

A.G.- 61/2024

S.G.C.: 173/2024

S.J. 437.2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - A la citada petición de informe, recibida el 1 de octubre de 2024, se acompañaba la siguiente documentación:

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 14 de febrero de 2024, por el que se autoriza a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la publicación, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid (en adelante, el proyecto de decreto).

- Resolución del Director General de Turismo y Hostelería, de fecha 30 de enero de 2024, por la que se inicia el trámite de consulta pública del proyecto de decreto.
- Memoria para la consulta pública firmada por el Viceconsejero de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 29 de enero de 2024.
- Informe de la consulta pública publicada en el Portal de Transparencia el día 15 de febrero de 2024.
- Proyecto de decreto (versión 1).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 5 de abril de 2024, elaborada por la Dirección General de Turismo y Hostelería (versión 1).
- Informe 34/2024 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 16 de abril de 2024.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de fecha 10 de abril de 2024.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por razón de género, de fecha 11 de abril de 2024.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 10 abril de 2024, en el que hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 22 de abril de 2024, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto, sin perjuicio de adjuntar los informes de observaciones de la Dirección General de Función Pública, de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial y de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios.
- Informe de la Dirección General de Función Pública (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 12 de abril de 2024.
- Informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 11 de abril de 2024.
- Informe de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 15 de abril de 2024.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 15 de abril de 2024, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de fecha 11 de abril de 2024, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de fecha 18 de abril de 2024, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 15 de abril de 2024 por el que se remiten observaciones formuladas por la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.

- Informe de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), de fecha 12 de abril de 2024.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 17 de abril de 2024, formulando observaciones al proyecto, a instancia de la Dirección General de Juventud.
- Informe de la Dirección General de Juventud (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 11 de abril de 2024, en el que se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de fecha 3 de julio de 2024, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de fecha 10 de julio de 2024, formulando observaciones al proyecto.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de fecha 22 de mayo de 2024.
- Formulario 2736F1: “Declaración responsable de actividad de campamentos de turismo y áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares.”
- Formulario 2736F2: “Comunicación de cese de actividad de campamentos de turismo y áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares.”
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 23 de abril de 2024.

- Certificado del Acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 23 de abril de 2024.
- Oficio de remisión del acuerdo adoptado, de la Secretaria del Consejo de Consumo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 24 de abril de 2024.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 18 de abril de 2024.
- Proyecto de decreto (versión 2).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 10 de junio de 2024, elaborada por la Dirección General de Turismo y Hostelería (versión 2).
- Resolución de fecha 10 de junio de 2024, de la Directora General de Turismo y Hostelería, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 11 de junio de 2024, por el que se otorga audiencia directa a la Federación de Municipios de Madrid.
- Acuse de recibo de notificación telemática aceptada en fecha 17 de junio de 2024, por la Federación de Municipios de Madrid.
- Informe del Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de fecha 25 de junio de 2024, formulando observaciones al proyecto.

- Escrito de alegaciones, de fecha 3 de julio de 2024, formulado por la Asociación de Empresarios de Camping de Madrid.
- Escrito de alegaciones, de fecha 11 de julio de 2024, presentado por la Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravaning (ASEICAR), de 11 de julio de 2024.
- Impreso de solicitud de “Trámite de Audiencia e Información Pública”, presentado ante el Registro de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte por la entidad Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravaning (ASEICAR), de fecha 11 de julio de 2024.
- Proyecto de decreto (versión 3).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 27 de septiembre de 2024, elaborada por la Dirección General de Turismo y Hostelería (versión 3).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 30 de septiembre de 2024, relativo al proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de las autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.

La Memoria ejecutiva del análisis del impacto normativo del proyecto de decreto (en adelante, la MAIN) que obra en el expediente, señala que el mismo tiene como finalidad:

“Esta modificación normativa se estima necesaria ya que establece la regulación imprescindible actualizada de la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.

Resulta pertinente por el interés general que sustenta, que es incorporar la figura de la declaración responsable, lo que permite una aplicación más efectiva del contenido de esta norma, al ser un medio de intervención administrativa en la actividad del ciudadano menos restrictivo que la autorización.

Además, la misma se considera oportuna al crear un marco normativo turístico reglamentario claro y que contiene la regulación imprescindible para cumplir con el interés general mencionado y así, el principio de seguridad jurídica queda garantizado dada la coherencia del contenido con el resto del ordenamiento jurídico.

