

Expediente: 51/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra.

Dictamen: 49/2005, de 14 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de noviembre 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, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simon Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 25 de septiembre 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 aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2005.

I.2ª. Contenido del expediente

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

1. Informe propuesta, de 21 de febrero de 2005, del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico, por el que se inicia el expediente.
2. Orden Foral 20/2005, de 24 de febrero, del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de la norma, designando a la Dirección General de Turismo y Promoción como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
3. Proyecto de Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos (primera versión).
4. Quince escritos de la Directora General de Turismo y Promoción, sin fecha, mediante los que se remite el proyecto de reglamento a diversas entidades asociativas afectadas por la norma, a sindicatos, a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra y a la Federación Navarra de Municipios y Concejos.
5. Alegaciones formuladas por la Asociación de Consumidores de Navarra Irache y la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.
6. Respuesta del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico a las alegaciones presentadas.
7. Oficio del Secretario General Técnico del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, de 1 de marzo de 2005, por el que se remite el proyecto al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, al Departamento de Salud y al Servicio de Patrimonio Histórico.
8. Observaciones de los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y de Salud.

9. Respuesta a las observaciones citadas en el número anterior.
10. Segunda versión del proyecto de Decreto Foral por el que aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos.
11. Informe del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda, de 13 de abril de 2005.
12. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, de 7 de abril de 2005.
13. Memoria normativa, de 7 de abril de 2005, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana.
14. Memoria organizativa, de 7 de abril de 2005, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana.
15. Informe sobre impacto por razón de sexo, de 7 de abril de 2005, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana.
16. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, de 25 de abril de 2005.
17. Texto del proyecto de Decreto Foral por el que aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra.
18. Oficios de remisión del proyecto a las asociaciones de amigos del Camino de Santiago de Estella. Baztán y Navarra.
19. Informe de la Secretaría General Técnica, de 5 de septiembre de 2005, sobre contenido del expediente, a efectos de su remisión al Consejo de Navarra.

20. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 23 de mayo de 2005, de toma en consideración del proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos alude al antecedente próximo del proyecto, el Decreto Foral 69/1999 al que pretende sustituir; a la previsión de desarrollo reglamentario contenida en el artículo 20 la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en adelante, LFT), que contempla los albergues turísticos como una clase de establecimientos de alojamiento turístico; y justifica la promulgación de la norma en la necesidad de actualizar las disposiciones vigentes y de crear la figura de los albergues del Camino de Santiago.

El artículo 1 aprueba el reglamento anexo. La disposición derogatoria deroga el citado Decreto Foral 69/1999. En las disposiciones finales se faculta al Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana para cumplir, ejecutar y desarrollar el reglamento y se dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

A su vez, el proyecto de Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra está ordenado en ocho capítulos y contiene un anexo.

El capítulo I contiene las disposiciones generales y consta de cinco artículos donde se regulan, sucesivamente, el objeto del reglamento, que son —con ciertas excepciones concretas— los establecimientos que ofrezcan al público de modo habitual y profesional y mediante precio, el servicio de alojamiento en habitaciones múltiples, junto con la práctica de alguna actividad relacionada con el entorno (artículo 1); el principio de unidad de explotación, de forma que la actividad quede sometida a una única titularidad empresarial ejercida en cada establecimiento (artículo 2); la clasificación de los albergues en tres categorías, a saber, primera, segunda y del Camino de Santiago (artículo 3); la obligación de exhibir una placa

distintiva cuyo diseño está contenido en el anexo (artículo 4); y ciertas normas sobre publicidad, facturas y documentos del albergue (artículo 5).

El capítulo II, bajo la rúbrica “ordenación de la actividad”, establece la obligación de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra y la documentación necesaria para la inscripción (artículo 6); y la posibilidad de dispensar, en casos singulares, alguno de los requisitos técnicos mínimos de los albergues (artículo 7).

El capítulo III establece el régimen de funcionamiento de los albergues e incluye normas sobre admisión de clientes (artículo 8), posibilidad de que exista un reglamento de régimen interior (artículo 9), publicidad de los precios (artículo 10), precio del alojamiento y de los servicios que han de estar incluidos en el mismo (artículo 11), emisión de facturas y recibos (artículo 12) y obligatoriedad de las hojas de reclamaciones (artículo 13).

El capítulo IV, relativo a las condiciones y servicios de los albergues, recuerda la obligatoriedad de cumplimiento de ciertas normas sectoriales (artículo 14), determina las instalaciones y servicios mínimos (artículo 15), las características de los dormitorios (artículo 16), la anchura de escaleras y pasillos (artículo 17), la separación de las instalaciones y servicios de los empleados (artículo 18), el contenido y ubicación de los planos de evacuación del establecimiento (artículo 19) y las normas del servicio de comedor (artículo 20).

