



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

N.º 433/2018

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 17 de octubre de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Inicio y trámite de consulta previa.- Comienza el expediente con una consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto, publicada en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. Dicho documento se acompaña de un cuadro en el que se detallan los antecedentes de la norma que se pretende aprobar, los problemas que se intentan solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su

tramitación, objetivos, y posibles soluciones alternativas, y regulatorias y no regulatorias. En él se indicaba como último día del plazo el 18 de enero de 2017.

A continuación se incorporan las propuestas que durante el trámite conferido fueron presentadas por la Asociación Madrileña Autocaravanista (AMA); la Asociación Castellana y Leonesa de Autocaravanistas; la Asociación Galega de Autocaravanistas (AGA); el Club Vasco de Usuarios de Autocaravanas Sorbeltz-Vencejo Autokarabana Erabiltzaileen Euskal Elkarte del País Vasco; la Asociación Autocaravanista de la Región de Murcia (AC-MUR); la Asociación Castellano-Manchega Autocaravanista (ACAMA); Asociación Española de Autocaravanas y Campers (ASESPA); y Federation Internationale de Clubs de Motorhomes (FICM).



Para dar respuesta a las observaciones formuladas, la Jefe de Servicio de Turismo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo emitió un informe con fecha 27 de julio de 2017, en el que se transcribían todas las efectuadas, dando una contestación motivada a las mismas, que básicamente se resume en acotar el ámbito objetivo de aplicación de la norma proyectada, de manera que sólo se extienda a los campings y a las zonas de acampada de autocaravanas y campers, quedando excluidas de la nueva regulación la parada y estacionamiento de autocaravanas y caravanas en las áreas habilitadas para ello en carreteras, autopistas, vías urbanas y aparcamientos, así como las zonas similares habilitadas por los Ayuntamientos.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 3 de octubre de 2017 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo suscribió una memoria comprensiva de los objetivos, conveniencia e incidencia del proyecto; contenido, análisis jurídico e impactos del mismo.

La memoria realiza una exposición del marco normativo en que se sitúa la iniciativa, comenzando con la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, en la que se comprende el régimen jurídico de los alojamientos turísticos extrahoteleros, en los cuales



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

pueden encuadrarse los campamentos públicos de turismo y otros establecimientos que reglamentariamente se establezcan, entre los que sitúa las áreas de pernocta para autocaravanas.

Antecedentes de obligada cita en materia de campings son el Decreto 69/1986, de 27 de mayo, sobre ordenación de campamentos públicos de turismo; y el Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, que lo sustituyó, pero ninguno de ellos reguló las zonas o áreas de pernocta para autocaravanas de forma específica. Respecto de las áreas de pernocta de autocaravanas, hace mención al Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Por ello, y atendiendo a la evolución y cambios socio-económicos producidos desde la aprobación de aquellas normas, se propone la regulación específica de este tipo de establecimientos de alojamiento, los campings y las áreas de pernocta para autocaravanas, entendidas estas últimas como el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado, abierto al público para la ocupación y uso exclusivo de autocaravanas y de las personas que en ellas viajen, a cambio de precio y en el que se presten los servicios de mantenimiento propios de las autocaravanas, además de los de estacionamiento y pernocta.

La memoria también expone la necesidad de aprobar la disposición reglamentaria proyectada para lograr la adaptación a la normativa autonómica de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo; e incluir obligaciones de diferentes normas del ordenamiento jurídico nacional como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Seguidamente, la memoria examina el impacto que la aprobación del proyecto de Decreto puede tener desde el punto de vista normativo, económico, de la competencia, en la actividad de las empresas y en materia de género.

En cuanto al impacto normativo, la memoria examina el impacto que la aprobación del proyecto de Decreto puede tener en el ordenamiento jurídico europeo, nacional, autonómico y local.

Respecto del impacto presupuestario, según el documento analizado, la tramitación de elaboración del decreto no conllevaría ingresos ni gastos públicos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Por lo que se refiere a la competencia y actividad de las empresas, señala la memoria que *“las medidas de competitividad empresarial que se presentan en el actual borrador de decreto [...] son acordes a la normativa de la unidad de mercado, a las resoluciones del Consejo para la unidad de mercado y de la Comisión Nacional de los mercados y de la competencia”*.

Se considera finalmente el impacto en materia de género, precisando que en la norma no se contienen medidas discriminatorias entre sexos, ni implicaciones sobre el impacto de género.



Tercero. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada Memoria, con fecha 3 de octubre de 2017, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha.

Cuarto. Primer borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto, fechado en octubre de 2017, en el que la disposición proyectada consta de preámbulo, treinta y cinco artículos (distribuidos en seis capítulos), dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, además de once anexos.

Este borrador del texto reglamentario fue remitido a todas las Consejerías a fin de formular las observaciones que estimasen oportunas. Al respecto, se incorporan comunicaciones de las Secretarías Generales de Bienestar Social, Sanidad y del SESCAM, poniendo esta última de manifiesto que no se aprecia la necesidad de formular observaciones/alegaciones sobre el borrador normativo en cuanto sus disposiciones no afectan a dicho organismo autónomo.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Respecto de las alegaciones de la Secretaría General de Bienestar Social, solicitaba la adaptación a la normativa estatal y autonómica sobre accesibilidad, en orden a la reserva de plazas accesibles según el número de plazas residenciales de los establecimientos regulados en el borrador normativo. Por su parte, la Secretaría General de Sanidad centró sus alegaciones en la incorporación de preceptos reglamentarios en materia de consumo, referentes a autocontrol y códigos de buenas prácticas; distintivos de calidad; sistema arbitral del consumo; hojas de reclamaciones; e infracciones y sanciones en materia de consumo.

Quinto. Informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica.- Con fecha 19 de enero de 2018, el Coordinador de Estrategia Económica emitió informe analizando la legalidad del proyecto de Decreto a la luz de las normas y principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, efectuando observaciones particulares a los artículos 3, 8 y 20, y al capítulo II (servicios comunes); y unas observaciones generales y recomendaciones.

