

**Expediente:** 45/2013

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 42/2013, de 18 de noviembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 18 de noviembre de 2013,

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

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

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 lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo. El proyecto ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2013. Aunque en el oficio de remisión se habla del Decreto Foral 24/1999, de 30 marzo, hemos de entender que quiere referirse al indicado Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo.

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

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen:

1. El Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, acordó mediante Orden Foral 35/2013, de 16 de mayo, iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general de modificación del Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra. Se encomendó la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento a la Dirección General de Turismo y Comercio.
2. 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 conste que éstos hayan formulado observación alguna.
3. Con fecha 6 de mayo de 2013, mediante correo electrónico, se remitió el texto del proyecto a alrededor de sesenta asociaciones y entidades de distinta naturaleza relacionadas con el turismo, el alojamiento, la restauración y el medio ambiente.
4. 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.
5. Obra en el expediente remitido a este Consejo un informe propuesta suscrito por el Director del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio con fecha de junio de 2013 (no consta el día).
6. Entre las fechas de 24 de junio de 2013 y el 5 de julio de 2013 estuvo abierto el plazo 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 de 2 de agosto de 2013.

7. Constan en el expediente una memoria económica, con la conformidad de la Intervención delegada, en la que se señala que el proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos, razón por la cual no se ha requerido informe de la Dirección General de Presupuestos; una 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; una 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. Falta, en todas estas memorias, la fecha en que se han elaborado y la firma del funcionario o designación del órgano que las ha elaborado, por lo que hemos de suponer que se responsabiliza de ellas el órgano al que se encomendó la elaboración y tramitación del proyecto, es decir, la Dirección General de Turismo y Comercio.
8. 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”.
9. 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”.

10. 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.
11. 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 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.
12. 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.
13. 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 a la popularidad y aceptación del alojamiento en los campamentos de turismo y la importancia de su aportación económica al gasto turístico en Navarra. Se considera necesario armonizar la normativa foral con la de otras comunidades autónomas, e incluso con la que rige en el resto de Europa, para facilitar la comprensión por parte del turismo nacional y extranjero de las categorías en las que se clasifican estos establecimientos, para facilitar su publicidad en las campañas de promoción turística organizadas por el Estado en ámbitos exteriores y para que los operadores turísticos tengan un cabal conocimiento de la oferta de este tipo de alojamientos en Navarra. Todo ello -se dice- redundará en un impulso del turismo en Navarra con lo que ello tiene de beneficioso para el resto de ámbitos económicos.

En la disposición adicional única se prevé la clasificación de oficio de los campamentos de turismo inscritos 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. 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 por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo, viene a desarrollar parcialmente la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (LFT). A tenor de su artículo 1, la citada Ley Foral tiene como objeto la regulación del sector turístico de la Comunidad Foral de Navarra, estableciendo sus fines y principios, determinando las actuaciones de las

Administraciones Públicas de Navarra para la ordenación y promoción de las actividades turísticas y de la calidad en la prestación de los servicios turísticos, fijando los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes en materia de turismo y potenciando los recursos turísticos de Navarra.

La disposición final segunda de la LFT 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 19.4 remite al desarrollo reglamentario la determinación de los requisitos técnicos exigibles a los campamentos de turismo y a sus 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 35/2013, de 16 de mayo, 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 consta 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 en su sesión del día 30 de abril de 2013.

El proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal de 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 resulta del informe suscrito el día 2 de agosto de 2013 por el Jefe de la Sección de Ordenación del Turismo y el Comercio.

Asimismo, ha sido sometido al trámite de audiencia, mediante la consulta a un amplio número de organizaciones y asociaciones representativas de los intereses afectados, que pudieron formular las alegaciones y observaciones que estimaron oportunas. No consta en el expediente que se haya presentado observación alguna.

El proyecto también ha sido remitido al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que emitió su informe el día 25 septiembre 2013 aconsejando la adopción de determinadas modificaciones formales que han sido atendidas, según consta en el informe del Secretario General Técnico de 2 de octubre de 2013.

El proyecto y su tramitación han sido informados por la Secretaría General Técnica del departamento (informe de la Sección de Régimen Jurídico, no fechado, con el visto bueno del Secretario General Técnico), en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP, y aquél ha sido remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y fue examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 7 de octubre de 2013.

De todo ello se deriva que, en términos generales, el proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

#### ***A) Competencia de la Comunidad Foral***

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.

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

La disposición final segunda de la LFT habilita al Gobierno, con carácter general, para dictar normas reglamentarias para su desarrollo y aplicación. Además, como se ha dicho ya, existe una habilitación específica en el artículo 19.4 de la LFT que encomienda al reglamento la determinación de los requisitos técnicos y servicios mínimos exigibles a los campamentos de turismo 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.

### ***C) 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 los campamentos de turismo 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.

### ***D) Contenido del proyecto***

La LFT, que es desarrollada por el proyecto que dictaminamos, incluye los campamentos de turismo entre los establecimientos de alojamiento turístico [artículo 16.1.b)]. 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 los

campamentos de turismo como “el espacio de terreno debidamente delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, destinado a facilitar temporalmente a las personas, mediante precio, un lugar para la vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos y utilizando como elemento de estancia tiendas de campaña, caravanas u otros elementos similares transportables” (artículo 19.1) y remite al desarrollo reglamentario la fijación de los requisitos técnicos exigibles a los campamentos de turismo y a sus categorías (artículo 19.4).

A la luz de estos preceptos legales procederemos a ponderar la adecuación jurídica del proyecto examinado, reflejando los cambios propuestos.

El apartado Uno del artículo único del proyecto modifica el artículo 16 del Reglamento de Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, ROCT), aprobado por el Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo, estableciendo que los campamentos de turismo se clasificarán, según la calidad de sus servicios e instalaciones, en las categorías de 5, 4, 3, 2 o 1 estrellas. Con ello, se sustituye la anterior clasificación de los campamentos de turismo en cuatro categorías (lujo, primera, segunda y tercera). La nueva norma está suficientemente amparada por la remisión al desarrollo reglamentario del artículo 19.4 de la LFT.

El apartado Dos del artículo único del proyecto modifica el artículo 17 del ROCT, relativo a la placa distintiva que los campamentos de turismo deben exhibir en la entrada principal, cuyos símbolos deben adaptarse a las nuevas categorías. En el nuevo precepto se encomienda al consejero competente en materia de turismo la determinación de las características de dichas placas. Es conforme a derecho.

El apartado Tres del artículo único del proyecto modifica el apartado 3 del artículo 22 del ROCT, en el que se regulan las características de las parcelas en que se divide el territorio de acampada. La razón de la modificación reside en fijar, de acuerdo con la nueva clasificación, las

superficies mínimas de las parcelas en función de la categoría de los campamentos de turismo. La modificación es consecuencia directa de las anteriores y no merece tacha de legalidad.

El apartado Cuatro del artículo único del proyecto modifica el artículo 34 del ROCT, estableciendo los nuevos requisitos técnicos por categorías. La habilitación contenida en el artículo 19.4 de la LFT otorga cobertura jurídica suficiente al Gobierno de Navarra para dictar esta norma reglamentaria.

El apartado Cinco del artículo único del proyecto suprime el anexo del ROCT, en el que actualmente se establece el modelo de placa distintiva de las categorías en los campamentos de turismo. Como hemos dicho anteriormente, una vez que se apruebe el proyecto de decreto foral objeto de este dictamen, el consejero competente en materia de turismo estará habilitado para fijar las características de las placas distintivas, por lo que es lógica e intachable jurídicamente la derogación del anexo.

La disposición adicional única del proyecto ordena clasificar los campamentos de turismo inscritos en el Registro de Turismo de Navarra de acuerdo con las nuevas categorías, estableciendo las equivalencias entre las antiguas y las nuevas. Es conforme con el ordenamiento jurídico.

La disposición transitoria única se refiere a las solicitudes de inscripción que se encuentren en tramitación y no hayan sido resueltas, las cuales se clasificarán en las categorías establecidas por la nueva redacción del artículo 16 del ROCT. Es igualmente conforme a Derecho.

La disposición final única prevé la entrada en vigor del nuevo decreto foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que tengamos nada que objetar a ello.

### **III CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Campamentos de

Turismo en la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.