

**Expediente:** 28/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 26/2005, de 28 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 28 de junio de 2005,

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

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 14 de junio de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente 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 (desde ahora, 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 regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 30 de mayo de 2005.

#### **I.2ª. Contenido del expediente**

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente siguiendo el orden en que están catalogados en el expediente:

1. Orden Foral 53/2005, de 13 de abril, del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de la norma, designando a la Subdirección de Juventud del Instituto Navarro de Deporte y Juventud como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2.- Memoria normativa suscrita, el día 29 de julio de 2004, por un técnico de Administración Pública del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

3.- Memoria económica, de 29 de julio de 2004, del Jefe de la Sección de Gestión de Programas del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

4.- Informe, en el que no consta fecha, de la Subdirectora de Juventud del Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

5.- Informe de impacto por razón de sexo, de 15 de abril de 2005, emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

6.- Informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de 23 de mayo de 2005.

7.- Informe, de 29 de abril de 2005, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

8.- Informe, de 19 de marzo de 2004, del Jefe del Servicio de Policía Foral.

9.- Cartas, de 31 de marzo de 2004, por las que se solicitan sugerencias sobre el proyecto al Jefe del Servicio de Policía Foral, al Director General de Interior, al Director General de Medio Ambiente, al Director General de Administración Local y al Director del Instituto de Salud Pública.

10.- Informe, de 5 de abril de 2004 (por error figura fechado en 2003), del Director del Instituto de Salud Pública.



particular, nuevas normas protección de consumidores y usuarios y de protección del medio ambiente.

El artículo 1 define el ámbito de aplicación del Decreto Foral, que comprende las actividades realizadas por jóvenes al aire libre dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, con excepción de las realizadas por centros docentes reconocidos oficialmente en el contexto de sus programas educativos.

En el artículo 2 se definen las actividades de jóvenes al aire libre, que son aquéllas abiertas a la pública concurrencia que se celebren con carácter ocasional y en las que participen personas menores de treinta años, en número de diez o superior, con una duración mínima de tres noches consecutivas en instalaciones móviles.

El artículo 3 define ciertos conceptos utilizados en el texto del proyecto, tales como las acampadas, los campos de trabajo para jóvenes y las marchas o travesías.

El artículo 4 establece la obligación de que las actividades estén dirigidas y cuenten con un responsable directo y permanente con determinada cualificación y, en determinados casos, con monitores de tiempo libre y responsables sanitarios.

El artículo 5 establece prohibiciones de ubicación de las actividades en lugares que implican riesgo para quienes las desarrollan o para terceros.

El artículo 6 establece requisitos de carácter sanitario, como disponer de botiquín y de personal sanitario responsable, recordando la aplicabilidad de la normativa general sectorial sobre aguas, residuos, higiene alimentaria, dotación el botiquín, centros de salud, aguas de baño, etc.

El artículo 7 somete las actividades a autorización y regula el modo de solicitarla.

El artículo 8 se refiere al procedimiento de otorgamiento o denegación de las autorizaciones.

El artículo 9 establece las obligaciones de los solicitantes, que se resumen en garantizar el cumplimiento del Decreto Foral, suscribir seguro de accidentes, custodiar documentación relativa a la actividad, colaborar con el personal técnico de la Administración, velar por la integridad de los participantes y el respeto al medio natural, prevenir el consumo de sustancias alcohólicas, tabaco y sustancias tóxicas, facilitar información a los participantes, ejercer el control de la actividad, adoptar precauciones para evitar daños y cumplir normativa de tráfico.

En fin, el artículo 10 regula la inspección, vigilancia y control de las actividades reguladas en el Decreto Foral y la exigencia de responsabilidad, en su caso, al promotor.

La disposición adicional remite, en cuanto al régimen de la acampada libre, al Decreto Foral 226/1993, de 19 de julio, que la regula.

La disposición transitoria deja a salvo la validez de las autorizaciones de actividades ya concedidas.

Y, para concluir, se deroga de forma expresa el Decreto Foral 147/1998, de 27 de abril, se faculta al Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud para desarrollar reglamentariamente el Decreto Foral y se dispone 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 consulta se dicta en desarrollo parcial de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aplicable a espectáculos y actividades recreativas que, realizados íntegramente en el territorio de la Comunidad Foral, vayan dirigidos al público en general o sean capaces de congregarlo. La disposición adicional primera de dicha Ley Foral faculta al Gobierno de Navarra, para dictar disposiciones de desarrollo y ejecución de lo establecido en ella.

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra se dicta al amparo de dicha autorización legal de desarrollo y ejecución y viene a derogar y sustituir al Decreto Foral 147/1998, de 27 de abril, donde se contiene la vigente normativa de desarrollo y ejecución de la Ley Foral 2/1989 en materia de actividades juveniles al aire libre.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004 (recurso de casación nº 1144/2001), “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”.

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP) regula, siguiendo las sugerencias de este Consejo, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. Esta normativa entró en vigor el día 1 de marzo de 2005.