Sexto. Información pública.- Mediante publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 42, de 28 de febrero de 2018, se da a conocer la Resolución de 14 de febrero, dictada por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, abriendo el trámite de información pública a través de la puesta del expediente a disposición de los interesados en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el que figuró expuesta la publicación entre los días 1 y 28 de marzo de 2018, según certifica la Inspectora General de los Servicios.

Consta en el expediente que, dentro del plazo concedido, presentaron alegaciones al texto: AECCAM; la Asociación de Áreas Privadas para Autocaravanas de España (AAPA); la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha; Asociación Española de Autocaravanas y Campers (ASESPA); y el Ayuntamiento de Almonacid de Zorita.

Séptimo. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del proyecto:

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido el 26 de febrero de 2018 por una Técnico Superior de Apoyo de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, en el cual se analizaba el coste de dichas cargas por comparación con el Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, sobre ordenación y clasificación de campamentos de turismo. El informe llegaba a la conclusión que el borrador normativo *“supone una reducción de cargas administrativas”* respecto de la normativa anterior, reducción que se estima en 24.200 euros.

- Informe de evaluación de impacto de género, suscrito el 26 de febrero de 2018 por el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de Economía, Empresas y Empleo, en el que se analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Tras identificar la norma, el órgano promotor, ámbito de actuación, y el contexto normativo vinculado, realizaba una previsión de efectos sobre la igualdad de género y valoración de su impacto, reseñando que el proyecto de Decreto *“no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género”*.

- Informe favorable de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, de 1 de marzo de 2018, suscrito por Inspector Analista de Servicios, sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos del proyecto de Decreto propuesto.

- Certificación del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de 1 de marzo de 2018, evidenciando el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

Octavo. Informes sobre alegaciones.- El 18 de abril de 2018, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe sobre las alegaciones efectuadas al borrador normativo cuya aprobación se



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

pretende. El informe reflejaba el tratamiento otorgado a las propuestas formuladas, indicando las sugerencias que han sido aceptadas e incorporadas al borrador y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Asimismo, con fecha 23 de abril de 2018, la misma Dirección General emitió informe sobre las propuestas formuladas al borrador de Decreto por las diferentes Consejerías, aceptando parcialmente las formuladas, con el respectivo respaldo motivador de la decisión adoptada respecto del texto definitivo del reglamento proyectado.

Noveno. Consejo de Turismo.- A continuación, figura incorporado el informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de 21 de mayo de 2018, emitido por su Secretaria, en el que consta que el borrador normativo fue sometido al conocimiento del Pleno en reunión celebrada el mismo día, habiendo sido *“aprobado con el voto favorable de todos los miembros del Consejo, con el voto particular de la Asociación Regional de camping de Castilla-La Mancha, incidiendo en la conveniencia de limitar el período de tiempo establecido para la pernocta en las áreas de pernocta de autocaravanas”*.

Décimo. Segundo borrador del proyecto normativo.- A la vista de las sugerencias y propuestas de modificación formuladas en el trámite de información pública y que fueron aceptadas desde la Consejería, se redactó un segundo borrador del proyecto de Decreto, con data de mayo de 2018, en el que se incorporaron las observaciones admitidas, quedando con idéntica estructura.

Undécimo. Informe de la Secretaría General.- Elaborado el segundo borrador de la norma, se incorpora el informe emitido en fecha 12 de junio de 2018 por el Secretario General de Economía, Empresas y Empleo, en el que tras citar el título competencial en cuyo ejercicio se dicta y el marco normativo en que se desenvuelve, describía su naturaleza jurídica y contenido.

Examinaba a continuación el procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, negando la preceptividad de una tramitación económica, al tratarse de una norma que *“no conlleva gastos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*. De otro lado, señalaba la preceptividad del trámite

de información pública; y la obligatoriedad de recabar informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de la Inspección General de Servicios, del Gabinete Jurídico y el dictamen de este órgano consultivo.

Concluía pronunciándose favorablemente sobre el texto elaborado ya que *“no se observa obstáculo legal alguno para que continúe la tramitación expuesta del proyecto de Decreto”*.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 26 de julio de 2018 emitió informe el Gabinete Jurídico a través de un Letrado adscrito a dicho órgano, con el visto bueno de su Directora. En el informe se examina la competencia en que se ampara el proyecto; su naturaleza jurídica y ámbito normativo; y la estructura y contenido del texto. A continuación se efectúan observaciones a su articulado, a modo de recomendaciones, por razones conceptuales, de oportunidad, y de coherencia con el resto del articulado. Pueden citarse, a modo de ejemplo, las siguientes:

- Sustituir la denominación *“área de pernocta para autocaravanas”*, por *“área de (o para) autocaravanas”*.

- En el artículo 23.2, añadir la expresión *“vehículos similares”*, en coherencia con la definición de autocaravana efectuada en el artículo 2.

- Modificar el contenido del artículo 4 del Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha, para incluir los campings y áreas de autocaravanas como alojamientos extrahoteleros no sujetos a autorización previa.

- Aclarar la prohibición de estancia superior a un año del artículo 17.2 del proyecto de Decreto.

- Sustituir la expresión *“avance”* del artículo 23.3, por la de *“toldo”* o por la empleada en la Instrucción de la Dirección General de Tráfico 08-V-74, de 25 de enero de 2008.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

- Concretar el punto 2 del anexo III, respecto del servicio de abastecimiento de agua y evacuación de aguas grises y negras.

Decimotercero. Informe a las observaciones del Gabinete Jurídico.- La Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, el 13 de septiembre de 2018 emitió informe sobre las observaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico, aceptando todas las consideraciones formuladas e incorporando tales sugerencias al borrador de la disposición general.

Decimocuarto. Borrador del proyecto de Decreto.- Acto seguido se incorpora al expediente un ejemplar del proyecto reglamentario, titulado Decreto por el que se regula la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha, que consta de un preámbulo, treinta y cinco artículos integrados en seis capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y once anexos.