La aprobación de esta norma viene a resolver el problema de la falta de adecuación del Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo en la Comunidad de Madrid, a lo establecido por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que hacía necesario proceder a su modificación para la transición del procedimiento de autorización administrativa previa de las distintas modalidades de alojamiento turístico, a una declaración responsable de inicio de actividad turística, adaptándose de esta forma a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

...

El presente proyecto de decreto cumple con los siguientes objetivos:

- Adaptar la regulación del sector a lo establecido por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, respecto del concepto de la declaración responsable.

- *El regular la nueva modalidad de áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares, pretende dar satisfacción a la demanda de esa parte del sector y que así se disponga de lugares apropiados a sus características y necesidades.*
- *Regular un porcentaje adecuado de la superficie de la zona de acampada destinado a la superficie de la suma de los elementos fijos de alojamiento y de los mobile-home, para adecuarlo a las nuevas tendencias en la actividad campista que ha visto reducir la utilización de las tiendas de campaña y ampliar la demanda de alojamiento en instalaciones como bungalós o mobile-homes.*
- *Por lo que respecta a las categorías de los campamentos de turismo, hasta ahora clasificados en lujo, primera y segunda y sus correspondientes distintivos L, 1 o 2, acompañados de las estrellas correspondientes, existe una amplia demanda en el sector para que este sistema de clasificación pase a ser identificado solo por estrellas, ampliando las mismas hasta cinco. Se pretende mantener la calidad basándose en unos criterios que van desde los más exigentes para la categoría de cinco estrellas hasta los básicos de la categoría de una estrella. Para los de cinco estrellas se les permite utilizar el término «glamping» y para los de cuatro estrellas pueden usar la expresión «zona glamping» si cumplen una serie de condiciones. Además, se crea una especialidad denominada «Especialidad glamping» para cubrir este nuevo tipo de oferta alojativa turística.”*

El proyecto se compone de una parte expositiva, una parte dispositiva, conformada por cuarenta y dos artículos, y de una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. Además, se incluye un anexo.

La parte dispositiva se estructura de la siguiente manera:

- Un Título preliminar, rubricado “Disposiciones generales”, que comprende los artículos 1 a 5, dedicados respectivamente al “Objeto”, “Definiciones”, “Ámbito de aplicación”, “Prohibición” y “Modalidades, categorías y especialidad”.
- El Título I, relativo a las “Disposiciones sustantivas comunes a todos los establecimientos”, abarca los artículos 6 a 19, que se dedican a “Publicidad”, “Emplazamiento”, “Utilización”, “Otras normas aplicables a los establecimientos”,

“Principios que rigen el acceso a los establecimientos”, “Acceso y permanencia en los establecimientos”, “Reglamento de régimen interior”, “Seguro de responsabilidad civil”, “Recepción”, “Hojas de reclamaciones”, “De los precios”, “Facturación”, “Pago del precio” y “Régimen de reservas y anulaciones”.

- El Título II se rubrica “Prescripciones técnicas comunes a todos los establecimientos” y comprende los artículos 20 a 29, que se refieren respectivamente a “Superficie, distribución y capacidad”, “Suministro de agua”, “Suministro de electricidad”, “Tratamiento y evacuación de aguas residuales”, “Recogida de basuras”, “Prevención y extinción de incendios y medidas para casos de emergencia”, “Servicios higiénicos”, “Vallado y cierre de protección”, “Accesos y viales interiores” y “Mantenimiento y conservación de las instalaciones”.
- El Título III, bajo la denominación “Requisitos específicos para cada modalidad y especialidad”, se divide en tres Capítulos. El Capítulo I, “Campamento de Turismo”, contiene los artículos 30 a 32, referidos a “Requisitos específicos”, “Aparcamientos”, y “Elementos fijos de alojamiento”. El Capítulo II se rubrica “Área de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares” y comprende los artículos 33 y 34 sobre las “Particularidades de funcionamiento”, y “Requisitos”. Por último, el Capítulo III, referido a la especialidad *glamping*, contiene un único precepto, el artículo 35.
- El Título IV se refiere a los “Aspectos procedimentales” en los artículos 36 a 41, que regulan el “Informe previo de clasificación”, la “Declaración responsable”, el “Contenido de la declaración responsable”, la “Clasificación y registro”, la “Forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables, solicitudes de informes previos y solicitudes de dispensas”, y las “Dispensas”.
- Finalmente, el Título V, sobre el “Régimen sancionador”, contempla un único precepto, el artículo 42, que recoge el “Régimen de inspección y sancionador”.

