

Expediente: 44/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral que regula el alojamiento en casas rurales.

Dictamen: 38/2013, de 28 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de octubre de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, Consejera-Secretaria accidental, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 16 de octubre de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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 modifica el Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales (en lo sucesivo, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2013.

I.2ª. Contenido del expediente

El expediente remitido está integrado por las siguientes actuaciones y documentos:

1. El Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales mediante Orden Foral 34/2013, de 16 de mayo, dispuso iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general de modificación del Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales, encomendando la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento a la Dirección General de Turismo y Comercio.

2. El proyecto fue sometido a consulta del Consejo de Turismo de Navarra, que lo informó favorablemente en sesión celebrada el 30 de abril de 2013.

3. Con fecha 6 de mayo de 2013, mediante correo electrónico, se remitió el texto del proyecto a las asociaciones y entidades de distinta naturaleza relacionadas con el turismo y la restauración, habiéndose formulado una alegación por la Asociación Navarra de Pequeña Empresa de Hostelería (ANAPEH) en relación con el criterio de clasificación referido al estacionamiento de los vehículos de los huéspedes. Desde el Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio se le respondió que se incluiría en el artículo 42, punto 3º lo siguiente: “para la posible compensación de este apartado, se tendrá en cuenta la existencia de Ordenanzas municipales que limiten el acceso o el aparcamiento de vehículos en determinadas zonas o en unas fechas concretas”.

4. Con fecha 9 de mayo de 2013, mediante correo electrónico, se remitió el texto del proyecto a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin que éstos hayan formulado observación alguna.

5. Obra en el expediente remitido un informe propuesta suscrito por el Director del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio el 4 de junio de 2013.

6. Constan en el expediente la memoria normativa, que contempla el marco normativo de la propuesta con especial referencia a la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en lo sucesivo, LFT), las normas

derogadas y afectadas y un estudio de cargas administrativas señalando que no se incluyen nuevas trabas para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico; la memoria organizativa, de la que resulta que la propuesta normativa no implica la necesidad de modificar, anular o crear unidades orgánicas y tampoco genera incremento de plantilla; y la memoria económica, con el conforme de la Intervención delegada, que señala que el proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos. Igualmente se integra en el expediente un informe sobre impacto por razón de sexo, suscrito por el Secretario General Técnico del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales el 6 de septiembre de 2013, en el que se indica que el proyecto “no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación”.

7. Con fecha 24 de junio de 2013 y hasta el 5 de julio de 2013, se publicó el proyecto en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en dicho plazo, según se indica en el informe del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio el 2 de agosto de 2013.

8. Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales se emitió informe, sin fecha, en el que se reseñan el marco competencial y justificación del proyecto, su rango normativo, el objeto y contenido, el procedimiento seguido en su elaboración y el que debe seguirse para su definitiva aprobación y, en suma, se concluye que “el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la disposición propuesta se adecua al ordenamiento jurídico”. En este informe se indica que “la única alegación presentada ha sido debidamente valorada e incorporada al expediente, procediéndose a su estimación”, con referencia al contenido de tal alegación y de la respuesta dada a la misma.

9. Con fecha 25 de septiembre de 2013, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto en el que se

contienen propuestas de mejora respecto de su forma y estructura, así como observaciones en relación con el fondo de la regulación llevada a cabo.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, en su informe de contenido relativo al expediente, de 2 de octubre de 2013, reseña la documentación integrante del expediente, indica que se han atendido las recomendaciones formuladas por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa excepto la relativa al anexo III para no alterar la estructura del Decreto Foral a modificar y señala que no se precisa ningún otro informe de los aludidos en el punto 1º del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de enero de 1997.

11. El proyecto fue examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación de 7 de octubre de 2013, tal y como consta en el certificado emitido por el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, en el que se indica, además, que fue remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

12. El Gobierno de Navarra, en sesión de 9 de octubre de 2013, acordó tomar en consideración el proyecto al objeto de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final.

La exposición de motivos se refiere al papel de las casas rurales, alude a su regulación y señala que la modificación viene motivada por el paso del tiempo y el desarrollo de la actividad. La finalidad consiste en armonizar la normativa autonómica para facilitar la comprensión por parte del turismo nacional y extranjero de las categorías en las que se clasifican estos establecimientos, esto es, “se pretende establecer una nueva clasificación en categorías de las casas rurales de forma que sea similar a la de otras Comunidades Autónomas y sea también comparable a la que rige en el

resto de Europa”, lo que facilitará su publicidad en las campañas de promoción turística y redundará en un impulso del turismo en Navarra.