En la parte expositiva se plasma el ámbito competencial en el que se desenvuelve la iniciativa, haciendo referencia, a continuación, al principal referente normativo de la iniciativa, aludiendo específicamente a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. Tras indicar que, en la materia objeto de regulación, la citada ley sectorial tuvo su desarrollo normativo en el Decreto 69/1986, de 27 de mayo, sobre ordenación de campamentos públicos de turismo; y posteriormente en el Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, sobre ordenación y clasificación de campamentos de turismo, ponía de manifiesto el vacío legal que continúa existiendo, sin embargo, respecto de las áreas para autocaravanas, como una más reciente alternativa de establecimiento extrahotelero, de creciente desarrollo en los últimos tiempos y necesitada de regulación.

Así, justifica la aprobación de la norma en la evolución del sector turístico y la variedad y desarrollo establecidos por la demanda de los viajeros. De esta manera, y atendidos los importantes cambios socio-económicos producidos, se pretende la regulación de los campings y áreas para autocaravanas como modalidades de alojamiento extrahotelero.

Seguidamente, se pone de manifiesto el respeto a los principios de buena regulación, postulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se alude a los objetivos perseguidos, con fundamento en el artículo 14.2 y 14.3 de la LPAC. Concluye el preámbulo con una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.

En cuanto al articulado de la disposición, el Capítulo I, "*Disposiciones generales*", se compone de nueve artículos, reguladores del "*Objeto*" (artículo 1); "*Definiciones*" (artículo 2); "*Ámbito de aplicación y exclusiones*" (artículo 3); "*Prohibiciones*" (artículo 4); "*Normativa sectorial*" (artículo 5); "*Emplazamientos*" (artículo 6); "*Reglamento de régimen interior*" (artículo 7); "*Declaraciones responsables y comunicaciones*" (artículo 8); y "*Hojas de reclamaciones*" (artículo 9).



El Capítulo II establece los "*Servicios comunes*" que deben ofrecer este tipo de establecimientos, a través de los artículos 10 a 16. A saber: "*Suministro de agua y tratamiento de aguas residuales*" (artículo 10); "*Suministro de electricidad*" (artículo 11); "*Vallado y cierre de protección*" (artículo 12); "*Viales interiores*" (artículo 13); "*Recepción*" (artículo 14); y "*Seguridad y vigilancia*" (artículo 15). Finalmente, en el artículo 16 se permite la "*Dispensa*" de alguna de las exigencias técnicas bajo determinadas condiciones.

El Capítulo III establece la normativa específica para los "*Campings de Castilla-La Mancha*", distribuida en los artículos 17 a 22, y que se concreta en las siguientes materias: "*Condición de establecimientos públicos*" (artículo 17); "*Usos de la superficie de los establecimientos*" (artículo 18); "*Capacidad*" de alojamiento (artículo 19); "*Clasificación*" en cinco categorías identificadas con estrellas (artículo 20); "*Placa distintiva*" (artículo 21); y "*Adaptación al medio natural*" (artículo 22).

En el Capítulo IV se contienen las disposiciones relativas a las "*Áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha*", estableciéndose en él la "*Condición de establecimientos públicos*" (artículo 23); "*Placa distintiva*" (artículo 24); y "*Superficie y capacidad*" de alojamiento (artículo 25).



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En el Capítulo V se contiene el “*Régimen de reservas, cancelaciones y precios de los campings y áreas para autocaravanas*”, dividido en nueve artículos, en los cuales queda establecido el sistema y forma de confirmación a los clientes de las “*Reservas*” efectuadas (artículo 26); la posibilidad de exigir “*Anticipo*” del precio a modo de señal (artículo 27); el régimen aplicable para la “*Cancelación de las reservas*” (artículo 28) y para el “*Mantenimiento de la reserva*” (artículo 29); el sistema de “*Precios*” (artículo 30), sujeto a los principios de libertad, publicidad, respeto a lo pactado e integridad; y las horas de “*Comienzo y terminación del servicio de alojamiento*” (artículo 31), con posibilidad de prolongación si media acuerdo entre las partes. El artículo 32 implanta la obligación de entregar a todo usuario del establecimiento el “*Documento de recepción*”; el artículo 33 impone la forma de documentar la “*Facturación*” de los servicios prestados, con sujeción a lo dispuesto en la legislación específica; y, finalmente, el artículo 34, sobre el “*Pago*”, establece la libertad de pacto en cuanto al lugar y tiempo para abonar los servicios contratados, compeliendo al pago, en defecto de acuerdo expreso, en el establecimiento en el momento en que la factura sea presentada al cobro.

En el Capítulo VI, integrado por el artículo 35, se establece la “*Inspección y régimen sancionador*”, con atribución de las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo dispuesto en el texto reglamentario a la Consejería competente en materia de turismo. El precepto contiene una remisión expresa a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, y al Decreto 7/2007, de 30 de enero, en materia de Inspección de Turismo; y declara aplicable el régimen sancionador establecido en el Título IX de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Las disposiciones transitorias primera y segunda, se ocupan, respectivamente, de la “*Adaptación de los establecimientos existentes*”, en el plazo máximo de dos años para los campings y un año para las áreas de autocaravanas, a los requisitos establecidos en el proyecto de Decreto; y de los “*Procedimientos en curso*” a la entrada en vigor de la norma proyectada, que seguirán rigiéndose por la normativa anterior.

La disposición derogatoria deja sin vigencia el Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, sobre ordenación y clasificación de campamentos de turismo de Castilla-La Mancha.

La disposición final primera dispone una habilitación normativa a favor de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para la aplicación y desarrollo del decreto, y faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de turismo para actualizar y modificar los anexos incorporados al proyecto normativo con los números IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI.

En la disposición final segunda se excluye el sistema de precios y reservas, en materia de campings y áreas para autocaravanas, del régimen establecido por el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor del decreto proyectado a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Completan el texto proyectado once anexos: anexo I, *“Catálogo de instalaciones, locales y servicios de uso común, tanto generales como sanitarios, mínimos, para la clasificación por categorías de los campings”*, divididas en cinco categorías que se identifican por estrellas; anexo II, *“Catálogo de instalaciones, servicios y dotaciones de las unidades de alojamiento tipo cabaña, bungalow, casa prefabricada o casa móvil para la clasificación por categorías de los campings”*; anexo III, *“Catálogo de instalaciones, locales y servicios de uso común, mínimos, para las áreas de autocaravanas”*; anexo IV, *“Placas distintivas de los campings de Castilla-La Mancha según categoría”*; anexo V, *“Placa distintiva de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha”*; anexo VI, *“Declaración responsable de inicio de actividad como camping”*; anexo VII, *“Declaración responsable de inicio de actividad como área para autocaravanas”*; anexo VIII, *“Comunicación de cese de actividad, cambio de titularidad y cambio de denominación de camping”*; anexo IX, *“Comunicación de cese de actividad, cambio de titularidad y cambio de denominación como área para*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

autocaravanas”; anexo X, “Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad o el cambio de categoría de camping”; y anexo XI, “Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad de área para autocaravanas”.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 5 de noviembre de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha.