El capítulo V dispone cuáles son los requisitos que han de cumplir los albergues según su categoría (primera, segunda o del Camino de Santiago): superficie útil de los dormitorios, proporción de dormitorios de reducida capacidad, servicios higiénicos, porcentaje de servicios higiénicos según las plazas de los dormitorios, equipamiento de los servicios de uso exclusivo de dormitorios, dimensiones y equipamiento del comedor, de la cocina y de la sala de usos múltiples. Para los albergues del Camino de Santiago se dispone que han de estar ubicados en el término municipal de las localidades por las que transcurre el Camino de Santiago.

El capítulo VIII -régimen sancionador- se remite a lo dispuesto por la LFT.

El anexo se destina a la determinación de las características de las placas anunciadoras de los albergues, según su categoría.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo parcial de la LFT, que regula el sector turístico de la Comunidad Foral de Navarra, y cuya disposición final segunda faculta al Gobierno de Navarra, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en ella.

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra se dicta al amparo de dicha autorización legal de desarrollo y aplicación y viene a derogar y sustituir al Decreto Foral 69/1999, de 1 de marzo, donde se contiene la vigente normativa de desarrollo y ejecución de la LFT.

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 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 inició con una Orden Foral del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana de 24 de febrero de 2005.

Por tanto, la LFGNP no había entrado en vigor en el momento de iniciación 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 memorias normativa y organizativa, informe económico del Servicio de Intervención General, informe de impacto por razón de sexo, varios informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana.

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 de carácter formal que han sido tenidas en cuenta en la elaboración de la versión final del proyecto.

Finalmente ha que reseñar que el proyecto ha sido remitido a los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y de Salud, y se ha solicitado también la opinión de sindicatos y de varias entidades privadas representativas de intereses del sector de hostelería y del Camino de Santiago.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral es 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 y ordenación del turismo (artículo 44.13 de la LORAFNA) y en uso de dicha competencia ha aprobado la LFT que constituye la norma de

cabecera que se desarrolla con el proyecto de Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra.

A) Habilitación y rango de la norma

La disposición final segunda de la LFT habilita al Gobierno, con carácter general, para dictar normas reglamentarias de desarrollo y aplicación de la misma. Además existe una habilitación específica en el artículo 20 de la LFT que encomienda al reglamento la determinación de los requisitos exigibles a los albergues turísticos y a sus categorías.

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 mejorar y actualizar la normativa vigente (Decreto Foral 69/1999) e introducir en la clasificación de los albergues la nueva categoría de albergues del Camino de Santiago.

C) Contenido del proyecto

El contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra ha sido ya resumido en los antecedentes de este dictamen.

La LFT, que es objeto de desarrollo, se refiere a los albergues de turismo en su artículo 20, del siguiente tenor:

“1. Son albergues turísticos los establecimientos que ofrezcan al público, de modo habitual y profesional y mediante precio, el servicio de alojamiento en habitaciones múltiples, junto con la práctica de alguna actividad relacionada con el entorno.

2. Quedan excluidos del concepto de albergues turísticos:

a) Las instalaciones destinadas al alojamiento en habitaciones múltiples en campamentos de turismo.

b) Los alojamientos en habitaciones múltiples cuando su uso esté condicionado a la pertenencia a un determinado grupo u organización.

c) Cuando el alojamiento en habitaciones múltiples se preste sin contraprestación económica, o la cantidad abonada tenga el carácter de donativo o de mera compensación de gastos al prestador del alojamiento.

d) Los Albergues Juveniles integrados en la Red de Albergues de Juventud, que se registrarán por su normativa específica.

3. Reglamentariamente se determinarán los requisitos exigibles a los albergues turísticos y a sus categorías.”

El artículo 1 del proyecto de reglamento reproduce literalmente los dos primeros apartados de este precepto legal, por lo que su ámbito de aplicación coincide exactamente con el establecido por la ley foral.

El resto del contenido del proyecto que dictaminamos se adecua a la encomienda específica que se contiene en el apartado 3 del artículo 20 de la LFT y no hallamos en el mismo nada que pueda considerarse contrario al ordenamiento vigente.

Sólo merece un breve comentario la limitación contenida en el artículo 2 del reglamento, según el cual “el alojamiento en albergues turísticos se ejercerá bajo el principio de unidad de explotación, de manera que la actividad quede sometida a una única titularidad empresarial ejercida en cada establecimiento”. Esta norma impone un determinado tipo de organización jurídica de la titularidad empresarial y no es materia propia de una disposición reglamentaria. No obstante no se puede objetar nada en contra de ella, dado que es fiel trasunto de lo ya establecido por el apartado 3 del artículo 15 de la LFT: “El alojamiento turístico se ejercerá bajo el principio de unidad de explotación, de manera que la actividad quede sometida a una única titularidad empresarial ejercida en cada establecimiento o conjunto de unidades de alojamiento, edificio o parte homogénea del mismo, que corresponda a alguna de las modalidades de alojamiento previstas en esta Ley Foral.”

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que aprueba el Reglamento de Ordenación de los Albergues Turísticos de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.