El artículo único consta de tres apartados en los que se modifican, respectivamente, el artículo 5, el artículo 42 y los Anexos I (Criterios de clasificación de las casas rurales de habitaciones), II (Criterios de clasificación de las casas rurales vivienda) y III (Placa identificadora).

En la disposición adicional única se prevé la clasificación de oficio de las casas rurales inscritas en el Registro de Turismo de Navarra conforme a las equivalencias que se prevén. En la disposición transitoria única se contempla que las solicitudes en tramitación no resueltas se clasificarán conforme a las nuevas categorías que se establecen. Y la disposición final única 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, que modifica el Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales, viene en la actualidad a desarrollar parcialmente la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (LFT), cuya disposición final segunda faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en ella y, más específicamente, su artículo 21.2 remite al desarrollo reglamentario la determinación de los requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a las casas rurales, así como las modalidades y categorías. Por tanto, 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

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regula en sus artículos 58 a 63 el

procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Turismo y Comercio. Acompañan al proyecto las memorias normativa –que incluye un apartado sobre el estudio de cargas administrativas-, organizativa y económica, no constando específicamente una memoria justificativa de la norma, si bien su conveniencia y necesidad resulta tanto de la memoria normativa como de los diversos informes que se han emitido en la sustanciación del procedimiento de elaboración. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

La norma en elaboración ha sido examinada por el Consejo de Turismo de Navarra, que la informó favorablemente. El proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en dicho plazo. Asimismo, ha sido sometido al trámite de audiencia, mediante la consulta a diversas organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados, que pudieron formular las alegaciones y observaciones que estimaron oportunas y la única sugerencia aportada –que ha de entenderse referida al apartado 3 de los criterios de clasificación de los anexos I y II- ha sido

estimada, si bien, pese a lo comunicado a la entidad alegante y a lo afirmado en el informe de la Secretaría General Técnica del departamento, no se ha incorporado al texto del proyecto.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del departamento, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP. Y el proyecto ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 7 de octubre de 2013.

De todo ello se deriva que el proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente, si bien debe corregirse la omisión padecida de falta de incorporación del texto correspondiente a la estimación de la alegación o sugerencia formulada en el trámite de audiencia.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 56 de la LFGACFN 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, la Ley Orgánica 13/1982, de 13 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), 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 rango legal de referencia que se desarrolla con el proyecto que dictaminamos.

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, como se ha dicho ya, existe una habilitación específica en el artículo 21.2 de la LFT que encomienda al reglamento la determinación de los requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a las casas rurales, así como las modalidades y 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 establecer una nueva clasificación en categorías de las casas rurales de forma que sea similar a la de otras Comunidades Autónomas y sea también comparable a la que rige en el resto de Europa, considerando que ello facilitará su publicidad en las campañas de promoción turística y redundará en un impulso del turismo en Navarra. Ello atiende, aunque no se explicita en el expediente, a la medida de “homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros, rurales y campings” prevista en el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015.

C) *Contenido del proyecto*

La LFT, que es desarrollada por el proyecto que dictaminamos, incluye las casas rurales entre los establecimientos de alojamiento turístico [artículo 16.1.d)]. Para estos establecimientos remite al desarrollo reglamentario la determinación de una clasificación por categorías en la que se valorará la calidad de los servicios e instalaciones con fijación de algunos elementos de obligada ponderación (artículo 16.2); dispone la exhibición obligatoria en ellos de una placa normalizada conforme a lo dispuesto reglamentariamente en la que fijará el distintivo correspondiente al tipo de establecimiento y su

clasificación (artículo 16.4); y les impone el cumplimiento de condiciones de calidad, debiendo mantener los requisitos mínimos para su clasificación y registro (artículo 17.2) y previendo que, con carácter complementario a la clasificación por categorías, se podrá establecer reglamentariamente un sistema de clasificación cualitativa, en el que se valore y acredite la calidad de las instalaciones, servicios y capacitación del personal (artículo 17.3). En particular, define las casas rurales como “los establecimientos destinados a la prestación del servicio de hospedaje, con o sin servicio de comidas, mediante el pago de un precio, en un edificio situado en el ámbito rural, cuyas características estéticas sean las propias de la arquitectura tradicional de la zona” (artículo 21.1) y remite al desarrollo reglamentario la fijación de los requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a ellas, así como las modalidades y categorías (artículo 21.2).