El expediente administrativo de elaboración del proyecto, remitido a este Consejo de Navarra, se abre con una Orden Foral del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud de 13 de abril de 2005, lo que pudiera hacer pensar que estamos ante un procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias sujeto al régimen jurídico establecido por la citada LFGNP.

Sin embargo, no es así. La citada Orden Foral debe interpretarse como la expresión del deseo de la Administración de adaptar el procedimiento ya iniciado a las nuevas disposiciones legales, pero lo cierto es que se trata de un expediente cuya tramitación se inició hace más de un año, dado que en marzo de 2004 se solicitó informe sobre el proyecto al Jefe del Servicio de

Policía Foral, al Director General de Interior, al Director General de Medio Ambiente, al Director General de Administración Local y al Director del Instituto de Salud Pública.

Por tanto, la LFGNP no había sido aprobada en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En todo caso, y según ha venido reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, LFGACF), de aplicación en este caso, la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. 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. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

En el presente caso, constan en el expediente las memorias normativa y económica, informe justificativo del proyecto elaborado por la Subdirectora de Juventud del Instituto Navarro de Deporte y Juventud, el informe de impacto por razón de sexo, e informe jurídico de la Secretaría General

Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, de 23 de mayo de 2005.

Además, se ha sometido el proyecto a informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que efectuó algunas observaciones que, en su mayoría, parecen haber sido tenidas en cuenta si se observa del texto del proyecto remitido a este Consejo. Al efecto tenemos que señalar que no figura en el expediente el proyecto inicial, al que se refieren las observaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, por lo que no hemos podido contrastar ambos. El texto que nos ha sido entregado ha sido ya corregido con las sugerencias del citado Servicio, aunque —como hemos dicho antes— no todas han sido tenidas en cuenta: por ejemplo, no se han solicitado todos los informes previstos por la LFGNP pero no consideramos que ello constituya un defecto formal porque dicha Ley Foral no resulta aplicable al caso; ni se ha corregido alguna de las incorrecciones gramaticales detectadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que sugirió cambiar la expresión “entrará en vigor al día siguiente” por “entrará en vigor el día siguiente”.

Finalmente, el proyecto de Decreto Foral ha sido sometido a informe del Jefe del Servicio de Policía Foral, del Director General de Interior, del Director General de Medio Ambiente, del Director General de Administración Local y del Director del Instituto de Salud Pública. Se ha solicitado también la opinión de numerosas entidades privadas que pueden resultar afectadas por el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra. Se ha remitido el proyecto a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos de Cultura y Turismo y de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en términos generales, 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 LFGACFN y de la actualmente vigente LFGNP, 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.

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva sobre promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (artículo 44.14 de la LORAFNA), desarrollo comunitario; condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 44.18 LORAFNA). Tiene también competencia, en el marco de la legislación básica del Estado, de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c) LORAFNA]. Asimismo ostenta competencias sobre defensa de los consumidores y usuarios de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general del Estado [artículo 56.1.d) LORAFNA] y, en materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias forales y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la ley foral que desarrolla, esto es, la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra tiene por objeto el desarrollo de la Ley Foral 2/1989, que habilita al Gobierno con carácter general para dictar normas reglamentarias de desarrollo y ejecución (disposición final primera). 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.

### ***B) Justificación***

El dictado del proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de adecuar la normativa vigente (Decreto Foral 147/1998) a los cambios sociales producidos en los últimos años y a normativa más reciente en materia sanitaria, de protección de consumidores y usuarios y del medio ambiente.

### ***C) Contenido del proyecto***

El contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra ha sido ya resumido en los antecedentes de este dictamen.

Su ámbito de aplicación, definido en el artículo 1 (actividades realizadas por jóvenes al aire libre dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, con excepción de las realizadas por centros docentes reconocidos oficialmente en el contexto de sus programas educativos) y concretado en el artículo 2 (se entiende por actividades de jóvenes al aire libre aquellas, abiertas a la pública concurrencia, que se celebren con carácter ocasional y en las que participen personas menores de treinta años, en número de diez o superior, con una duración mínima de tres noches consecutivas en instalaciones móviles) se encuentra incluido dentro de los límites a los que se extiende la regulación contenida en la norma desarrollada, la Ley Foral 2/1989 (actividades recreativas que, realizadas íntegramente en el territorio de la Comunidad Foral, vayan dirigidos al público en general o sean capaces de congregarlo).

El proyecto contiene tres tipos de disposiciones. Unas, de carácter procedimental, que se adecuan a las normas generales reguladoras del procedimiento administrativo común. Otras imponen obligaciones a las personas o entidades promotoras y a los responsables de las actividades reguladas: en este caso el proyecto se limita a concretar, dentro de su ámbito, las obligaciones que en materia de protección de la salud y la seguridad de las personas y del medio ambiente se contienen en las

respectivas legislaciones sectoriales, así como la intervención de policía administrativa, control e inspección para asegurar su cumplimiento. En fin, contiene también disposiciones sancionadoras que se concretan en una remisión al régimen establecido por la ley foral desarrollada.

Las disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y finales no son susceptibles de objeción de clase alguna.

En consecuencia, el proyecto complementa de forma adecuada las disposiciones legales que desarrolla y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento