

dictamen sobre

**EL PROYECTO DE DECRETO
POR EL QUE SE REGULAN
LOS ALOJAMIENTOS
TURÍSTICOS EN LAS
MODALIDADES DE
CAMPINGS Y ÁREAS
DE AUTOCARAVANAS,
CARAVANAS, CAMPER Y
SIMILARES EN LA REGIÓN
DE MURCIA**



1
2021

Sesión del Pleno de 2 de febrero de 2021

dictamen sobre

EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN LAS MODALIDADES DE CAMPINGS Y ÁREAS DE AUTOCARAVANAS, CARAVANAS, CAMPER Y SIMILARES EN LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 2 de febrero de 2021, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (en adelante, CESRM) un escrito de la Consejera de Turismo, Juventud y Deportes en el que solicita la emisión del preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los alojamientos turísticos en las modalidades de campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares en la Región de Murcia, conforme a lo establecido en el artículo 5, a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La regulación regional vigente dirigida específicamente al establecimiento y funcionamiento de los denominados campings o campamentos de turismo está constituida por el Decreto 19/1985, de 8 de marzo, modificado por el Decreto 108/1988, de 28 de julio. Dicha normativa establece unos requisitos exigibles a esta clase de instalaciones que el transcurso del tiempo ha evidenciado que resultan insuficientes para dar adecuada respuesta a las demandas de seguridad y calidad que para estos servicios turísticos de alojamiento demandan hoy sus usuarios, considerando, además, la relevante incidencia que la industria turística tiene en la economía y en el empleo de nuestra Región. Ello tiene especial trascendencia en las actuales

circunstancias sociosanitarias, que demandan la potenciación del turismo en entornos al aire libre, sector para el que las políticas públicas deben promover una regulación que concilie el libre ejercicio de la actividad turística, el aseguramiento de unos niveles de calidad de los servicios, la protección de los derechos de los usuarios y el respeto al medio ambiente y la seguridad de las personas.

La Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LTMU), incluye a los campings como una de las clases de alojamientos turísticos regulados por la misma, en la medida en que el uso de estas instalaciones esté abierto al público y sea objeto de remuneración como cualquier otra clase de servicio turístico mercantil previsto en dicha Ley, tal y como se configuran conforme a sus artículos 2.1, 18, 19, 25 y 26.

En lo que atañe específicamente a los campings, sus artículos 29 a 31 establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 29. CAMPINGS

A los efectos de esta Ley, se entiende por camping el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal por usuarios que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o de ocio y utilizando a tal fin tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas, elementos

similares fácilmente transportables sin utilizar medios especiales, así como los que se especifican en el art. 30.

En los campings, o independientes de ellos, se podrán establecer zonas de acogida o descanso para autocaravanas y caravanas. Se regularán sus modalidades, características y condiciones.

ARTÍCULO 30. ELEMENTOS FIJOS DE ALOJAMIENTO

1. Conforme a lo establecido en el planeamiento urbanístico se podrán instalar, en zonas debidamente ordenadas, los siguientes elementos fijos de alojamiento, en los porcentajes que se determinen para no desvirtuar las características propias de un camping:

- a) Los alojamientos prefabricados que requieran medios especiales de transporte.*
- b) Las construcciones tipo bungalow o apartamento.*
- c) Las instalaciones destinadas al alojamiento en habitaciones múltiples.*

2. Estos elementos fijos solo podrán ser explotados por el mismo titular del campamento.

ARTÍCULO 31. UTILIZACIÓN

La utilización de los servicios de los campings será siempre a título de usuario, quedando prohibidos la venta de parcelas o su arrendamiento por tiempo superior al que la norma de desarrollo determine.

No podrán instalarse por parte de los usuarios elementos que no se correspondan con los de uso temporal propios de la estancia en los campings”.

La generalidad de las Comunidades Autónomas, en desarrollo de lo establecido en sus respectivas leyes de ordenación del turismo, dictadas en ejercicio de sus competencias en esta materia, han ido aprobando en los últimos años una reglamentación específica para esta concreta clase de alojamientos que, en todos los casos, incrementa notablemente el nivel de exigencia de los requisitos de calidad de los servicios a prestar en estas instalaciones, sin perjuicio en todo caso de las exigencias de respeto al medio ambiente y la normativa de protección del patrimonio natural y biodiversidad en el que se desarrolla esta actividad turística, conforme a lo establecido en la normativa estatal y autonómica sectorial reguladora de esta materia, y de lo establecido en otras normativas dictadas en ejercicio de competencias también concurrentes con la turística como resultan ser las regionales y locales sobre ordenación del territorio, urbanismo o sanidad, o las estatales en materia de aguas y costas, entre otras.

Sin ánimo exhaustivo, y de entre las reglamentaciones más recientes, pueden destacarse el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de Cataluña, el Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, de Galicia, el Decreto 51/2019, de 4 de abril, de Canta-

bria, el Decreto 94/2018, de 18 de diciembre, de Castilla-La Mancha, el Decreto 26/2018, de 23 de enero, de Andalucía, el Decreto 9/2017, de 15 de junio, de Castilla y León, el Decreto 10/2017, de 17 de marzo, de La Rioja, y el Decreto 6/2015, de 23 de enero, de la Comunidad Valenciana.

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen pretende realizar lo propio en el ámbito de

las competencias de nuestra Comunidad Autónoma, a partir esencialmente de lo previsto en la LTMU y sin perjuicio de las apuntadas competencias concurrentes que puedan incidir en este sector de actividad, sustituyendo el vigente Decreto 19/1985 por otro más adecuado a la nueva realidad normativa y socioeconómica que incide hoy sobre dicho sector.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El Proyecto de Decreto -según versión de 28 de noviembre de 2020, última obrante en el expediente remitido- consta de una exposición de motivos, 47 artículos (aunque se numeran hasta el 48, sin que exista el artículo 38, lo que deberá corregirse), 3 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Los artículos se dividen en 6 capítulos, que se sintetizan como sigue.

