Expediente: 2/2024 **Objeto**: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las áreas de pernocta del turismo itinerante de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en la Comunidad Foral de Navarra. **Dictamen**: 6/2024, de 21 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de febrero de 2024,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza; Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz y don José Luis Goñi Sein, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 19 de enero de 2024 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las áreas de pernocta del turismo itinerante de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de enero de 2024.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 146E/2022, de 15 de septiembre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, se ordenó la iniciación del procedimiento para la elaboración de un Decreto Foral que regule el turismo itinerante de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en al Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto), designándose al Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, como órgano encargado, junto con la Secretaría General Técnica, de su elaboración y tramitación.

2. La consulta pública previa, a través del portal de Gobierno Abierto, se produjo entre los días 4 al 25 de octubre de 2022, recibiéndose un total de veintidós aportaciones realizadas por doce personas y entidades diferentes tal y como consta en el informe de 16 de noviembre de 2022, suscrito por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio.

3. Obra en el expediente un primer borrador del Proyecto que, a su vez, estuvo sometido a información pública en el portal de Gobierno Abierto, entre los días 5 de mayo y 4 de junio de 2023, al objeto de hacer posible la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias.

4. Tal y como consta en el informe relativo a la participación pública de 5 de septiembre de 2023, suscrito por la misma Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, se recibieron trece aportaciones realizadas por once personas y entidades diferentes y durante la fase de exposición pública se mantuvieron reuniones con las entidades locales de Navarra que disponen de alguna infraestructura de acogida de autocaravanas, grupos de acción local y asociaciones de autocaravanistas, incorporándose de manera parcial o total algunas de las aportaciones efectuadas, lo que aparece debidamente argumentado en el informe.

5. Obran en el expediente los informes de 16 de mayo de 2023, de impacto de género, de evaluación sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género y de evaluación de impacto climático, suscritos por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio, así como los correlativos de Observaciones del Instituto

Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua y del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, también fechados el mes de mayo de 2023. Igualmente, el informe sobre impacto de accesibilidad y discapacidad, así como el estudio de cargas administrativas, ambos de 7 de septiembre de 2023, y también suscritos por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio.

6. Con fecha de 21 de septiembre de 2023, el Proyecto fue remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, recibiéndose aportaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua y del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, emitiéndose el correspondiente informe por parte de la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio con fecha de 17 de octubre de 2023.

7. La memoria económica, de fecha 26 de octubre de 2023 y que cuenta con el visto bueno de la intervención delegada, considera que el Proyecto no supondrá ni incremento de gastos, ni una disminución de ingresos, adecuándose a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

8. Obran, asimismo, en el expediente las memorias normativa, de 3 de noviembre de 2023, y justificativa, de 8 de noviembre de 2023.

9. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Deporte y Turismo emitió informe con fecha 2 de noviembre de 2023, concluyendo que la elaboración del Proyecto se adecuaba a la legalidad vigente.

10. Obra también en el expediente el informe de correcciones técnicas de 8 de noviembre de 2023, suscrito por la Directora del Servicio de Ordenación y Fomento del Turismo y del Comercio.

11. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió su informe el 23 de noviembre de 2023 realizando una serie de consideraciones sobre la forma y estructura de la norma y sobre aspectos de fondo que, han sido incorporadas al Proyecto, conforme a lo señalado

por el informe del Director de Ordenación, Gestión y Calidad del Turismo de 26 de diciembre de 2023.

12. El Consejo de Turismo tuvo conocimiento del Proyecto en su sesión de 15 de diciembre de 2023.

13. El Proyecto fue examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación de 15 de enero de 2024.

14. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 17 de enero de 2024, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la petición al Consejo de Navarra de su dictamen preceptivo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, veintidós artículos integrados en cinco títulos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y dos anexos.

En la exposición de motivos se alude al marco jurídico establecido por el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, que ha quedado ampliamente superado, a la necesidad de adecuar la actividad turística a las exigencias del turismo itinerante, así como a las competencias exclusivas de Navarra en materia de promoción y ordenación del turismo. Igualmente, a lo señalado por el artículo 16.1.g) y por la disposición final segunda de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (en adelante, LFT). Se señala que la norma se estructura en veintidós artículos distribuidos en cinco títulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y dos anexos, refiriéndose lo regulado por cada uno de los reseñados títulos.

El título I, «Disposiciones generales», contiene cuatro artículos, respectivamente referidos a los ámbitos objetivo y subjetivo, a las categorías de las áreas de pernocta y al emplazamiento.

El título II, «Requisitos técnicos», aparece dividido en dos capítulos. El I («Requisitos técnicos generales») comprende los artículos 5 a 12, sobre cierre perimetral, parcelas, viales, iluminación, señalización, distintivo y servicios e instalaciones. El capítulo II («Requisitos técnicos por categoría») engloba los artículos 13 a 15, referidos a la categoría básica, a la plus y a la complementaria.

El título III, sobre el régimen de funcionamiento, incluye los artículos 16 a 20, sobre tiempo máximo de estancia, restricciones, calendario de apertura, normas de régimen interior y seguro de responsabilidad civil.

El título IV, con un único artículo (el 21) está referido al «Procedimiento de inscripción, modificación y baja en el Registro de Turismo de Navarra».

El título V, artículo 22, regula el régimen sancionador.

La disposición transitoria única está referida a las solicitudes de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra que se encuentren en tramitación, que se regirán por el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, salvo que el interesado solicite expresamente la aplicación del Proyecto, y a la adaptación de las instalaciones a lo dispuesto en la normativa que se aprueba. La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas. La disposición final única faculta a la persona titular del departamento competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación, desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el Proyecto. La disposición final segunda confiere esa misma facultad para la modificación o actualización de los anexos, y, por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de este Decreto Foral 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 desarrolla lo dispuesto por la LFT, sustituyendo la regulación que venía recogida en el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, lo que ya fue objeto de nuestro dictamen 31/2014, de 22 de octubre.

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

En ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde a Navarra en materia de promoción y ordenación del turismo, conforme a lo dispuesto por 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), el Parlamento de Navarra aprobó la LFT, con la autorización de desarrollo reglamentario contenida en su disposición final segunda y con la remisión específica de su artículo 16.1.g) a ese mismo desarrollo reglamentario para ordenar cualesquiera establecimientos de alojamiento turístico.

Además, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia exclusiva de Navarra en materia de ordenación del turismo, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, y su rango es el adecuado.

II.3ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa persigue el objetivo de regular las áreas de pernocta del turismo itinerante con cualquier tipo de modalidad de vehículo vivienda, que quedan configuradas como una clase de establecimiento de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.g) de la LFT.

En consecuencia, el Proyecto ha de ajustarse primordialmente a la LFT, así como al resto del ordenamiento jurídico.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan 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 distintas memorias e informes incorporados al expediente.

La iniciativa de elaboración del Proyecto, que parte del dictado de la Orden Foral 146E/2022, de 15 de septiembre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, se sometió a consulta pública previa en el portal de Gobierno Abierto, del 4 al 25 de octubre de 2022. Posteriormente, su texto fue sometido a información pública del 5 de mayo al 4 de junio de 2023, recibiéndose en ambos casos las correspondientes aportaciones que fueron debidamente informadas.

Fue remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral, informándose, también, al Consejo de Turismo de Navarra.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa, justificativa, económica y organizativa, los informes de impacto de género, de evaluación

sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, sobre impacto de accesibilidad y discapacidad y de evaluación de impacto climático. Obra igualmente en el expediente el correspondiente estudio de cargas administrativas.

Igualmente se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de género y de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, y de impacto por razón de género en los que se realizan observaciones y recomendaciones, así como los informes sobre evaluación del impacto climático.

Se cuenta con el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Deporte y Turismo, en el que se concluye que la elaboración del Proyecto se adecua a la legalidad vigente.

Ha recaído, asimismo, el Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, cuyas observaciones de fondo, estructura y forma han sido incorporadas al Proyecto.

La Comisión de Coordinación examinó el Acuerdo del Gobierno de Navarra de la toma en consideración de la norma proyectada, y por Acuerdo del Gobierno de Navarra, en sesión de 17 de enero de 2024, se acordó la misma, solicitándose nuestro preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta a Derecho, debiendo señalarse que si bien en la actualidad el ejercicio de la competencia sobre ordenación turística corresponde al Departamento de Cultura, Deporte y Turismo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 14 del Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2023, de 17 de agosto, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en tanto no se proceda al desarrollo de la estructura orgánica del citado Departamento a nivel de Servicios y Secciones, será de aplicación en cuanto no se oponga al contenido del presente Decreto Foral y

en lo que se refiere a su ámbito competencial, lo dispuesto en el Decreto Foral 273/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura y Deporte, así como en el Decreto Foral 265/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, a cuya Dirección General de Turismo, Comercio y Consumo correspondían las propuestas del desarrollo normativo en materia de turismo, conforme establecía su artículo 49.k).

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), así como del artículo 56.2 y 3 de la 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.

Como se ha señalado, la principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LFT, que es objeto del presente desarrollo reglamentario.

A) Justificación

El Proyecto aparece suficientemente justificado en su exposición de motivos y en las distintas memorias obrantes en el expediente, donde se hace referencia a la necesidad de adecuar la actividad turística a las exigencias del turismo itinerante, dando una mejor respuesta a esta forma de alojamiento de personas viajeras que utilizan para pernoctar sus propios vehículos, pretendiéndose generar con la nueva ordenación espacios turísticos específicos y adecuados a las necesidades del turismo itinerante,

mediante la creación de una red de áreas de pernocta, que convierta la actividad en un verdadero recurso turístico.

B) Contenido

Como hemos señalado, el título I, «Disposiciones generales», contiene cuatro artículos.

El artículo 1, «Ámbito objetivo», determina el objeto del Proyecto, que es el regular las áreas de pernocta del turismo itinerante que se establezcan en la Comunidad Foral de Navarra para cualquier tipo de modalidad de vehículo vivienda, entre los que se incluyen las autocaravanas, caravanas, campers y similares. Ese mismo precepto define las áreas de pernocta como espacios de terreno abiertos al público para su ocupación transitoria y exclusiva por cualquier tipo de vehículo vivienda, a cambio de una contraprestación económica y que cumplan con los requisitos y características que se establezcan en el decreto foral.

Ninguna objeción merece este precepto, que constituyen desarrollo de lo prevenido en el artículo 16.1.g) de la LFT.

El artículo 2, «Ámbito subjetivo», señala que lo dispuesto en el Proyecto será de aplicación a las áreas de pernocta del turismo itinerante que se implanten en la Comunidad Foral de Navarra, y excluye de su ámbito de aplicación a los aparcamientos habilitados para la parada y estacionamiento de vehículos regulados por la normativa de tráfico y circulación, a los espacios habilitados para su ocupación ocasional por feriantes y comerciantes, a las áreas de guarda y custodia de vehículos y a los campamentos de turismo.

Al margen de que no se comprende muy bien la calificación del precepto como «ámbito subjetivo», cuando realmente trata de referirse específicamente a las áreas de pernocta de turismo itinerante que se implanten en Navarra y de excluir de su aplicación a los espacios de aparcamientos en vías públicas regulados por la normativa de tráfico y circulación, a los ocasionales de personas feriantes, a las áreas de guarda de vehículos y a los campamentos de turismo, a los que se refiere el artículo

16.1.b) de la LFT y el Decreto Foral 24/2009, de 30 de marzo, regulador de los mismos, es lo cierto que el precepto no merece tacha de legalidad de ningún tipo.

El artículo 3, «Categorías de las áreas de pernocta», establece tres: La básica, la plus y la complementaria. En la primera se incluirán las áreas que cumplan con los requisitos técnicos generales establecidos en el Proyecto, sin que pueda exceder de 20 el número de sus parcelas. En la segunda, se incluirán las que dispongan de los servicios adicionales establecidos en el artículo 14, sin que el número de parcelas pueda exceder de 40. La categoría complementaria estará constituida por aquellas áreas vinculadas a una actividad turística o establecimiento principal, pudiendo ser de categoría básica o plus, en función del nivel de sus servicios y sin que el número de parcelas pueda exceder de 5, aunque esta limitación no se aplica a las áreas complementarias a un campamento de turismo.

Ello se ajusta a lo dispuesto por el artículo 16.2 de la LFT, que prevé que reglamentariamente se establezca una clasificación por categorías.

El artículo 4, «Emplazamiento», precisa que las áreas de pernocta deberán implantarse en espacios debidamente delimitados, sujetándose a las limitaciones y exigencias de la normativa de ordenación territorial, urbanística, medioambiental y sectorial de aplicación.

Esta determinación no merece objeción de ningún tipo.

El título II, «Requisitos técnicos», aparece dividido en dos capítulos.

El capítulo I, «Requisitos técnicos generales», comprende los artículos 5 a 12.

El artículo 5 establece que las áreas de pernocta deberán estar cercadas en todo su perímetro de forma que se impida el libre acceso a las mismas, debiendo tener las vallas o cercas una altura mínima de 1,50 metros.

El artículo 6 señala que la superficie destinada a área de estacionamiento estará dividida en parcelas convenientemente delimitadas, contarán con una superficie mínima y su firme estará aplanado y asfaltado o compactado.

Las características de los viales interiores aparecen reflejadas en el artículo 7 del Proyecto, refiriéndose el artículo 8 a la iluminación de las instalaciones y el 9 a la señalización.

El artículo 10 determina que se establecerá un sistema de control de acceso y de vigilancia. El artículo 11, que deberá ubicarse en el acceso principal una placa con el correspondiente distintivo, y el artículo 12 señala los servicios e instalaciones mínimos de las áreas de pernocta.

Todo ello resulta ajustado a la legalidad y constituye el normal desarrollo reglamentario de lo previsto en la LFT.

El capítulo II, «Requisitos técnicos por categoría», engloba los artículos 13, 14 y 15, referidos, respectivamente, a la categoría básica, a la plus y a la complementaria, indicándose los requisitos que han de cumplir en cada caso. Ello no merece tacha alguna.

El título III, sobre el régimen de funcionamiento, incluye los artículos 16 a 20.

El artículo 16, establece el tiempo máximo de estancia en las distintas áreas de pernocta, lo cual parece consustancial con el tipo de turismo itinerante que se pretende regular y con la conversión de este tipo de actividad en un verdadero recurso turístico, que es lo que pretende el Proyecto.

El artículo 17, por su parte, contiene una serie de restricciones para la utilización de las áreas de pernocta, referidas al tipo de vehículos, a sus elementos y a la utilización de las instalaciones. No merece tacha alguna.

El artículo 18 está referido al calendario de apertura de las áreas de pernocta, el artículo 19, a las normas de régimen interior que deberán ser

puestas a disposición de las personas usuarias y exhibirse de forma que se garantice su publicidad. El artículo 20, por su lado, establece, para los titulares de las áreas, la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil.

Nada de ello merece nuestra objeción.

El título IV regula el procedimiento de inscripción, modificación y baja en el Registro de Turismo de Navarra, estableciéndose en su artículo 21 la obligación de la inscripción del área de pernocta, conforme al modelo oficial recogido en el anexo II del Proyecto.

Ello resulta ajustado a la previsión contenida en el artículo 14 de la LFT, regulador del Registro de Turismo de Navarra.

El título V, artículo 22, regula el régimen sancionador, con expresa remisión a lo dispuesto por el capítulo II del título VII de la LFT y sin que quepa realizar objeción de ningún tipo.

La disposición transitoria única está referida, como hemos señalado anteriormente, a las solicitudes de inscripción en el Registro de Turismo de Navarra que se encuentren en tramitación, que se regirán por el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas, salvo que el interesado solicite expresamente la aplicación del Proyecto, y a la adaptación de las instalaciones a lo dispuesto en la nueva normativa que se aprueba, para lo que se concede un plazo de tres años.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto Foral 103/2014, de 5 de noviembre, de ordenación de las áreas de acogida y acampada de autocaravanas.

La disposición final única faculta a la persona titular del departamento competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación, desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el Proyecto.

La disposición final segunda confiere esa misma facultad para la modificación o actualización de los anexos, y, por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de este Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Ninguna de estas disposiciones merece tacha alguna.

Finalmente, los anexos I y II contienen, respectivamente, los distintivos de las diferentes áreas de pernocta, y el modelo de declaración responsable para la inscripción, modificación o baja en el Registro de Turismo de Navarra de las áreas de pernocta del turismo itinerante de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, sin que proceda realizar objeción de ningún tipo.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las áreas de pernocta del turismo itinerante de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.