El órgano consultante invoca para ello el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se impone la preceptividad del dictamen de este Consejo en los *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto que se somete a dictamen tiene como objeto ejecutar el desarrollo reglamentario del Capítulo II del Título III de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, fundamentalmente de sus artículos 15.3 y 16, en cuanto a la regulación y determinación del alojamiento turístico extrahotelero. Por ello, el presente dictamen se emite con el carácter preceptivo que impone el artículo 54.4 citado.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Antes de comenzar con el análisis de los trámites previstos en el Título VI de la LPAC para el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha de recordarse que el procedimiento de elaboración de la norma proyectada comenzó el 16 de diciembre de 2016, cuando todavía no había sido dictada ni publicada la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (BOE de 22 de junio de 2018), en la que se contienen pronunciamientos sobre la conformidad o no a Derecho de algunos de los apartados de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la LPAC. Dado el carácter prospectivo de la mencionada sentencia, al procedimiento de elaboración de esta disposición de carácter general le serán de aplicación aquellas normas vigentes en el momento de iniciar su tramitación, cuyo cumplimiento es el que se va a examinar en esta consideración.

Así, en concreto, el artículo 133 relativo a la *“Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”*, dispone que *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:* a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.* b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.* c) *Los objetivos de la norma.* d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.* 2. *Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa,*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

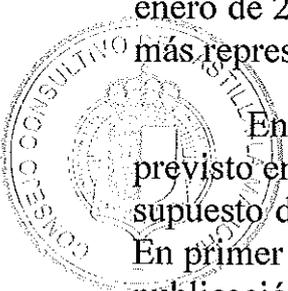
cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. [] 3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberá realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.



En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] “requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”. Añade, en el apartado tercero, que “En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

De la descripción de actuaciones ya detalladas en los antecedentes de este dictamen cabe extraer que se ha dado cumplimiento, en su práctica totalidad, a las exigencias formales establecidas en el referido artículo 36, obrando en el expediente la correspondiente memoria explicativa de la necesidad y conveniencia de la medida, así como la posterior orden de inicio dada por la titular de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

Ha resultado acreditado igualmente en el expediente, mediante publicación en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que de acuerdo con lo dispuesto en el precepto básico transcrito (artículo 133 de la LPAC) se sustanció un trámite de consulta previa, otorgando un período de tiempo de 20 días naturales, que finalizó el 18 de enero de 2017, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectadas por la futura norma.



En cuanto a la substanciación del trámite de información pública previsto en el apartado 2 del repetido artículo 133 de la LPAC, en el presente supuesto debe entenderse cumplido a través de las dos fórmulas empleadas. En primer lugar, a través de la puesta a disposición del proyecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y en segundo lugar, de forma indirecta, mediante su presentación a informe por el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y asesor en este campo de la Administración regional, de conformidad con lo establecido por el artículo 5 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha.

Siguiendo con el procedimiento, consta también el informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que se emitió en sentido favorable al contenido del texto reglamentario por entender que se adecuaba a lo establecido en el ordenamiento jurídico; habiéndose incorporado los preceptivos informes del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha y del Gabinete Jurídico.

Culmina el procedimiento con el envío del expediente a este órgano consultivo, en el que hay que entender cumplidos los trámites esenciales



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

previstos por el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y en el artículo 133 de la LPAC, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- Es objeto del proyecto de Decreto que se somete a dictamen regular la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha.



El título competencial que habilita de manera principal a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para aprobar la norma que se pretende es el específico reconocido en el artículo 31.1.18ª de su Estatuto de Autonomía, en virtud del cual la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva sobre *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

En ejercicio de dicho título competencial, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, que constituye el marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto sometido a dictamen, en cuya disposición final tercera *“Se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley”*. En la Exposición de Motivos de la misma se aduce también como título competencial, para regular el sector turístico, al artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía que atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

En concreto, el proyecto que se dictamina atiende al desarrollo de los artículos 15.3 y 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, en los cuales se prevén como alojamientos turísticos extrahoteleros, *“los campamentos públicos de turismo (...) y cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen”*

(artículo 15.3), remitiendo el artículo 16 al desarrollo reglamentario de las instalaciones y servicios mínimos de cada uno de aquellos. Aun cuando la normativa reguladora del turismo en nuestra región no hace referencia expresa a las áreas para autocaravanas, estas pueden entenderse incluidas en la cláusula residual de su artículo 15.3, “*cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen*”, a los efectos de llevar a cabo su desarrollo reglamentario.

La necesidad y oportunidad de la aprobación de la disposición reglamentaria proyectada sobre la materia, encuentra su razón de ser, además, en el vacío legal existente, y en la evolución socio-económica de la demanda en este concreto sector.

De otro lado, el Decreto proyectado ha de encuadrarse también en el mandato impuesto desde la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por parte de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

En este ámbito de la libertad de mercado, también han de traerse a colación, como delimitadoras del marco competencial y normativo del proyecto reglamentario examinado, las siguientes normas:

- El artículo 38 de la Constitución Española, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y se encomienda a los poderes públicos su protección y garantía.

- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que traspone la Directiva comunitaria (Directiva 2006/123/CE) al Derecho Español, sometiendo a las regulaciones que limiten el establecimiento de los operadores en el mercado y el ejercicio de su actividad, a la necesaria justificación motivada de la concurrencia de alguna de las razones de interés general comprendidas en su artículo 3.11.

- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 5 exige a las Administraciones Públicas la



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

justificación de la necesidad de las restricciones impuestas para acceder a una actividad económica o su ejercicio.

Tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, son normas de carácter básico, dictadas por el Estado al amparo de las competencias exclusivas que determina el artículo 149.1ª, 6ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, y así lo establecen sus disposiciones finales primera y cuarta, respectivamente.

Respecto de las áreas para autocaravanas, no pueden dejar de mencionarse el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos y la Instrucción 08-V-74, de 28 de enero de 2008, de la Dirección General de Tráfico, en los que se contiene la definición de autocaravana, sus normas de uso, y el régimen de acampada.

Por último, es de tener en cuenta que la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo, ha sido desarrollada, en forma parcial y separada, por numerosas disposiciones reglamentarias, siendo merecedores de especial cita, en el ámbito de los campings, el Decreto 69/1986, de 27 de mayo, sobre ordenación de campamentos públicos de turismo; y el Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, sobre ordenación y clasificación de campamentos de turismo, que derogó el anterior, norma esta última a la que el proyecto normativo examinado deja sin vigencia.

Pero también se han aprobado otras muchas. A saber, el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos Turísticos; el Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo en Castilla-La Mancha; el Decreto 96/2006, de 17 de julio, de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha; el Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de Empresas, Establecimientos, Asociaciones de Empresarios Turísticos y Entidades Turísticas No Empresariales de Castilla-La Mancha; el Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 17/2007, de 20 de marzo, que modifica determinadas disposiciones en materia de turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las

Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha; y recientemente, entre otros, Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha; Decreto 42/2018, de 19 de junio, por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha; y Decreto 73/2018, de 16 de octubre, por el que se establece la ordenación de los albergues turísticos en Castilla-La Mancha.

IV

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, en primer término, la siguiente observación a la que debe atribuirse carácter esencial:



El artículo 16 dispone: *“Excepcionalmente, la Consejería competente en materia de turismo podrá dispensar de alguna de las exigencias técnicas requeridas, siempre que las circunstancias concurrentes permitan compensar dicha dispensa, con la valoración conjunta de sus instalaciones, servicios y de las mejoras que incorporen, se justifiquen debidamente los fines perseguidos y no suponga exención de las condiciones y requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo”*.

Por su parte, la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, en su artículo 12, establece que *“Excepcionalmente, y en orden a facilitar la inclusión de las empresas y establecimientos turísticos en uno u otro grupo, modalidad o categoría, la Consejería competente en materia de turismo, previo informe técnico, podrá dispensar de alguno de las exigencias técnicas requeridas para su clasificación, sin que en ningún caso pueda suponer la exención de las condiciones y requisitos necesarios para el ejercicio de su actividad”*.

Entiende este Consejo que, el texto reglamentario prescinde de requisitos mínimos impuestos por la norma con rango de ley que desarrolla, pues en esta sólo se permite la dispensa de requisitos técnicos, *“previo*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

informe técnico". Se produce, con ello, una infracción del principio de jerarquía normativa, puesto que el reglamento proyectado está prescindiendo de requisitos que con el carácter de mínimos se establecen en la norma con rango de ley que desarrolla (artículo 12 de la Ley de Ordenación del Turismo). Por tanto, a fin de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española, y no incurrir en un supuesto de nulidad de pleno derecho previsto por el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debería modificarse la redacción del artículo 16, para incorporar la preceptividad del previo informe técnico en los supuestos de dispensa de alguno de los requisitos necesarios para obtener la clasificación de camping, en cualquiera de sus categorías, y/o de área para autocaravanas.

V

Observaciones al texto del proyecto.- Se plasman en la presente consideración diversas observaciones advertidas tras el examen de fondo del proyecto sometido a consulta, las cuales, aún sin estar dotadas de carácter esencial, pretenden contribuir a mejorar la comprensión, interpretación y posterior aplicación de la norma.

General.-

Cita de normas.- Respecto de las citas normativas contenidas en el texto del preámbulo y del articulado de la disposición sometida a dictamen, resulta de aplicación el apartado I.k).80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, referido a la primera cita y citas posteriores de normas, "*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*". Esta directriz debería aplicarse a las citas que de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se efectúan en la parte expositiva del decreto proyectado; y a la mención que de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha se contiene en el artículo 35.2.

Fórmula promulgatoria.-

La fórmula promulgatoria contenida al finalizar el preámbulo de la norma cuyo texto se somete a dictamen culmina con el siguiente texto: “[...] *y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el día xx de xx de 2017*”. Dado el tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento de su elaboración, se hace necesario cambiar el año de aprobación que aparece en aquella, sustituyendo “2017” por “2018”.

Artículo 1. Objeto (en relación con el artículo 3, sobre ámbito de aplicación).-

El artículo 1 establece el objeto del decreto proyectado, delimitando implícitamente su ámbito de aplicación, desde el punto de vista material y territorial.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 3, vuelve a incidir en el mismo ámbito de aplicación que el artículo 1, aunque utilizando una construcción gramatical distinta.

Dado que ambos preceptos presentan el mismo contenido normativo, a fin de evitar incurrir en reiteraciones innecesarias, se recomienda unificarlos en uno solo, coherenciando su contenido, de manera que en el artículo 1, por lógica técnica normativa, se incluya la regulación del objeto y ámbito de aplicación del reglamento proyectado (tanto en su título como en el cuerpo del precepto), y se haga desaparecer del artículo 3 su apartado 1 y la referencia que en su título se hace al “*Ámbito de aplicación*”.

De acogerse la recomendación efectuada, el artículo 3 quedará con único apartado, regulador de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación del Decreto.

Artículo 2. Definiciones.-

El artículo 2 recoge las definiciones de los conceptos básicos cuya ordenación se contiene en el texto normativo (campings o campamentos de turismo, y áreas para autocaravanas). Así, en su apartado a) define el



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

camping o campamento de turismo, como *“el espacio de terreno debidamente delimitado y acondicionado, abierto al público, para su ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia, o bien, albergues móviles, tiendas de campaña, casas móviles, autocaravanas, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables, dotados de elementos de rodadura, en plenas condiciones de uso y exentos de cimentación, o bien, unidades separadas de alojamiento y parceladas o unidades continuas de alojamiento que formen módulos, en planta baja con posibilidad de buhardilla, tipo cabaña, bungalow o casa prefabricada”*.