El **capítulo I**, dedicado a las **disposiciones generales**, incluye los **artículos 1 a 7**, que por su relevancia se transcriben a continuación:

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente decreto tiene por objeto la ordenación de los campings y

las áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares como establecimientos de alojamiento turístico definidos en el artículo 29 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, ubicados en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, estableciendo los requisitos que deben de cumplir tanto los establecimientos como las empresas explotadoras y sus usuarios, el régimen de funcionamiento, la prestación de servicios y el procedimiento para su clasificación turística, teniendo la consideración de alojamientos turísticos conforme al artículo 25 de la ley indicada.

2. Se entiende por camping el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal mediante precio por usuarios que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o de ocio y

utilizando a tal fin tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas, elementos similares fácilmente transportables sin utilizar medios especiales, así como elementos fijos de alojamiento.

3. En los campings, o independientes de ellos, se podrán establecer zonas de autocaravanas, caravanas, camper o similares, entendiéndose por tales el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado, abierto al público mediante precio para la ocupación temporal y uso exclusivo de este tipo de vehículos y de las personas que en ellas viajen.

4. Quedan excluidos de la presente norma:

- a) Los campamentos juveniles, albergues, centros y colonias de vacaciones escolares, así como toda clase de acampadas no turísticas que presten alojamiento con carácter ocasional y sin ánimo de lucro, estando reguladas por sus normas específicas.
- b) Los campamentos de turismo de carácter privado, destinados al uso único y exclusivo de las personas pertenecientes o socios de la entidad titular de los mismos.
- c) Las áreas provisionales de acampada por eventos culturales, recreativos o deportivos, cuya actividad se limite a su período de celebración.
- d) Las zonas de estacionamiento, gratuitas o no, para autocaravanas, caravanas, camper y simi-

lares reguladas por ordenanzas municipales y el Reglamento General de Circulación.

- e) Las áreas de acampada habilitadas por la administración pública en montes o espacios naturales protegidos conforme a su normativa.

Artículo 2. Modalidades y categorías.

1. El alojamiento en los establecimientos objeto del presente decreto se realizará en las modalidades de:

- a) Camping
- b) Área de autocaravanas, caravanas, camper y similares.

2. Los campings se clasifican, en atención a sus instalaciones, servicios y características, en cinco categorías: cinco, cuatro, tres, dos, una estrella. Y las áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares tendrán categoría única.

Artículo 3. Acampada libre.

1. Por razones de protección y salvaguarda de los recursos naturales y medioambientales existentes, no se podrá realizar acampada libre por medio de autocaravanas, caravanas, camper y similares fuera de los establecimientos objeto del presente decreto.

2. Se podrá realizar acampada libre por medio de tiendas de campaña y similares cuando se den las siguientes circunstancias:

- a) *Máximo 3 tiendas de campaña o similares.*
- b) *Que se produzca a más de 500 metros de un núcleo urbano o a más de 5 kilómetros de un camping o área de autocaravanas, caravanas, camper y similares*
- c) *Con una duración máxima de 3 días.*

3. Se entiende por acampada libre la que tenga lugar de manera eventual, aun respetando los derechos de propiedad o de uso del suelo, utilizando tiendas de campaña, autocaravanas, caravanas u otros albergues móviles con intención de permanecer y pernoctar en lugares distintos a los establecimientos regulados por el presente decreto.

Artículo 4. Emplazamiento.

1. Los establecimientos objeto del presente decreto podrán instalarse en aquellos lugares permitidos por la normativa urbanística de aplicación, respetando las previsiones aplicables en materia de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio, protección de la naturaleza, costas, patrimonio cultural, cauces públicos e inundabilidad y demás normativa que resulte de aplicación.

2. Si se pretende instalar en el interior del camping nuevos elementos fijos de alojamiento o construcciones para otras modalidades de alojamiento turístico o la modificación sustancial de los existentes, y el planeamiento urbanístico no contiene determinaciones al respecto, será necesaria la aprobación

de un Plan Especial u otro instrumento urbanístico adecuado que defina la edificabilidad y resto de condiciones de edificación aplicables.

3. La nueva implantación de los establecimientos a que se refiere el presente decreto deberá resolver satisfactoriamente los accesos, infraestructuras y servicios precisos para su funcionamiento.

4. Cuando por la ubicación del establecimiento proceda, se extremará el cumplimiento de lo previsto en la normativa de prevención de incendios forestales.

Artículo 5. Unidad de explotación.

1. De conformidad con el artículo 25 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, el ejercicio de la actividad de alojamiento en los establecimientos a que se refiere el presente decreto se realizará bajo el principio de unidad de explotación, estando, en consecuencia, regentados por una única titularidad empresarial.

2. La totalidad del espacio del establecimiento deberá de estar sometido al tráfico turístico.

Artículo 6. Compatibilidad con otras actividades.

1. Siempre que la normativa urbanística lo permita, en el interior de los establecimientos objeto del presente decreto, por titulares distintos, se podrán ofrecer servicios complementarios o realizar otras actividades, cumpliendo

su normativa específica, debiendo ser informado de ello los usuarios.

2. En el supuesto de que las otras actividades sean también de hospedaje turístico, y teniendo en cuenta el principio de unidad de explotación expuesto en el artículo 5, la capacidad de estos otros alojamientos no superará, junto con la de las posibles instalaciones fijas de alojamiento, el 60 por ciento de la capacidad alojativa total del establecimiento.

Artículo 7. Periodo de funcionamiento.

Los camping y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares ofrecerán sus servicios, en principio, durante todo el año. No obstante, si existieran periodos de inactividad sus titulares deberán comunicarlo, previamente, al órgano administrativo competente en materia de turismo.

El **capítulo II**, dedicado a **normas comunes a todos los establecimientos turísticos regulados en el Decreto**, incluye los **artículos 8 a 19**, relativos a su utilización, su acceso público, reglamento de régimen interior, elementos fijos de alojamiento, distintivos, denominaciones, publicidad, el director o responsable del establecimiento, seguro de responsabilidad civil, recepción de clientes, servicios mínimos y hojas de reclamaciones.

El **capítulo III** establece el **régimen sobre prestación de servicios, precios y reservas en los estable-**

cimientos objeto de regulación, e incluye los **artículos 20 a 23**, relativos respectivamente a los precios y facturación, reservas y anulaciones, pérdida de reserva o anticipo y admisión, comienzo y fin del alojamiento y obligación de colaboración estadística.

El **capítulo IV** establece **prescripciones técnicas comunes a todos los establecimientos regulados por el Decreto**, incluyendo los **artículos 24 a 35**, relativos a la normativa aplicable, accesibilidad, distribución, superficie y capacidad, suministro de agua, prevención y control de la legionelosis, tratamiento y evacuación de aguas residuales, recogida de basuras, suministro de electricidad, prevención y control e incendios y medidas para casos de emergencia, servicios higiénicos, vallado y cierre de protección, viales interiores y mantenimiento y conservación de las instalaciones.

El **capítulo V** se ocupa de los **requisitos específicos para cada una de las dos modalidades de alojamiento turístico reguladas por el Decreto**, dedicando la sección 1ª a los campings y la 2ª a las áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares. La sección 1ª incluye los **artículos 37 y 39** (falta el 38, según se dijo), dedicados respectivamente a los "requisitos" - en rigor, a los diferentes servicios- exigibles a los campings según su correspondiente categoría y a los aparcamientos. La sección 2ª incluye los **artículos 40 y 41**, dedicados a las particularidades

del funcionamiento de las citadas áreas y a sus requisitos o servicios mínimos, respectivamente.

El **capítulo VI** se refiere al **procedimiento administrativo de clasificación de los establecimientos de referencia**, incluyendo los **artículos 42 a 48**, relativos respectivamente al informe potestativo que pueden solicitar los promotores de aquéllos al órgano autonómico competente en materia de turismo; al *"informe de instalación"* sobre la ordenación interior y clasificación que deben preceptivamente solicitarle para aportarlo en los procedimientos autorizatorios que los interesados deban tramitar ante otros órganos o Administraciones Públicas; a la declaración responsable a presentar por el promotor ante el órgano autonómico competente en materia de turismo; a la comprobación e inspección administrativa del cumplimiento de lo manifestado en la declaración responsable; al deber de los titulares de los establecimientos de comunicar a dicho órgano autonómico las modificaciones o reformas sustanciales producidas sobre las condiciones en que se otorgó la clasificación turística o sobre los datos inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas; a su deber de comunicación del cierre temporal o definitivo del establecimiento; y a las dispensas que excepcional y motivadamente puede acordar el órgano autonómico competente

en materia de turismo respecto al cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos a las instalaciones por el presente Decreto.

La **disposición adicional primera** se refiere a la aprobación de modelos normalizados de determinados documentos previstos en el Decreto.

La **disposición adicional segunda** se refiere a los distintivos turísticos de los establecimientos regulados por el Decreto.

La **disposición adicional tercera** se refiere a los establecimientos clasificados e inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia a la entrada en vigor del nuevo Decreto y a las equivalencias de su categoría turística respecto de la nueva ordenación.

La **disposición transitoria primera** se refiere a la adecuación al nuevo Decreto de las pólizas de seguros de responsabilidad civil existentes.

La **disposición transitoria segunda** se refiere a la adecuación, por parte de los campings actualmente inscritos en el antes citado Registro, a las exigencias de servicios establecidas en el nuevo Decreto.

La **disposición derogatoria** procede a la derogación del Decreto regional 19/1985, citado en su momento.

La **disposición final** se refiere a la entrada en vigor del nuevo Decreto.

III. OBSERVACIONES GENERALES

1. La tramitación del Proyecto.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de 28 de noviembre de 2020, última que consta en el expediente remitido, reseña los trámites de participación pública y consulta institucional realizados en la tramitación del presente Proyecto, en donde se reseña que se han estimado las observaciones realizadas por las diferentes Consejerías y organismos consultados -incluido el Consejo Regional Asesor de Consumo, aunque no se ha consultado al Consejo Regional de Cooperación Local-, conteniendo dicha Memoria una motivada respuesta a las alegaciones presentadas por distintas entidades interesadas en el sector, en orden a su estimación o desestimación, y que versan esencialmente sobre la exigencia o no de determinados servicios en los alojamientos objeto de regulación.

Por otra parte, se advierte que en el último borrador de Proyecto de Decreto se han incorporado las modificaciones planteadas por COEC a un previo borrador, que se conocen por haber sido trasladadas directamente a este CESRM por dicha organización, pues en el expediente remitido no consta su escrito de alegaciones.

2. El objeto del Proyecto.

A) Aunque el título y el artículo 1.1 del Proyecto de Decreto es-

tablecen que el objeto del mismo es la regulación de los campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares como establecimientos de alojamiento turístico definidos en la LTMU, el artículo 3 del Proyecto regula asimismo la denominada “*acampada libre*”, en desarrollo de lo establecido en el artículo 47.10 de dicha Ley, que establece como infracción administrativa “*la realización de acampada libre contraviniendo lo establecido en la normativa de campings*”, es decir, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa específica reguladora de las acampadas y campamentos.

En consecuencia, el Proyecto debe incluir una referencia a la acampada libre en el título de la norma y en su artículo 1. En éste, tras su actual número 1, debería incluirse un número 2 en el que se expresara que, asimismo, el Decreto tiene por objeto establecer los supuestos en que es lícitamente posible realizar acampada libre, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.10 LTMU.

En concordancia con ello, y considerando que el citado artículo 1 se dedica asimismo a las definiciones de las actividades reguladas en el Proyecto, debería traerse aquí la definición de acampada libre prevista en el proyectado artículo 3.3.

B) Por otra parte, el proyectado artículo 1.4, b) excluye de la aplicación del Decreto a *“las zonas de estacionamiento, gratuitas o no, para autocaravanas, camper y similares reguladas por ordenanzas municipales y el Reglamento General de Circulación”*.

La MAIN alude en su página 22 a la Instrucción 08/V-74, del Ministerio del Interior, que se refiere a los requisitos para considerar correctamente estacionados dichos vehículos desde la perspectiva de la normativa sobre tráfico (artículos 91 y 92 del vigente Reglamento General de Circulación). De aquélla de destaca su consideración de que, al margen de lo establecido en dichos artículos, *“no establece el Reglamento General de Circulación otras condiciones que deban cumplirse al efectuar la parada o el estacionamiento de un vehículo, por lo que esta Dirección General de Tráfico considera que mientras un vehículo cualquiera está correctamente estacionado, sin sobrepasar las marcas viales de delimitación de la zona de estacionamiento, ni la limitación temporal del mismo, si la hubiere, no es relevante el hecho de que sus ocupantes se encuentren en el interior del mismo y la autocaravana no es una excepción, bastando con que la actividad que pueda desarrollarse en su interior no trascienda al exterior mediante el despliegue de elementos que desborden el perímetro del vehículo tales como tenderetes, toldos, dispositivos de nivelación, soportes de estabilización, etc. (...) Son de aplicación a la parada y el*

estacionamiento en vías interurbanas las normas relativas al modo y forma de ejecución contenidos en el artículo 91 del Reglamento General de Circulación recogido en el punto anterior, así como las consideraciones hechas en relación con el estacionamiento en vías urbanas acerca de la presencia de personas en el interior del vehículo correctamente estacionado, ello sin perjuicio de la posibilidad de estacionar en áreas de estaciones de servicio o en terrenos privados con cuyos titulares puedan acordarse otras condiciones. Otros conceptos de alguna manera asociados al estacionamiento de autocaravanas como el de acampada y pernocta no tienen acogida en la normativa sobre circulación de vehículos a motor y seguridad vial, por lo que este organismo no puede pronunciarse sobre su definición ni sobre sus implicaciones”.

En concordancia con esto último, y teniendo en cuenta que la consideración de dicha Instrucción en el sentido de que el estacionamiento del vehículo no deba trascender al exterior mediante el despliegue de elementos que desborden el perímetro del mismo tales como tenderetes, toldos, dispositivos de nivelación, soportes de estabilización, etc., no se recoge en la normativa sobre tráfico como una prohibición ligada al estacionamiento (pues la Instrucción sugiere que ello excede de este último concepto y, por tanto, de la competencia sobre tráfico), diversas reglamentaciones autonómicas han establecido, desde su ámbito com-

petencial en materia de turismo, que se considera acampada, a los efectos de esta normativa sectorial, cuando se efectúan dichas actividades de despliegue o desbordamiento del perímetro de lícito estacionamiento de esta clase de vehículos. Así, por ejemplo, pueden verse, entre otros, el artículo 213-22, segundo párrafo, del Decreto 75/2020, de Cataluña, y el artículo 7.3 del Decreto 26/2018, de Andalucía, ya citados.

En consecuencia, sería conveniente que en el proyectado artículo 1.4, d) se añadiera que el estacionamiento realizado conforme a la normativa de tráfico y las ordenanzas municipales en ningún caso podrá implicar la acampada de estos vehículos, definida ésta conforme a lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto, precepto éste en el que se prohíben las acampadas de estos vehículos fuera de los alojamientos regulados en el Decreto, pero sin definir aquéllas, por lo que debería añadirse un párrafo en el que a estos efectos se definiera la acampada de forma similar a lo establecido en las indicadas normas autonómicas.

C) Asimismo, el artículo 1.4, b) del Proyecto excluye de su ámbito de aplicación a *“los campamentos de turismo de carácter privado, destinados al uso único y exclusivo de las personas pertenecientes o socios de la entidad titular de los mismos”*.

En la página 23 de la citada MAIN, y en respuesta a una alegación, se expresa lo siguiente:

“Se propone por la Asociación incluir un artículo en el Proyecto a los llamados “camping privados”. Se entiende como tal los destinados al uso único y exclusivo de los miembros o socios de la entidad titular, ya sea pública o privada. No obstante, la experiencia acumulada (también en otras actividades turísticas como el turismo activo) nos hace llegar a la conclusión de que se usa esta figura de “camping privado” o asociación para eludir la aplicación de la normativa haciendo socios por un día o tiempo muy concreto a los usuarios. Como sucedía con las asociaciones o entidades sin ánimo de lucro en turismo activo que competían en desigualdad de condiciones con las entidades correctamente declaradas y constituidas, pues lo que cobraban lo hacían como cuota y no se declaraba como ingresos con lo que los “precios” que aplicaban eran muy bajos y creaban situaciones anómalas: hacían socio por un día al usuario en cuestión. Por lo tanto, se ha concluido con la eliminación de la letra b) del artículo 1 apartado 4”

Aunque esto último no se ha reflejado en el último Proyecto de Decreto, en cuyo artículo citado se mantiene la exclusión de estos campings privados, tal exclusión se justifica en cuanto el artículo 25.1 LTMU considera alojamientos turísticos sujetos a dicha ley los que estén *“abiertos al público en general”*, lo que no sucedería en los casos de verdaderos campings privados.

Cuestión distinta es la posibilidad de que los titulares de campings pue-

dan realizar una afiliación fraudulenta de los usuarios como socios de una entidad a fin de eludir el cumplimiento de los requisitos exigidos a los campings públicos, sobre lo que el CESRM comparte la preocupación apuntada en la MAIN, e insta a la Consejería a incluir en el Proyecto determinaciones tendentes a evitar comportamientos que implicaran un fraude normativo, aun reconociendo las dificultades a este respecto. En todo caso, a fin de prevenir o corregir dichas eventuales situaciones, el Proyecto puede exigir a esta clase de entidades un deber de comunicación de los datos sobre su específica actividad de alojamiento en camping para sus miembros y someterla a la correspondiente inspección, lo que debería establecerse en el Decreto.

3. La implantación de los alojamientos regulados en el Proyecto en las zonas inundables.

El proyectado artículo 4.1 establece que *“los establecimientos objeto del presente decreto podrán instalarse en aquellos lugares permitidos por la normativa urbanística de aplicación, respetando las previsiones aplicables en materia de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio, protección de la naturaleza, costas, patrimonio cultural, cauces públicos e inundabilidad y demás normativa que resulte de aplicación”*.

Esta simple remisión a la normativa en materia de cauces públicos e inundabilidad puede resultar insufi-

ciente si se tienen en cuenta las posibilidades regulatorias autonómicas complementarias en esta materia, conforme con lo previsto en aquélla y a la vista de las peculiaridades climáticas y los antecedentes de inundaciones existentes en nuestra Región.

Así, por una parte, en el artículo 9 bis del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, incluido por el RD 638/2016, de 9 de diciembre, se establece, para el suelo rural, una serie de limitaciones de uso en la zona de flujo preferente delimitada en la zona de policía del dominio público hidráulico conforme a lo previsto en su artículo 9, incluyendo la prohibición de *“nuevas”* actividades o usos entre los que están las *“acampadas, zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados”* (apartado 1, c). Para las edificaciones existentes se prevé que las administraciones competentes *“fomentarán la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y la normativa de las comunidades autónomas”* (apartado 4).

En el artículo 9 ter de dicho Reglamento, también incluido por dicho RD, se establece un régimen de usos para el suelo urbanizado ubicado en la referida zona de flujo preferente, régimen que se aplica igualmente *“sin perjuicio de las normas adicionales que*

establezcan las comunidades autónomas". En estos casos la norma estatal prohíbe específicamente usos como el de centros escolares o sanitarios, residencias de personas mayores o de personas con discapacidad, centros deportivos o grandes superficies comerciales (apartado 1, letra d), sin mención, sin embargo -como sí se realiza para los suelos rurales-, a los campings y análogos, debiendo estar al criterio general de que el uso no represente *"un aumento de la vulnerabilidad de la seguridad de las personas y/o bienes frente a avenidas, al haberse diseñado teniendo en cuenta el riesgo al que están sometidos"* (apartado 1, letra a). Y para las edificaciones existentes se prevé que las administraciones competentes *"fomentarán la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y la normativa de las comunidades autónomas"* (apartado 3).

Finalmente, el artículo 14 bis, igualmente incluido por el RD de 2016 antes citado, establece un régimen de limitaciones de uso en las zonas inundables (se trate o no de la zona de flujo preferente antes mencionada), *"sin perjuicio de las normas complementarias que puedan establecer las comunidades autónomas"* (párrafo inicial). Para las nuevas edificaciones y usos expresa que se ubicarán *"en la medida de lo posible"*, fuera de dichas zonas (apartado 1). Y para las edi-

ficaciones existentes se prevé que las administraciones competentes *"fomentarán la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, todo ello de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil y la normativa de las comunidades autónomas"* (apartado 3).

Las conocidas peculiaridades climáticas de nuestra Región, unido a los graves antecedentes de daños a las personas y bienes producidos en la misma por las inundaciones, requieren que en la regulación de la implantación de los alojamientos turísticos objeto del Proyecto de Decreto, e incluso para las acampadas libres lícitamente permitidas, se empleen los mayores esfuerzos posibles.

En la MAIN tramitada para este Proyecto no se realiza ningún estudio acerca de la situación actual de los campings en la Región de Murcia a los efectos de la normativa estatal sobre cauces públicos e inundabilidad ni, por tanto, sobre las posibilidades regulatorias de las normas complementarias autonómicas de protección de la seguridad de las personas y los bienes en las actividades turísticas objeto de dicho Proyecto cuando se pretendiesen realizar en las zonas inundables a que se refiere dicha normativa estatal. El CESRM considera que esas normas complementarias regionales no han de ser abordadas exclusivamente por el departamento competente en materia

de ordenación del territorio, pues desde la regulación sectorial de las correspondientes actividades, como la aquí proyectada sobre unos alojamientos turísticos con tan relevante riesgo de inundaciones como los del caso, se puede -y, de ser procedente, se debe- abordar el establecimiento de limitaciones y prohibiciones adicionales a las previstas en la normativa estatal, sin perjuicio, claro está, de que las mismas puedan luego ser plasmadas o desarrolladas en los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio y del suelo. Así se realiza, por cierto, para la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en el artículo 26.4 del Proyecto, en el que se prohíbe en todo caso ubicar en dicha zona las parcelas destinadas a alojamiento.