A partir de esta normativa legal, procede a continuación ponderar la adecuación jurídica del proyecto examinado, reflejando los cambios propuestos. El artículo 1, apartado Uno, del proyecto modifica el artículo 5 del Decreto Foral 243/1999, estableciendo que las casas rurales se clasificarán, según la calidad de sus servicios e instalaciones, en las categorías de 5, 4, 3, 2 o 1 estrellas, de conformidad con las normas establecidas en los anexos I y II del Decreto Foral. Con ello, se sustituye la anterior clasificación de las casas rurales en tres categorías identificadas con hojas por otra en cinco niveles identificados mediante estrellas; lo que cumple adecuadamente la remisión al desarrollo reglamentario del artículo 21.2 de la LFT.

El artículo 1, apartado Dos, del proyecto modifica el artículo 42 (“Criterios de clasificación”) del Decreto Foral 243/1999, con la sustitución de las referencias a la anterior clasificación en hojas por las menciones a estrellas y la adecuación a la mayor horquilla de la nueva clasificación, de suerte que “la presencia de alguna de las circunstancias que conllevan la clasificación de 1 Estrella (antes, Hoja), implicará la asignación de esta categoría” e “igualmente, la presencia de una circunstancia que impide la obtención de la categoría de 4 o 5 estrellas (antes, 3 Hojas) conllevará la clasificación en la categoría inmediata anterior, de acuerdo con la

puntuación obtenida”. Ello también complementa correctamente los artículos 16 y 21 de la LFT.

El artículo 1, apartado Tres, del proyecto modifica, dándoles nueva redacción, los anexos I (Criterios de clasificación de las casas rurales de habitaciones), II (Criterios de clasificación de las casas rurales vivienda) y III (Placa identificadora). En los dos primeros se determinan los criterios a tener en cuenta para llevar a cabo la nueva clasificación en cinco categorías por estrellas y en el tercero no se fijan ya la forma y dimensiones de la placa, sino que sus características serán fijadas por el Consejero competente en materia de turismo. Nada ha de objetarse a tales anexos que son complemento necesario y adecuado de los preceptos referidos de la LFT, que remite al efecto al desarrollo reglamentario. No obstante, desde la perspectiva de técnica normativa, conviene indicar que el anexo III, que recoge la previsión del artículo 16.4 de la LFT y ahora no incluye las características de la placa, resulta más propio de un artículo del Decreto Foral, como sugirió el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa.

Tampoco plantean cuestiones de legalidad las restantes disposiciones del proyecto. La disposición adicional única fija una tabla de equivalencias para la aplicación de oficio de la nueva clasificación; la disposición transitoria única prevé la aplicación a las solicitudes en tramitación no resueltas de las nuevas categorías que se establecen; y la disposición final única dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Por otra parte, se recomienda una revisión del texto del proyecto para corregir los defectos formales y gramaticales existentes. Entre otros, parecen superfluos los rótulos referidos a las disposiciones adicionales, transitorias y finales, cuando éstas son únicas y aparece la mención en singular en cada una de ellas; en el párrafo séptimo de la exposición de motivos se alude a las “categorías de las casas” omitiendo el adjetivo “rurales”; en la nueva redacción del artículo 5 donde dice “los anexo” debe decir “los anexos”; en el párrafo cuarto del artículo 42 debe unificarse la mención a las estrellas utilizando la minúscula inicial; en los anexos se

aprecia la utilización de distintos signos de puntuación (coma y punto) como separador decimal de las expresiones numéricas escritas en cifras, recomendándose su unificación con el uso de la coma; de mantenerse la utilización de símbolos de unidades (m, l), éstos no deberían ir seguidos de punto; y en el anexo I, punto 4, las menciones “m.2” deben sustituirse por “m²”.

Finalmente, debe recordarse la necesidad de subsanar la falta de incorporación del texto correspondiente a la estimación de la alegación habida en el trámite de audiencia.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Decreto Foral 243/1999, de 28 de junio, por el que se regula el alojamiento en casas rurales, se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que deba corregirse la omitida incorporación del texto correspondiente a la estimación de la alegación formulada en el trámite de audiencia.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.