Sin embargo, dicha definición, a pesar de su extensión, resulta confusa y dificulta la comprensión del significado y alcance del concepto que en ella se expone.

Como quiera que en la elaboración de la norma que se examina se ha tomado como referente a seguir el Decreto 6/2015, de 23 de enero, por el que se regulan los campings y las áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunidad Valenciana, bien podría haberse seguido también la redacción que su artículo 1.2 utiliza para definir el *“camping”*, en el que se exponen las mismas ideas, pero de manera ordenada y más estructurada. A saber, *“se entiende por camping el espacio de terreno debidamente delimitado y acondicionado para su ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia albergues móviles, tiendas de campaña, caravanas y/u otros elementos similares fácilmente transportables dotados de elementos de rodadura, en plenas condiciones de uso y exentos de cimentación, salvo nivelación sanitaria. Ello sin perjuicio de la existencia de unidades o módulos propiedad del titular del establecimiento, o puestas a disposición de este por operadores turísticos, para uso exclusivo de sus clientes, tipo cabaña, bungalow o mobil-home”*.

En este sentido, para lograr una mayor claridad en la definición a la que nos estamos refiriendo, se sugiere suprimir las locuciones *“o bien”*, sustituyendo la segunda de ellas empleada (después de *“exentos de cimentación”*), por un punto y seguido, tras el cual se podrá ampliar el

concepto de camping mediante el alojamiento en unidades separadas y parceladas o unidades continuas de alojamiento que formen módulos, en planta baja con posibilidad de buhardilla, tipo cabaña, bungalow o casa prefabricada.

A modo de ejemplo, la redacción podría ser la siguiente: *“a) Camping o campamento de turismo: el espacio de terreno debidamente delimitado y acondicionado, abierto al público, para su ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia albergues móviles, tiendas de campañas, casas móviles, autocaravanas, caravanas u otros elementos similares fácilmente transportables, dotados de elementos de rodadura, en plenas condiciones de uso y exentos de cimentación. También podrán tenerse instaladas y utilizarse como residencia, unidades separadas de alojamiento y parceladas o unidades continuas de alojamiento que formen módulos, en planta baja con posibilidad de buhardilla, tipo cabaña, bungalow o casa prefabricada”*.

Artículo 3. Ámbito de aplicación y exclusiones.-

El **artículo 3.2** hace una enumeración de los supuestos que quedan excluidos de la aplicación de la norma proyectada.

Por su parte, el **artículo 2.a)** de la misma norma, al definir qué se entiende por camping o campamento de turismo, alude al *“espacio de terreno debidamente delimitado y acondicionado, abierto al público, para su ocupación temporal, por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, utilizando como residencia [...] unidades separadas de alojamiento y parcelas o unidades continuas de alojamiento que formen módulos, en planta baja con posibilidad de buhardilla, tipo cabaña, bungalow o casa prefabricada”*.

Sin embargo, la generalidad de la definición puede inducir a confusión en la interpretación de la modalidad de alojamiento al que se refiere, o a error a la hora de vincular un determinado alojamiento ubicado en un terreno acotado a la normativa adecuada, de camping o de alojamiento de turismo rural, siendo que cada uno de ellos tiene su propia legislación y está sujeto al cumplimiento de unos requisitos mínimos y técnicos distintos.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Entiende este Consejo que, dado que existen unas categorías específicas de establecimientos, distintas de los campings y las áreas para autocaravanas, destinadas al alojamiento turístico en el medio rural, que pudieran tener la configuración de una cabaña, bungalow o casa prefabricada, y estar ubicadas dentro de un terreno debidamente delimitado y acondicionado, abierto al público, para su ocupación temporal, por personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, pero que se rigen por la normativa específica sobre alojamientos de turismo rural, convendría incorporar a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación del proyecto de Decreto examinado cualquier espacio de terreno que, aunque debidamente delimitado y acotado, se pudiera considerar encuadrado dentro de alguna de las modalidades y categorías de alojamiento de turismo rural, por contar con su propia normativa sectorial.

Asimismo, de conformidad con el **artículo 3.2.c)**, *“quedan excluidos del ámbito de aplicación de este decreto: [...] c) La parada y estacionamiento de autocaravanas y caravanas en las áreas habilitadas para ello en carreteras, autopistas, vías urbanas y aparcamientos, así como las zonas similares habilitadas por los Ayuntamientos”*. Como quiera que este supuesto de exclusión se circunscribe a la parada y estacionamiento, que no a la acampada, debe entenderse encuadrado dentro del ámbito de exclusión de las áreas para autocaravanas. Dado que en la definición del artículo 2.b) se alude tanto a autocaravanas como a vehículos similares, entre los que se encontrarían otros como los denominados campers, en línea con la observación que ya formuló el Gabinete Jurídico en su informe respecto del artículo 23.2, convendría sustituir el término *“caravanas”*, más restrictivo, por el de *“vehículos similares”*, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 2.b).

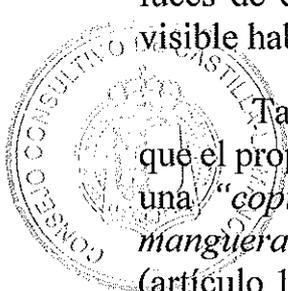
Artículo 7. Reglamento de régimen interno.-

El apartado 2 del artículo 7 hace una relación de las prescripciones que facultativamente pueden incorporarse al reglamento de régimen interno, estableciendo una fórmula abierta que, sin embargo, este Consejo considera conveniente que se completase, al menos, con cuestiones que son citadas en

el propio texto reglamentario, tales como las causas de resolución del contrato que se mencionan en el artículo 4.1.

Capítulo II. Servicios comunes.-

El **capítulo II**, sobre “*Servicios comunes*”, establece el régimen de los suministros de agua y electricidad, tratamiento de aguas residuales, vallado y cierre de protección, viales interiores, recepción, y seguridad y vigilancia. Sin embargo, se echan en falta regulaciones concretas sobre cuestiones tan importantes (en un establecimiento en el que pueden congregarse gran cantidad de personas) como el tratamiento, almacenamiento y retirada de residuos sólidos; instalaciones de prevención, protección y seguridad para casos de incendio, inundación u otras situaciones de emergencias (plan de emergencia, extintores fijos y móviles, autonomía de las luces de emergencia); y material sanitario para primeros auxilios en lugar visible habilitado al efecto.