En este sentido, la indicada normativa estatal da pie, a plantearse, por ejemplo, el establecimiento en el Proyecto de Decreto de un régimen de regularización o reubicación de los alojamientos objeto de regulación que pudieren existir en las zonas inundables de la Región a la fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto de 2016, o la inclusión en el mismo de limitaciones o prohibiciones generales de nuevos alojamientos en las zonas inundables.

Todo ello debería plasmarse en el proyectado artículo 4 o en otros preceptos incluidos a estos específicos efectos. En el mismo sentido,

resultaría conveniente la previsión, en el proyectado artículo 42, de que, en el supuesto de solicitarse el informe potestativo a que se refiere, el mismo deberá pronunciarse necesariamente sobre la ubicación o no del alojamiento en zona inundable conforme a la normativa de aplicación en esta materia, a cuyo efecto el órgano competente en materia de turismo podrá solicitar a su vez un previo informe al órgano estatal competente o a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

4. El informe preceptivo y vinculante del órgano competente en materia de turismo sobre la ordenación interior y la clasificación de los alojamientos regulados en el Proyecto.

El artículo 43 del Proyecto establece lo siguiente:

“Artículo 43. Informe de instalación

1. Los promotores de los establecimientos objeto del presente decreto deberán solicitar al organismo administrativo competente en materia de turismo, la emisión de un informe sobre la ordenación interior y clasificación según modelo normalizado acompañándola de la documentación indicada en el apartado 2 del artículo 42.

2. El informe a que se refiere el apartado anterior será preceptivo y vinculante en los procedimientos que se tramiten por otros órganos y entidades públicas, en el ámbito de sus respectivas

competencias, en cuanto a autorizaciones y licencias de los campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares, y deberá solicitarse por el promotor antes de solicitarlas.

3. El informe deberá ser emitido en el plazo de dos meses contados desde la completa presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que haya sido notificado al solicitante se entenderá que el informe es favorable.

4. El informe a que se refiere este artículo no conlleva la clasificación turística del establecimiento, para lo que se deberá de presentar la declaración responsable a que se refiere el artículo siguiente”.

En el artículo 44 se regula dicha declaración responsable, destacando a este respecto lo establecido en sus números 2 y 3, sobre los efectos de la misma:

“2. Con la presentación de la declaración responsable se entenderá cumplida la obligación que el artículo 40.1 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, atribuye a las empresas turísticas y con los efectos del artículo 20.1 del indicado texto legal.

3. Desde la presentación completa de la declaración responsable, a que se refiere el presente artículo, se podrá ejercer la actividad turística, debiendo, no obstante, cumplir la normativa que les sea de aplicación y estar en posesión de otras licencias, autorizaciones u otros títulos de intervención que sean exigidas por otros Organismos en virtud de sus

respectivas competencias. Dicha presentación permitirá al interesado utilizar la clasificación y categoría consignada en su declaración responsable, y su inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia, sin perjuicio de lo que resulte del procedimiento de comprobación establecido en el artículo siguiente”.

El artículo 20 LTMU establece en sus números 1 y 2 lo siguiente:

“1. Con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos, sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en el art. 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa que les sea de aplicación, debiendo estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias.

2. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o su falta de presentación, conllevará, tras la tramitación del correspondiente expediente, que incluirá el trámite de audiencia al interesado, la imposibilidad de continuar con la realización de la actividad turística de que se trate”.

Como puede advertirse, la LTMU configura a la declaración responsable (regulada hoy genéricamente y con carácter básico en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAP-, como una de las clases de títulos habilitantes que pueden establecer las leyes para el ejercicio de actividades) como el único mecanismo exigido a los titulares de las empresas turísticas para acreditar, inicialmente y sin perjuicio de la potestad administrativa de comprobación posterior, el cumplimiento de los requisitos específicos exigidos por la normativa turística para el válido ejercicio de la correspondiente actividad, en nuestro caso, la de alojamiento en las modalidades turísticas reguladas por el Proyecto de Decreto. Esos requisitos son hoy los establecidos en el Decreto 19/1985, ya citado, que pasarán a ser sustituidos por los previstos en el nuevo Decreto cuyo Proyecto ahora se dictamina.

Por ello, el reglamento no puede desvirtuar la referida previsión legal estableciendo, como se pretende, un informe preceptivo y vinculante a emitir por el órgano competente en materia de turismo sobre el cumplimiento de dicha normativa turística (el previsto artículo 43 dice que ese informe versará sobre la ordenación y clasificación -turística- del proyectado alojamiento) que el promotor del establecimiento debería obtener del órgano competente en materia de

turismo para ser luego presentado en los procedimientos autorizatorios tramitados por otros órganos que fueran procedentes en virtud de competencias y normativas distintas a la de turismo. El artículo 20.1 LTMU es claro en el sentido de que la acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la reglamentación turística debe efectuarse exclusivamente mediante la presentación de la declaración responsable a que el mismo se refiere, sin perjuicio, como se dice, de la posterior actividad administrativa de comprobación de que lo manifestado por el interesado en dicha declaración responsable sobre el cumplimiento de tales requisitos se ajusta a la realidad.

Cuestión distinta es que al establecer el referido precepto legal que *“desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa que les sea de aplicación, debiendo estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias”*, se exija que en dicha declaración responsable el interesado, además de manifestar el cumplimiento de la normativa turística de aplicación, deba expresar asimismo que en ese momento está en posesión de todos los títulos habilitantes que le son exigidos en virtud de competencias y normativas distintas a la turística (así se prevé, por cierto, en el proyectado artículo 44.1, g), aunque limitado -improcedentemente- a la licencia

ambiental de actividad, y exigiendo un certificado final de obra en vez de la manifestación de tener otorgada la correspondiente licencia municipal de obra cuando esta procediera, lo que debería corregirse).

Pero la reglamentación turística como la aquí proyectada no puede exigir con dicha declaración responsable la presentación de esos títulos administrativos habilitantes sectoriales (aunque puedan requerirse en el posterior procedimiento de comprobación) ni menos aún que, como pretende el artículo proyectado, el órgano competente en materia de turismo pueda utilizar dichos procedimientos sectoriales para que, vía la previsión en el seno de los mismos de un informe suyo preceptivo y vinculante, pueda fiscalizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto, ya que la indicada previsión legal de la declaración responsable en esta materia implica, por la naturaleza jurídica de tal instrumento, que esa fiscalización o verificación sólo pueda ser realizada por dicho órgano turístico en el posterior procedimiento de comprobación de la declaración responsable.

Lo anterior no obsta para que reglamentariamente pueda preverse un informe -no vinculante- que pueda o incluso deba ser solicitado por la Administración municipal competente para otorgar las licencias urbanísticas o ambientales de su competencia que se requieran para la implantación de estos alojamientos, en cuanto que

tal previsión constituiría un simple mecanismo de coordinación interadministrativa para posibilitar que dicha Administración municipal conociera el criterio del órgano competente en materia de turismo sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos a estos alojamientos, pero sin perjuicio de que la potestad para resolver sobre el otorgamiento de tales licencias sea exclusiva y libre del órgano municipal, a la vista de la normativa urbanística y ambiental que fuere aplicable.

En este sentido, el artículo 19 del ya citado Decreto 159/2019, de Galicia, tras referirse en sus números 1 y 2 al informe potestativo que pueden solicitar los promotores de estos alojamientos al órgano competente en materia de turismo, prevé que *“en la tramitación de las preceptivas licencias municipales, el ayuntamiento correspondiente podrá solicitar dicho informe al área provincial de la Agencia Turismo de Galicia que corresponda”*.

En consecuencia, debe suprimirse el proyectado artículo 43, sin perjuicio de la posibilidad de prever normativamente un informe no vinculante a solicitar por la correspondiente Administración municipal, en los términos antes expuestos.

5. La accesibilidad universal en los alojamientos objeto del Proyecto.

El artículo 25 del Proyecto establece que *“los establecimientos objeto del presente decreto deberán cumplir*

con las disposiciones vigentes en materia de accesibilidad universal, disponiendo, en consecuencia, con itinerarios accesibles, plazas de aparcamiento, parcelas, aseos, vestuarios, duchas y otras dependencias de utilización colectiva accesibles para personas de movilidad reducida”.

Aun conociendo que otras reglamentaciones autonómicas en materia de turismo se limitan asimismo a realizar una simple remisión o reenvío a la normativa general sobre accesibilidad universal, este Consejo Económico y Social ha insistido en diversos Dictámenes en el carácter transversal que ha de tener la regulación sobre accesibilidad (vid, por ejemplo, nuestro reciente Dictamen 1/2020, de 3 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de garantías de los derechos de las personas con discapacidad en la Región de Murcia).

Ello implica, como ya apuntábamos en esos Dictámenes, que el establecimiento de requisitos y condiciones que garanticen la accesibilidad universal de todos los usuarios a los diferentes servicios y actividades objeto de regulación administrativa no ha de contenerse exclusivamente en las normas que, con carácter general, puedan ser dictadas por los órganos competentes en materias como la de ordenación del territorio, protección a la discapacidad u otras que pudieran entenderse “a priori” como más específicas al efecto, ya que, sin perjuicio del establecimiento en dicha normativa general de los requisitos o

condiciones comunes a todos los ámbitos de actividad, es precisamente a partir de las diferentes competencias sectoriales desde donde se está en disposición de ofrecer una regulación específica que dé, en el respectivo ámbito regulado, la más adecuada satisfacción a las necesidades y exigencias que plantee cada específico sector, estableciendo por tanto en esa normativa sectorial las normas y exigencias concretas y específicas a estos fines. Ello siempre, obviamente, en coordinación con lo que se hubiera establecido con carácter general y teniendo dicha normativa sectorial la finalidad de que los requisitos que específicamente se establecieran en la misma operen como un “plus” adicional a los requisitos y garantías generalmente establecidas, o como un mínimo estándar de exigencia en el específico ámbito para el que se dictan, a la vista de lo que pudiera resultar de la reglamentación general.

En este sentido, se advierte que en el borrador de Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia de fecha 9 de octubre de 2018, que tramita la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, accesible en el Portal de la Transparencia de la Administración regional, sólo se realiza una específica mención a los campamentos de turismo o campings -artículo 25.1, f), referido exclusivamente a los servicios de aseo-, lo que resulta notablemente insuficiente a la vista de las peculiaridades que presenta la accesibilidad

en el uso de unos alojamientos tan singulares como los de camping, en donde las normas sobre accesibilidad para espacios públicos urbanizados pueden no ser suficientes y adecuadas, por evidentes razones.

Por ello, y aun cuando se advierte que entre los requisitos técnicos establecidos en el Proyecto se incluyen algunos cuyo contenido y alcance indica que su finalidad es procurar la adecuada accesibilidad universal en estos alojamientos, este Consejo Económico y Social insta a la Consejería consultante para que, en colaboración y coordinación con la citada Dirección General, los órganos competentes autonómicos en materia de personas mayores y personas con discapacidad y las entidades representativas de estos sectores, aborden, bien en el presente Decreto, bien en el citado Reglamento, una más específica normativa sobre accesibilidad universal dirigida a satisfacer las necesidades y situaciones que en esta materia son propias de los campamentos de

turismo que son objeto de regulación en el Proyecto que se dictamina.

A estos efectos, puede ser útil tener en consideración algunos estudios realizados sobre la accesibilidad universal en los campings, como el patrocinado por el IMSERSO en 2005 (*"Pregúntame sobre accesibilidad y ayudas técnicas"*, capítulo *"Elementos que garantizarán la accesibilidad integral en los campings"*, pags. 180 y siguientes, disponible en imserso.es).

En este sentido, debe tenerse en cuenta, en fin, que la accesibilidad universal de las personas se refiere a todas ellas, no sólo a quienes tienen su movilidad reducida -como se indica en el precepto comentado-, lo que incluye, entre otras, a las personas con discapacidad visual, auditiva, mental -como el espectro autista-, etc., por lo que las condiciones de accesibilidad a establecer deberían tener una perspectiva más amplia que la limitada a las personas con movilidad reducida.

IV. OTRAS OBSERVACIONES

Con un carácter más puntual, se realizan las siguientes observaciones.

1. Artículo 13.

Considerando que el proyectado artículo 44.3 establece que desde

la presentación de la declaración responsable el interesado podrá utilizar la clasificación y calificación del establecimiento consignada en aquélla, deben suprimirse los incisos *"...clasificados como tales por el órgano administrativo competente en materia*

de turismo” que, a efectos de permitir al interesado la utilización de los distintivos del establecimiento, se contienen en los números 1 y 2 del proyectado artículo 13. La utilización de la clasificación y calificación a que se refiere el primero de los citados preceptos implica que el interesado, para utilizar tales distintivos, no deba esperar a la clasificación del establecimiento que haga la Administración en el posterior procedimiento de comprobación.

2. Artículo 23.4.

Este precepto dispone que en los establecimientos situados “cerca” de espacios naturales protegidos se informará a los clientes de las medidas a adoptar para preservar dicho entorno y de la normativa de protección del medio ambiente que resulte de aplicación. Por evidentes razones de seguridad jurídica debe concretarse qué se entiende por “cerca” a los efectos de este precepto.

Además, debería incluirse la referencia a la normativa de protección del patrimonio natural y biodiversidad y considerar que no se debería limitar el alcance de este precepto exclusivamente a los espacios protegidos, pues también debe tenerse en cuenta la regulación en materia de conservación y recuperación de especies de flora y fauna y otras que contiene regulación sobre actividades de repercusión sobre el medio natural.

3. Artículo 26.5.

Por las mismas razones de seguridad jurídica indicadas en el párrafo anterior, en el proyectado artículo 26.5 debe especificarse qué se entiende por “capacidad real” del alojamiento a los importantes efectos que regula, relativos a la capacidad máxima total permitida para los mismos a los efectos del presente Decreto.

V. CONCLUSIONES

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Proyecto de Decreto por el que se regulan los alojamientos turísticos en las modalidades de campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares en la Región de Murcia,**

en cuanto supone dar cumplimiento al desarrollo normativo previsto en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, sobre dicha clase de alojamientos y supone una sustancial mejora de los requisitos y servicios exigidos hasta el momento.

2. Sin perjuicio de lo anterior, el CESRM considera que deben introducirse diversas modificaciones en el Proyecto de Decreto dictaminado, tendentes a precisar su objeto y alcance en lo relativo a la acampada libre, la acampada con autocaravanas, caravanas, camper y similares y los campings privados, conforme a lo expresado en la Observación III, 2 del presente Dictamen.

3. Debe estudiarse la posibilidad de que el Proyecto de Decreto introduzca normas complementarias a las establecidas en la normativa estatal sobre dominio público hidráulico en lo referente a la instalación, en las zonas inundables a que se refiere dicha normativa, de los alojamientos regulados por el Proyecto, en los términos y por las razones indicadas en la Observación III, 3 del presente Dictamen.

4. Debe suprimirse la exigencia del informe vinculante previsto en el artículo 43 del Proyecto de Decreto, por ser contrario al régimen de fis-

calización y comprobación, por parte del órgano autonómico competente en materia de turismo, del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa específica sobre esta materia, según se desprende de la exigencia a tales efectos de una declaración responsable a formular por el promotor del establecimiento, en los términos y por las razones expresadas en la Observación III, 4 de este Dictamen.

5. Asimismo, debería completarse el Proyecto con el estudio e inclusión en el mismo de normas específicas sobre accesibilidad universal en los alojamientos objeto de dicho Proyecto, en los términos expresados en la Observación III, 5 del presente Dictamen.

6. Finalmente, para dar al texto normativo la mayor certeza y seguridad jurídicas, deberían introducirse en el Proyecto de Decreto las modificaciones puntuales indicadas en la Observación IV de este Dictamen.

Murcia, a 2 de febrero de 2021

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

José Antonio Cobacho Gómez

El Secretario General del Consejo Económico y Social

Fernando Vélez Álvarez

Dictámenes 2021

1.

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS EN LAS MODALIDADES DE CAMPINGS Y ÁREAS DE AUTOCARAVANAS, CARAVANAS, CAMPER Y SIMILARES EN LA REGIÓN DE MURCIA.

Composición: Compobell, S.L.

ISSN: 1135-3430

Depósito Legal: MU 673-2010

