14.

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 14 de la misma, que hace referencia detallada al Registro de Turismo de Navarra.

Como recuerda el preámbulo del proyectado Decreto Foral, la Ley Foral de Turismo –según señala su exposición de motivos- *ha optado no por el régimen de intervención administrativa clásico de la autorización, sino por limitar el control administrativo en esta materia a la inscripción en el Registro de Turismo de Navarra como forma de adentrarse en la más moderna práctica de sustituir el control previo administrativo autorizante por la técnica de la acreditación, que se deja al momento de la inscripción, respecto de la que se contempla asimismo, en este régimen de libertad de actuación, un sistema de silencio administrativo positivo. Todo ello sin perjuicio de la exigencia, en algunos casos, de previa clasificación o de título-licencia, a salvo además de la obtención de las pertinentes licencias locales.*

El preámbulo del Decreto Foral a examen destaca la utilidad del Registro que se crea, así como el hecho de que con él se dejará constancia administrativa de los datos significativos que afecten a la historia de cada establecimiento, actividad o entidad.

El artículo 1 repite literalmente el contenido del nº 1 del artículo 14 de la LFT.

El artículo 2 desarrolla con amplitud la obligatoriedad de la inscripción. Los dos primeros números se refieren al carácter obligatorio y, en su caso, a la inscripción voluntaria. La LFT establece la obligatoriedad de la inscripción *para las empresas turísticas y sus establecimientos, para las entidades turísticas no empresariales y para aquellas actividades que estén reglamentadas*. El artículo 2, número 1, del Decreto Foral recoge prácticamente el mismo contenido, si bien no alude –como lo hace la Ley Foral - a las actividades turísticas reglamentadas. Anuda este precepto el inicio del ejercicio de la actividad a la previa inscripción, lo cual parece razonable y en consonancia con la Ley Foral. El número 2, del mismo artículo, remite el alcance voluntario de la inscripción a *aquellas entidades que desarrollen actividades de interés turístico*. Así pues, esta norma reglamentaria parece distinguir entre *entidades que tengan naturaleza turística y aquellas que desarrollen actividades de interés turístico*; sólo la inscripción de estas últimas tendrá carácter voluntario.

El artículo 2.3 considera actividad turística clandestina aquella que es ejercida por una empresa que no está inscrita, estando obligada a ello. El artículo 9.2 (en realidad, debe ser el 7.2) remite al régimen de sanciones de la Ley Foral el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Decreto Foral.

El artículo 2.4 -en armonía con la Ley de la que trae causa (artículo 14.3, apartado segundo)- vincula el acceso a las ayudas y subvenciones a la inscripción en el Registro de Turismo, excepción, claro está, de las destinadas a la creación de nuevos establecimientos.

La concesión de la inscripción por silencio administrativo a los tres meses de su presentación contenida en el artículo 14.2 de la Ley Foral viene desarrollada en los números 6 y 7 del artículo 2 del Decreto Foral, contemplando la suspensión del plazo siempre que se haya requerido al solicitante la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos u otros elementos de juicio necesarios. Se prevé, igualmente, la exigencia

de motivación ante la improcedencia de una inscripción o su catalogación en categoría distinta de la solicitada.

El Decreto Foral prevé la ubicación del Registro en el *Departamento competente en materia de Turismo* (artículo 3), previsión que, a la vista de la reorganización administrativa producida posteriormente a la presentación de esta norma, resulta oportuna.

El artículo 4 contiene apartados sobre *organización y publicidad*, sin que el mismo merezca reproche alguno desde el punto de vista jurídico. Los artículos 7, 8 y 9 corresponden en realidad a los 5, 6 y 7, respectivamente; error, por cierto, que viene arrastrado desde el borrador inicial. Se corresponden con previsiones sobre procedimiento de inscripción, recursos relativos a impugnación de actos administrativos y régimen sancionador. Respecto de ellos no cabe formular reproche jurídico alguno.

El Decreto Foral proyectado contiene una disposición transitoria que contempla la inscripción de oficio de los establecimientos y empresas de actividades autorizadas conforme a la normativa anterior. Y tres finales, la primera de las cuales debería ser derogatoria para ajustarse a su contenido; la segunda, faculta al Departamento competente a dictar disposiciones necesarias para el cumplimiento, ejecución y desarrollo del Decreto Foral; y la tercera, establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el B.O.N.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.