Tales omisiones adquieren mayor transcendencia cuando se advierte que el propio borrador normativo obliga a entregar a los clientes, por ejemplo, una “*copia del plano de situación de extintores o bocas de agua para mangueras, salidas de evacuación e instrucciones en caso de emergencia*” (artículo 14.3); pero no establece tales servicios como mínimos y necesarios para el ejercicio de la actividad de ocupación temporal de camping y/o de área para autocaravanas.

En vista de lo expuesto, sería oportuno incorporar otro precepto al capítulo II, en el que, aun de manera general y enunciativa, se recogieran como servicios comunes los citados: tratamiento de residuos sólidos; instalaciones de prevención, protección y seguridad para casos de incendio, inundación u otras situaciones emergencias; y material sanitario para primeros auxilios en lugar visible habilitado al efecto.

Artículo 15. Seguridad y vigilancia.-

El precepto recoge las funciones que debe cumplir el servicio de seguridad y vigilancia de campings y áreas para autocaravanas, estableciendo



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

diferente tipo de funciones y grado de cumplimiento, según se trate de temporada alta (**apartados 1 y 2**) o de temporada baja (**apartado 3**).

Ahora bien, en ningún punto del texto normativo examinado se establecen cuáles son los períodos de temporada alta y temporada baja.

Tratándose este de un servicio común mínimo que deben prestar los establecimientos, de los previstos en la norma proyectada, de cualquier modalidad y categoría, este órgano consultivo considera que no puede asentarse su regulación sobre conceptos indeterminados e inconcretos, que puedan llegar a generar, no sólo inseguridad jurídica para los destinatarios del servicio, sino desigualdad en la interpretación y aplicación de la norma. Por tal motivo, y entendiendo que es normal que el tipo de temporada pueda variar en función de la ubicación geográfica del establecimiento, se sugiere que se incluya en el precepto una cláusula general que imponga a los titulares de los establecimientos la fijación de los períodos de temporada alta y temporada baja, con la debida anticipación y publicidad, para que los potenciales clientes puedan efectuar la contratación con pleno conocimiento de las circunstancias, condiciones y servicios que en cada época del año presta el establecimiento en cuestión.

Artículo 23. Condición de establecimientos públicos.-

El **artículo 23** contiene la regulación de la condición de establecimientos públicos de las áreas para autocaravanas, pero no establece la duración máxima de la ocupación por plaza de estacionamiento. Tampoco queda concretada en los preceptos destinados a la regulación de disposiciones comunes a los dos tipos de establecimientos objeto de normación reglamentaria.

Poniendo en relación este precepto, con el equivalente (artículo 17) de los campings, se observa que en aquel sí queda fijado el período máximo de estancia temporal.

En razón de lo expuesto, y a fin de dotar de criterios y contenido homogéneos al proyecto de Decreto, se aconseja establecer en el artículo 23, el período máximo de duración de la ocupación permitida en las áreas para

autocaravanas, de la misma manera que se concreta para los campings, o para las mismas áreas en la legislación sectorial de otras Comunidades Autónomas, tales como Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco, que señalan un máximo de 48 horas.

Artículo 26. Reservas.-

El **artículo 26** regula las obligaciones de los titulares de los campings y áreas para autocaravanas respecto de las reservas que efectúen los clientes. En su **apartado 2** se enumeran los requisitos de contenido que debe cumplir la comunicación de la confirmación de la reserva, señalando en su **letra b)**, “*Categoría del establecimiento*”.

Toda vez que la norma estudiada regula diferentes modalidades de establecimientos de ocupación temporal con fines turísticos y que no todas ellas admiten clasificación por categorías (sólo los campings lo hacen), sería conveniente incorporar “*en su caso*”, al final del contenido actual.

Artículo 31. Comienzo y terminación del servicio de alojamiento.-

El apartado 1 del precepto establece que “*salvo pacto en contrario, el servicio de alojamiento en los campings y en las áreas para autocaravanas comenzará a partir de las 14 horas del primer día del período contratado y terminará a las 13 horas del día previsto como fecha de salida*”.

Es decir, en él se establece una regla general sobre las horas de entrada y salida del alojamiento, pero se admite una excepción si media acuerdo entre las partes, con fundamento en el principio de libertad de pactos que rige la contratación de los servicios sometidos al régimen del borrador normativo.

Dado que el principio de libertad de pactos, se asienta siempre sobre la voluntad coincidente de las partes, para que tenga validez habrá de contar con un respaldo documental que pueda ser esgrimido por cualquiera de ellas en caso de incumplimiento de la otra, por ello entendemos que, teniendo en cuenta la importancia que en la disposición general examinada se concede a aquel principio, la excepción contemplada en este precepto deberá consignarse en el documento que permita dejar constancia de las reservas



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

efectuadas y de las condiciones pactadas, esto es, en el documento de confirmación que prevé el artículo 26 del propio decreto.

En este sentido, se recomienda modificar la redacción del precepto, para incorporar la aclaración aludida, de manera que, como en otras normas reglamentarias vigentes en materia de turismo (véase el artículo 23.1 del Decreto 73/2018, de 16 de octubre, por el que se establece la ordenación de los albergues turísticos en Castilla-La Mancha), quede del siguiente tenor literal: *“Salvo pacto en contrario, que deberá encontrarse recogido en el documento de la reserva, el servicio de alojamiento en los campings y en las áreas para autocaravanas comenzará a partir de las 14 horas del primer día del período contratado y terminará a las 13 horas del día previsto como fecha de salida”*.

Artículo 35. Inspección y régimen sancionador.-

El **artículo 35**, en su primer apartado, atribuye las funciones de comprobación y control del cumplimiento de las disposiciones de la norma reglamentaria a los Servicios de Inspección de Turismo, con remisión a su normativa reguladora y a la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

En cuanto al régimen sancionador, el **apartado 2** hace una remisión genérica al Título IX de la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. Véase que dicho título lleva por rúbrica *“De la disciplina Turística”* y se compone de siete capítulos dedicados a las siguientes materias: disposiciones generales (objeto, actividades comprendidas y sujetos responsables); la Inspección de Turismo; potestad sancionadora; infracciones; sanciones; prescripción de las infracciones y sanciones; y procedimiento sancionador. Es decir, no todo el Título IX se refiere al régimen sancionador, por lo que habrá que determinar de manera más precisa cuáles son los preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, que resultan aplicables en materia de albergues turísticos.

A mayor abundamiento, la doctrina del Tribunal Constitucional es inequívoca al establecer la posibilidad de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora, cuando en la ley quedan determinados los elementos

esenciales de las conductas antijurídicas y la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer (entre otras muchas en sus Sentencias 3/1988, de 21 de enero; 28/1989, de 6 de febrero; 83/1990, de 4 de mayo; 305/1993, de 25 de octubre; 45/1994, de 15 de febrero; 145/1995, de 3 de octubre y 153/1996, de 30 de septiembre).

Aun admitida dicha colaboración reglamentaria, en salvaguardia del principio de tipicidad garantizado en el artículo 25.1 de la Constitución y recogido en el artículo 27.1 de la LRJSP, se estima preciso reiterar lo manifestado por este Consejo, entre otros, en sus dictámenes 441/2017, de 4 de diciembre; 61/2002, de 25 de abril y 73/2003, de 20 de junio, en el sentido de que en la norma reglamentaria propuesta *“se introduzcan especificaciones que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas que, derivadas de la misma, constituyen objeto de infracción según la norma legal citada, todo ello dentro de los márgenes permitidos por el apartado 3 del artículo 129 (actual artículo 27.3 LRJSP) al que se ha hecho alusión anteriormente y, en consonancia con lo manifestado por el Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 11 de abril de 2003, a fin de evitar cualquier atisbo de nulidad del precepto que derivaría de aprobar finalmente una redacción que no permitiera a los destinatarios prever con absoluta certeza cuáles serían las conductas prohibidas y cuáles las sanciones imponibles”*.

En el supuesto examinado, como quiera que las normas con rango de ley a las que remite el artículo 35.2 del proyecto de Decreto dictaminado, contienen una tipificación general para todo el ámbito sectorial del turismo regional; y que el artículo 27.4 de la LPAC, prohíbe con carácter general la analogía en los siguientes términos: *“las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*; es admisible, deseable y ajustado a los principios de tipicidad y reserva de ley que el reglamento individualice los concretos incumplimientos que, en materia de ordenación de los campings y áreas para autocaravanas, son constitutivos de infracción administrativa. Por lo anterior se recomienda a la Administración consultante examinar la conveniencia de incorporar al proyecto de Decreto una tipificación más exhaustiva de los incumplimientos constitutivos de infracción administrativa en materia de campings y áreas para autocaravanas, sin perjuicio de mantener una remisión expresa al régimen disciplinario y



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

sancionador contenido en la ley sectorial, para lo no previsto en la norma reglamentaria.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

1.- En la parte dispositiva conviene realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula los términos “Ayuntamientos” (artículo 3.2.c) y “Servicios de Inspección” (artículo 35.1), por cuanto identifican organismos oficiales en el seno de la Administración.

2.- De la misma manera, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de iniciales mayúsculas y minúsculas al referirse a un mismo concepto en la parte dispositiva del texto reglamentario. Esta falta de uniformidad se aprecia al referirse al “Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha”, en los artículos 8.6, 26.2.a) y 32.1.

3.- En el artículo 7.1 se establece que “*los titulares de los establecimientos regulados en este decreto podrán elaborar un reglamento de régimen interior interno*”, expresión que constituye una redundancia innecesaria y que deberá ser corregida mediante la supresión de uno de los dos últimos términos: “*interior*” o “*interno*”, a fin de dar cumplimiento a las pautas marcadas por la Directriz IV.101, que recomienda prescindir “*de todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma*”.

4.- Los artículos 5, 18, 21, 22, 24 y 25, y disposición transitoria primera, se componen de diferentes párrafos, que deberán ir numerados con cardinales arábigos escritos en cifra, de conformidad con el criterio marcado por la norma f).31 de las Directrices de Técnica Normativa.

5.- En el artículo 8.5, el tiempo verbal “*deberán*” habrá de escribirse en singular “*deberá*”, puesto que se está haciendo referencia a la documentación.

6.- En el artículo 9 se emplea la conjunción “o” para imponer a los “campings o áreas para autocaravanas” la obligación de disponer de hojas de reclamaciones. Deberá sustituirse por la conjunción “y” no excluyente, pues el mandato es para ambos tipos de alojamientos.

7.- El artículo 23.2, comienza diciendo: “En estas áreas no podrá acogerse ningún otro tipo de vehículo diferente a los que se define como [...]”. Para mayor claridad en la redacción, convendría modificar su texto, eliminando “que se define” y escribiendo “definidos”.

El apartado 3 del mismo artículo 23, en su último inciso carece de sentido al utilizar como nexo de unión la conjunción copulativa “asimismo”, que, con una función sumativa, equivale a igualdad u homogeneidad de contenido, cuando el primer inciso recoge una prohibición y el segundo una autorización. Tal como se encuentra redactado resulta contradictorio e incoherente en su sentido, por ello, habrá de sustituirse “asimismo” por cualquier conjunción adversativa, como “sin embargo” o “no obstante”, que evidencie la oposición entre los supuestos contemplados en el precepto.

8.- En el artículo 30.2 debe acentuarse “gozarán”.

9.- El término “turísticas” del artículo 33 deberá escribirse en singular, pues se refiere a intermediación y no a empresas.

10.- En el título del anexo IV, el sustantivo “Placa” debe escribirse en plural, por cuanto en él vienen a establecerse las distintas placas que corresponden a cada una de las cinco categorías de camping.

11.- Sería conveniente revisar todos los espacios entre párrafos y los ítems de las enumeraciones, respecto de todo el texto reglamentario.

12.- Por lo demás, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto, tanto en su parte expositiva, como en la dispositiva.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los campings y de las áreas para autocaravanas de Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la observación contenida en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 28 de noviembre de 2018

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO

