

**Expediente:** 56/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento Ordenación de los Establecimientos Hoteleros en la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 55/2005, de 28 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 28 de noviembre de 2005,

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 Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 2 de noviembre 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 aprueba el Reglamento de Ordenación de los Establecimientos Hoteleros, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 10 de octubre de 2005.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

El expediente remitido está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Por Orden Foral 25/2005, de 4 de marzo, del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana se inició el procedimiento de

elaboración de una disposición de carácter general para regular la ordenación de los establecimientos hoteleros, previstos en el artículo 18 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (a partir de ahora, LFT).

2. Con fechas 1 de marzo y 15 de abril de 2005, se envió un borrador de texto de decreto foral a consulta de las unidades administrativas y asociaciones representativas del sector.
3. Entre las alegaciones presentadas por las unidades administrativas se encuentran las de los Departamentos de Salud; Medio Ambiente Ordenación del Territorio y Vivienda, y Presidencia, Justicia e Interior. Las asociaciones que presentaron alegaciones fueron la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, la Asociación de Hoteles Rurales de Navarra, la Asociación de Consumidores de Navarra "Irache" y la Asociación de Empresarios de Hostelería de Navarra.
4. El Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico respondió a las alegaciones presentadas con fechas 20 y 27 de julio de 2005, argumentando la aceptación o rechazo de cada una de aquellas.
5. El 27 de julio de 2005, el Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico, hizo un Informe-propuesta de aprobación de la toma en consideración del proyecto definitivo de Decreto Foral por el que se pretende mejorar, actualizar y adaptar al nuevo marco legal las disposiciones contenidas en la normativa hasta ahora en vigor por medio del reglamento que se acompaña.
6. Con fecha 9 de agosto de 2005 se incorporan al expediente el informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana y las Memorias normativa y organizativa, así como también un informe sobre impacto por razón de sexo. La Memoria económica se emitió el 30 de agosto de 2005 señalando que la norma que se propone no supone incremento del gasto o disminución de ingresos, por lo que no se incluye informe de la Dirección General de Política Económica

y Presupuestaria, aunque indica que obra la conformidad de la Intervención General del Gobierno de Navarra.

7. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, de 21 de septiembre de 2005.
8. Informe de la Directora del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico, de 3 de octubre, justificando una última modificación del texto del proyecto.
9. Se incorpora el texto definitivo del proyecto de Decreto Foral, así como el Acuerdo aprobado en sesión del Gobierno de Navarra, de 10 de octubre de 2005, por el que se tomaba en consideración el proyecto objeto de nuestro dictamen.

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.

## **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 proyecto de Decreto Foral que contemplamos desarrolla la LFT, en particular su artículo 18, que establece las modalidades de establecimientos hoteleros, y el artículo 16.2, que contempla el establecimiento, por la vía reglamentaria, de una clasificación de los alojamientos por categorías.

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**

El artículo 59 de la Ley 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Según se deduce del examen de los documentos obrantes en el expediente enviados a este Consejo, reseñados con anterioridad, el borrador del proyecto de Decreto Foral fue remitido a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, a varias asociaciones y a los Departamentos del Gobierno de Navarra que pudieran estar interesados.

Constan, igualmente, las alegaciones al borrador del proyecto de Decreto Foral antes señaladas, así como las respuestas de la Directora del Servicio de Fomento y Ordenación del Sector Turístico, 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 Fomento y Ordenación del Sector Turístico que incluye la conformidad de la Intervención delegada de Economía y Hacienda en el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento afectado. Se aportan, también, memorias normativa, económica y organizativa, así como un informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Presidencia, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

La LFT establece en su artículo 9 el Consejo de Turismo de Navarra como órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de turismo. No obstante el carácter facultativo de su intervención, hubiera sido oportuno contar con su participación.

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; potestad cuya titularidad reconoce el artículo 55.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, y según esta norma corresponde al Gobierno de Navarra el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 7.12). Esta potestad adoptará la forma de Decreto Foral, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.3 de la citada Ley Foral 14/2004.

El artículo 5 de la LFT establece las competencias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en relación con el turismo, y su disposición final segunda faculta al Gobierno de Navarra y al Consejero competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la citada Ley Foral. Esta elaboración corresponde iniciarla al Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, a tenor de lo dispuesto en el artículo 59.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, reguladora del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

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-, 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, el marco de referencia para contrastar la adecuación jurídica del proyecto analizado, es la LFT.

El proyecto de Decreto Foral consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales. Incorpora igualmente el proyecto el reglamento estructurado en cinco capítulos que comprenden treinta artículos, y se añaden cinco anexos técnicos.

### ***A) Proyecto de Decreto Foral***

La exposición de motivos justifica la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en la materia y plantea el desarrollo reglamentario del artículo 18 de la LFT. El proyecto de Decreto Foral pretende mejorar, actualizar y adaptar al nuevo marco legal de la LFT las disposiciones contenidas en el Decreto Foral 48/1994, de 21 de febrero, que ahora se deroga.

El artículo único aprueba el Reglamento cuyo texto se adjunta.

La disposición adicional convierte los denominados hostales de categoría especial en hostales rurales. Semejante cambio es posible a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la LFT, en el que se ordenan los alojamientos turísticos, cuyo apartado f) admite, que a la relación que se establece, se puedan incorporar “cualesquiera otros que sean objeto de reglamentación especial”. Por su parte, el artículo 18.2 establece una relación de modalidades de establecimientos hoteleros y en su apartado 2 incide en que “cuando así se establezca reglamentariamente, los establecimientos hoteleros podrán obtener el reconocimiento de una especialización”.

Las disposiciones transitorias establecen un plazo de adaptación para su adscripción a la correspondiente categoría así como la aplicación de la normativa en vigor cuando se iniciaron las solicitudes en tramitación. La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 48/1994, de 21 de febrero, de ordenación de los establecimientos hoteleros. Por su parte, las disposiciones finales recogen la habilitación normativa de desarrollo a favor del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana y la entrada

en vigor en el momento de publicación del texto en el Boletín Oficial de Navarra.

### ***B) El Reglamento***

El reglamento comprende un capítulo primero dedicado a disposiciones generales (once artículos), un segundo sobre inscripción en el Registro de Turismo de Navarra (artículos 12 y 13), un tercero que establece las normas de funcionamiento de los establecimientos (artículos 14 a 20), un cuarto que se ocupa de cuestiones técnicas (artículos 21 a 29) y un quinto capítulo de referencia al procedimiento sancionador (artículo treinta). Se incorporan al texto cinco anexos.

El artículo 1º señala como objeto del reglamento la ordenación de los establecimientos hoteleros que define igual que el artículo 15.1 de la LFT. El párrafo 2 de dicho artículo incorpora un listado de locales excluidos de la definición anterior, en desarrollo del artículo 15.2 de la LFT.

El artículo 2º expone las modalidades de establecimientos hoteleros en consonancia con el artículo 16.1 de la LFT, y los artículos 3º a 7º definen cada uno de ellos, lo que la LFT hace en el artículo 18.

La unidad de explotación de la que se hace eco el artículo 8º ya estaba proclamada en el artículo 15.3 de la LFT.

Los artículos 16.2 y 17.3 de la LFT remiten a su regulación reglamentaria la clasificación de los establecimientos de alojamiento, y esto es lo que contempla el artículo 9 del proyecto de reglamento. Finalmente, los artículos 10 y 11 del capítulo primero recogen normas de identificación y publicidad ordenadas por el artículo 16, párrafos 4 y 5 de la LFT. El anexo 1 completa esta identificación.

El capítulo segundo recoge, en los artículos 12 y 13, lo relacionado con el Registro de Turismo, que establecido en los artículos 13.2, 14 y 16.3 de la LFT, ya fue regulado por el Decreto Foral 502/2003, de 25 de agosto.

El capítulo tercero (artículos 14 a 20) establece las normas de funcionamiento de los establecimientos hoteleros, lo que se hace en consonancia con lo señalado a partir del artículo 31 de la LFT.

Sobre el capítulo cuarto (artículos 21 a 29), dedicado a las cuestiones técnicas de los establecimientos hoteleros, tampoco hay reparos legales que hacer. La remisión a la normativa sectorial que de manera genérica hace el artículo 21 del proyecto parece preferir una exposición de principios que no introducir toda la normativa, siempre cambiante, que proceda de otros sectores de la Administración.

Nada que objetar al artículo 30 dado que remite la regulación sancionadora a lo ya expuesto en la propia LFT.

En consecuencia, el proyecto examinado no presenta tacha de legalidad alguna.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Establecimientos Hoteleros es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.