En la parte final, las disposiciones adicionales se refieren a la “Evaluación” y a los “Establecimientos ya clasificados y equivalencia de categoría”, mientras que la disposición derogatoria única recoge la derogación normativa. En último término, las disposiciones finales se refieren respectivamente a la “Adaptación”, la “Adecuación seguro responsabilidad civil”, la “habilitación normativa” y a “la “Entrada en vigor”.

El anexo contiene los correspondientes modelos de placa, tanto la relativa a los campamentos de turismo (que incluye el modelo de placa de especialidad *glamping*), como la atinente a las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 148, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española (en lo sucesivo, CE) declara que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

Con base en el precepto constitucional transcrito, la Comunidad de Madrid ha asumido, con carácter exclusivo, la competencia para la *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*, de conformidad con lo señalado en el artículo 26, apartado 1.21, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EA).

Del mismo modo, el apartado 1.17 del artículo 26 del EA atribuye a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en materia de *“fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*.

Cabe significar, de igual modo, que, si bien el artículo 149 de nuestro texto constitucional no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, ello no es óbice para que otros títulos competenciales estatales desplieguen una incidencia indirecta sobre la materia, como puede ser la ordenación general de la economía (así, el art. 149.1.13ª confiere competencia

exclusiva el Estado en materia de “*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”).

Al amparo de dichas previsiones estatutarias (entonces, los apartados 11 y 16 del precitado artículo 26 del EA) se aprobó la Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/1995), cuyo preámbulo señalaba que dicha disposición había de verse, ante todo, “*como un proceso de racionalización y síntesis del marco legal existente, y como un instrumento de promoción y estímulo de la oferta turística, estableciendo el marco legal adecuado para su crecimiento en términos de calidad y competitividad*”.

Posteriormente, la Ley 8/1995, quedó derogada por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1999), conforme establece su disposición derogatoria única, justificándose en el preámbulo tal derogación “*por la necesidad de solventar disfunciones y lagunas que por su importante incidencia en la actividad económica sectorial venían siendo reclamadas a la Administración prácticamente desde su entrada en vigor y que incidían en aspectos fundamentales como la planificación, la ordenación de las infraestructuras que conforman la oferta turística básica, el reconocimiento de segmentos de actividad esenciales para el desarrollo turístico de la región, como el turismo rural, la incidencia en la actividad turística de las distintas administraciones y agentes implicados, los principios de la potestad sancionadora y la proporcionalidad en la disciplina turística, entre otros*”.

El artículo 25 de la vigente Ley 1/1999 dispone que los servicios de alojamiento turístico se ofertarán bajo alguna de las siguientes modalidades:

- a) *Establecimientos hoteleros.*
- b) *Apartamentos turísticos.*
- c) *Campamentos de turismo.*
- d) *Establecimientos de turismo rural.*
- e) *Cualquier otra que reglamentariamente se determine* (el subrayado es nuestro).

Y, en concreto, en su artículo 28, se definen los campamentos de turismo como *“los espacios de terreno, debidamente delimitados y acondicionados con los correspondientes servicios e instalaciones, para su ocupación temporal por aquellas personas que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, mediante la utilización de elementos de acampada, a quienes se proporciona una prestación de servicios a cambio de un precio”*.

Sentado cuanto antecede, ha de repararse en el contenido de la disposición final primera de la Ley 1/1999, que *“autoriza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley fueran necesarias”*.

En virtud de esta competencia, se aprobó el Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo en la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 3/1993).

El proyecto de decreto sometido a consulta pretende llevar a cabo una actualización de la normativa en la materia, en los términos expuestos en la consideración jurídica precedente, previendo para ello la derogación del citado Decreto 3/1993.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y HABILITACIÓN.

El proyecto de decreto objeto de informe se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Participa, además, de los caracteres propios de un reglamento ejecutivo, en tanto supone un desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 1/1999. Podemos traer a colación, en este momento, la Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo, a cuyo tenor: *“son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley”*.

Advertido lo anterior, procede, por tanto, determinar si el Consejo de Gobierno tiene la suficiente competencia para ejercer la potestad reglamentaria, ya comprobada la competencia autonómica en cuanto a la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). A su vez, y como hemos señalado *ut supra*, la propia Ley 1/1999 contiene una habilitación expresa en favor del Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en orden al desarrollo de la Ley.

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la

Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

También ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones normativas.

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la tramitación del decreto proyectado, examinaremos los distintos trámites que se han sustanciado, comenzando por la consulta pública que ha de efectuarse a tenor de lo preceptuado tanto en el artículo 60 de la Ley 10/2019 como en el artículo 5 del referido Decreto 52/2021.

En este procedimiento se ha efectuado tal consulta. Así se refleja en la documentación aportada, justificándose en la MAIN. Se aporta en la documentación el Acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión del día 14 de febrero de 2024, por el que se autoriza a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto, efectuada desde el 16 de febrero al 7 de marzo de 2024.

Según consta en el expediente aportado, en dicha consulta se han presentado las alegaciones de Gopebra -15 de marzo de 2024-, de la Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravaning (ASEICAR) -20 de febrero de 2024-, de D. Francisco Moratalaz -22 de febrero de 2024-, de la Asociación de Campings de Madrid -6 de marzo de 2024- y de la Asociación LA PEKA (Plataforma Estatal de Karavaning) -22 de febrero de 2024-.

Por otro lado, al figurar la MAIN, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en

sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado tres memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero, Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre y 558/2024, de 19 de septiembre).

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en materia de turismo, según lo dispuesto en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Cabe apreciar, de igual modo, que, conforme a lo previsto en el artículo 9 del Decreto 52/2021, dado que la presente propuesta normativa involucra intereses legítimos de las personas, el proyecto se ha sometido al correspondiente proceso de audiencia e información pública. Este trámite se ha sustanciado con el objetivo de recoger las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre el texto, según consta en el expediente y en la propia MAIN, donde se menciona la publicación del documento en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid a tal efecto.

En la MAIN y en la documentación aportada se indica que la Asociación de Empresarios de Camping de Madrid presentó alegaciones. Además, en la MAIN se especifica que el 11 de julio de 2024, tras finalizar el plazo de los trámites de audiencia e información pública, la Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravaning (ASEICAR) formuló una observación y que, durante el trámite de audiencia concedido a la Federación de Municipios de Madrid, el Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada también presentó alegaciones. La MAIN incorpora las oportunas valoraciones a tales alegaciones.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

A tal fin, según resulta de la documentación remitida, se han emitido los informes que se hacen constar en los antecedentes de hecho del presente informe.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente dictamen, que han formulado observaciones al proyecto, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que adjunta informes de observaciones de la Dirección General de Función Pública, de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial y de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que remite las observaciones formuladas por la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112; y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que aporta el informe de la Dirección General de Juventud.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que *“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno (...)”*.

Pues bien, el proyecto de decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023.

Y en lo que atañe a la evaluación *ex post*, señala la MAIN que, en atención a la naturaleza y contenido de la norma proyectada, *“se considera que es precisa su evaluación ex post por sus resultados, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 6.1.i), en relación a lo previsto en los artículos 3.3, 3.4, y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. En este sentido, la evaluación ex post de esta norma reglamentaria se realizará cada tres años, mediante informe del titular de la dirección general competente en materia de Turismo, pues se considera que el sector del turismo es altamente innovador y permeable a los hábitos de la sociedad y, por tanto, se encuentra en permanente cambio.”*

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente informe, la tramitación del proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que constituyen un referente de indudable utilidad en la elaboración de los proyectos de carácter normativo, pues *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid sirven de referente normalizador*

en la elaboración normativa (...)” como señalara el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 18/2023, de 12 de enero-.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Prima facie, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se ha identificado correctamente la disposición como “proyecto de decreto”.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, una parte dispositiva y una parte final.

La parte expositiva del proyecto carece de título, como indica la directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: se han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías, de los análisis de los impactos de carácter social y del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, así como el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Como observación en cuanto a la redacción de esta parte expositiva, en su quinto párrafo existe una discordancia en la conjugación de los verbos que genera confusión y dificulta la comprensión de la frase, cuando se afirma que *“Además, las nuevas tendencias en la actividad campista han visto reducida la utilización de las tiendas de campaña y ampliar la demanda de elementos fijos de alojamiento (...)*”.

Adicionalmente, en el séptimo párrafo se contiene una distinción relativa a los distintos usos del concepto de *glamping* que no tiene una plasmación clara en la parte dispositiva, por lo que debería incorporarse a esta o suprimirse. Analizaremos esta cuestión con más detenimiento a propósito del análisis de los artículos 2, 5, 6, 30 y 35.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exigen las citadas normas.

Se sigue, en este punto, la doctrina que fuera sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

Por último, advertimos que, en la fórmula promulgatoria, se añade debidamente la expresión “de acuerdo con/oída la Comisión Jurídica Asesora”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio, que indica: “(…) Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el

Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto”.

En cuanto a la parte dispositiva, el **artículo 1** establece el objeto del proyecto de decreto que, como ha quedado señalado *ut supra*, resulta ser la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de las autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid.

Las definiciones de estos conceptos se recogen en el **artículo 2**, con el siguiente tenor literal:

“a) Campamentos de turismo: conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, son los establecimientos turísticos situados en espacios de terreno debidamente delimitados y acondicionados con los correspondientes servicios e instalaciones, para su ocupación temporal por aquellas personas que pretenden hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o turísticos, mediante la utilización de elementos de acampada, a quienes se proporciona una prestación de servicios a cambio de un precio.”.

La definición del concepto de campamento de turismo se realiza “*conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1/1999*”, para recoger, seguidamente, la definición que contempla el meritado precepto.

En este punto cabe recordar la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En definitiva, la norma reglamentaria, al incorporar los contenidos legales, debe respetar los términos de estos e identificar adecuadamente su origen legal.

El proyecto de norma reglamentaria desarrolla en términos similares a lo establecido por el Decreto 3/1993, la definición legal de los elementos de acampada, considerando como tal:

"1º Aquellos que puedan ser fácilmente transportables o estén dotados de elementos de rodadura debidamente homologados y exentos de cimentación.

No tendrán esta condición cuando los elementos de rodadura hayan sido retirados o no estén en plenas condiciones de uso.

2º Los elementos fijos de alojamiento, tipo bungalós u otras figuras análogas, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 32."

Continúa este artículo 2 con las siguientes definiciones:

b) Áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares: Son los establecimientos turísticos ubicados en espacios de terreno debidamente delimitados, dotados y acondicionados, abiertos al público para la ocupación temporal y uso exclusivo de autocaravanas, cámperes y similares, y de las personas que en ellas viajen, a cambio de un precio y donde poder efectuar tareas de mantenimiento propias de estos vehículos, tales como vaciado y limpieza de depósitos, suministro de agua y electricidad y facilitar a las personas

que viajan en ellas el descanso y en su caso la pernoctación. En estas áreas estará permitida la apertura de toldos, mesas, sillas, así como la nivelación del vehículo y la apertura de ventanas superando el perímetro del mismo, siempre que se haga dentro de los límites de la misma parcela.

c) Especialidad glamping: Son los establecimientos turísticos singulares que, estando clasificados con una categoría mínima de campamentos de turismo de cuatro estrellas, cumplen con los requisitos y servicios que se recogen en los artículos 30 y 35.

d) Autocaravana: Vehículo construido con propósito especial, incluyendo alojamiento de vivienda, y conteniendo, al menos, el equipamiento siguiente: asientos y mesa, camas o literas que puedan ser convertidos en asientos, cocina y armarios o similares. Este equipamiento estará rígidamente fijado al alojamiento de vivienda; los asientos y la mesa pueden ser diseñados para ser desmontados fácilmente.

e) Camper: Vehículos derivados de una furgoneta para uso campista, acondicionados para, como mínimo, pernoctar en su interior.

f) Casa móvil o Mobil-home: Casa que carece de cimentación o que exclusivamente disponga de una base sin cimientos soterrados, sin que esté fijada de modo estable a la parcela.

g) Caravana: Remolque o semirremolque concebido y acondicionado para ser utilizado como vivienda móvil.

h) Elementos fijos de alojamiento: Aquellas construcciones, de una sola planta, destinada al alojamiento de la persona usuaria, que cuenten con algún tipo de cimentación o anclaje en la parcela, de forma que no pueda ser retirada inmediatamente de la misma.

i) Bungaló o análogo: Instalación fija de alojamiento que contiene como mínimo los siguientes elementos: dormitorio, aseo (dotado al menos de lavabo, inodoro y ducha), salón-comedor y cocina, pudiendo estar esta última integrada en el salón-comedor.

Desde una perspectiva formal, deben incluirse en minúscula todas las palabras que principian cada definición a continuación de los dos puntos, atendiendo a los criterios de la Real Academia Española.

Las áreas de acogida y pernocta para autocaravanas, cámperes y similares en la Comunidad de Madrid, que se incluyen como novedad respecto de la regulación prevista en el Decreto 3/1993, están permitidas como modalidad de alojamiento turístico en el artículo 25 de la Ley 1/1999, bajo el genérico amparo que contempla su letra e) (*“cualquier otra que reglamentariamente se determine”*), posibilitándose, de este modo, el reconocimiento de nuevas modalidades.

La creación de esta modalidad se justifica en la MAIN indicando que: *“El regular la nueva modalidad de áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares, pretende dar satisfacción a la demanda de esa parte del sector y que así se disponga de lugares apropiados a sus características y necesidades”*, justificación que también se consigna en la parte expositiva del proyecto normativo.

Respecto de la especialidad *glamping*, esta se define como los establecimientos turísticos singulares que estando clasificados con una categoría mínima de campamentos de turismo de cuatro estrellas cumplan con los requisitos y servicios que se recogen en los artículos 30 y 35.

Sin embargo, en relación con esta especialidad del *glamping*, la regulación propuesta en el articulado del texto presenta algunas incoherencias. Estas inconsistencias serán visibles a medida que revisemos los artículos pertinentes del proyecto de decreto, lo que subraya la necesidad de revisar esta regulación. Baste apuntar en este momento que este artículo 2 ahora examinado solo contiene una definición de la especialidad *glamping* que parece ser omnicompreensiva de todos los campamentos de turismo de esta modalidad (*vid* artículos 5 y 35), por contraposición a los distintos supuestos –*glamping*, especialidad *glamping* o zona *glamping*- que se contemplan en la parte expositiva y en el artículo 6.

Se observa, por otra parte, que esta definición se ha incorporado al texto normativo a sugerencia de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, en informe emitido el 15 de abril de 2024, en el que, además, se aboga por evitar el uso de extranjerismos como “glamping” o “glamorous camping” por contravenir lo establecido en la directriz 101, que prevé:

“Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto.”

Se recomienda, por tanto, *“que se utilicen, en la medida de lo posible y de acuerdo con la indicada directriz, términos en lengua castellana”*.

En la MAIN se descarta atender dicha observación al abrigo de la siguiente justificación: *“No se admite la observación ya que las palabras mencionadas se recogen en el artículo 6 son denominaciones que los establecimientos tienen la opción de utilizar desde un plano publicitario junto a la obligación de informar que el establecimiento se encuentra en la modalidad de campamento de turismo con sus estrellas correspondientes”*.

El **artículo 3** circunscribe el ámbito de aplicación del proyecto de decreto a los campamentos de turismo y a las áreas de acogida y pernocta de las autocaravanas, cámperes y similares ubicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, lo que resulta acorde con la configuración del territorio como límite general al ejercicio de las competencias relacionadas *ut supra*, criterio éste que ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia, que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada “*ratione loci*”, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998).

Se exceptúan de la aplicación del proyecto determinados supuestos, que cuentan con una regulación concreta, siguiendo en general lo establecido en el vigente Decreto 3/1993 e incorporando las áreas provisionales de acampada por eventos culturales, recreativos o deportivos cuando su funcionamiento esté limitado a su periodo de celebración y las áreas de estacionamiento de autocaravanas, caravanas, cámperes y similares en vías urbanas, que se regulan mediante ordenanzas municipales y en las vías interurbanas por el reglamento general de circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Se mantiene, en el **artículo 4**, la prohibición de acampada libre en todo el territorio de la Comunidad de Madrid, de manera idéntica a la que regula el vigente Decreto 3/1993 en su artículo 5, apartado 1.

La clasificación de los establecimientos objeto de este proyecto de decreto se contiene en el **artículo 5**, estableciendo las correspondientes modalidades, categorías y, en su caso, especialidad.

Precisamente esta clasificación representa una de las innovaciones que el proyecto de decreto incorpora en comparación con el Decreto 3/1993., el cual disponía en su artículo 17:

*“Los campamentos de turismo públicos, en atención a sus instalaciones, edificaciones y servicios, se clasificarán en las categorías de *Lujo *****+, *Primera *****+ y *Segunda ***+,....”*

Frente a ello, el artículo proyectado pasa a establecer que *“Los campamentos de turismo se clasifican en modalidades, categorías y, en su caso, especialidad”*.

No obstante, el tenor literal de este artículo adolece de claridad en su redacción.

Se observa, a este respecto, que no parece correcto referirse, en los apartados 1 y 2, a los *“campamentos de turismo”*, ya que estos constituyen una modalidad en sí mismos, de conformidad tanto con el apartado 3 siguiente como con el artículo 25 de la Ley 1/1999, junto

con la otra modalidad que se introduce de “*Áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares*”. Y son estas modalidades las que se clasifican por categorías, y, en su caso, especialidad.

Por tanto, cuando en el apartado 1 se dice que “*Los campamentos de turismo se clasifican en modalidades, categorías y, en su caso, especialidad*”, debería decirse que “*Los servicios de alojamiento turístico objeto del presente decreto se clasifican en modalidades, categorías y, en su caso, especialidad*”, o expresión similar.

Por su parte, el apartado 2, según el cual “*La clasificación en modalidad y categoría será obligatoria para todos los campamentos de turismo*”, debería suprimirse, ya que los campamentos de turismo no se clasifican en ninguna modalidad, sino que constituyen una de las modalidades de servicios de alojamiento turístico previstas en el artículo 25 de la Ley 1/1999 que se regulan en el proyecto de decreto.

En congruencia con lo expuesto, el primer párrafo del apartado 3, cuando dice que “*Los establecimientos se ofertarán bajo las siguientes modalidades*”, debería decir que “*Las modalidades de servicios de alojamiento turístico que se regulan en el presente decreto son las siguientes*” (o similar).

Los apartados 4 y 5 se refieren a la clasificación en categorías de cada una de las modalidades anteriores, por lo que podrían refundirse en uno solo, y, finalmente, el apartado 6 contiene la especialidad *glamping* de los campamentos de turismo.

En resumen, para una correcta sistemática de la norma y a fin de facilitar su comprensión y la debida armonización de su contenido con la Ley 1/1999, es necesario revisar la redacción de ese artículo de conformidad con los parámetros expuestos. y, específicamente, se recomienda eliminar el apartado 2 del mencionado artículo 5, reenumerando los restantes.

Esta consideración tiene carácter esencial

El Título I del proyecto de decreto concentra las disposiciones sustantivas comunes a todos los establecimientos. Así, el **artículo 6** se refiere al deber de los establecimientos de exhibir obligatoriamente el distintivo acreditativo de la categoría y, en su caso, especialidad, ajustándose a la directriz 45 al contener una referencia clara y expresa al correspondiente anexo, en que figura el modelo de placa, sin que quepa formular observación alguna.

Este artículo 6, en su apartado 2, contiene una mención especial a diferentes denominaciones de la especialidad de *glamping*, atendiendo a las categorías de los campamentos de turismo para diferenciar las distintas denominaciones.

En particular, el citado apartado dispone: *“Los campamentos de turismo clasificados en la categoría de cinco estrellas podrán usar la denominación de «lujo», «glamping» o «glamorous camping» o similar. Los de cuatro estrellas que cumplan lo especificado en el artículo 30 o cuenten con elementos singulares de acampada de los mencionados en el artículo 35, podrán usar la denominación de «zona glamping», «espacio glamping» o similar”*.

Sin embargo, estas denominaciones no aparecen reflejadas a lo largo del articulado del proyecto de decreto, en el que sólo se hace referencia al concepto *glamping* como especialidad en la modalidad de campamentos de turismo cuando estos reúnan los requisitos dispuestos en el artículo 35 del proyecto. Este artículo 35 exige unos requisitos únicos para todos aquellos campamentos de turismo que quieran acogerse a esa especialidad, así:

- a) *Estar clasificados con una categoría mínima de cuatro estrellas.*
- b) *Contar, de forma homogénea, con elementos de acampada singulares, tales como domos, cúpulas burbuja, tipis, yurtas, tiendas safari, casas en el árbol, comprendiendo tanto móviles o semimóviles como elementos fijos de alojamiento, o instalaciones resultantes de la combinación de ambos ya instalados en la totalidad de las parcelas.*
- c) *Disponer en cada parcela, como mínimo con mobiliario que facilite el descanso y relax de las personas usuarias, así como de otros elementos ornamentales acordes a esta especialidad.*
- d) *No contar con una capacidad superior a noventa plazas ni inferior a treinta plazas.*

Al tiempo, y de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2 para la “*especialidad glamping*”, se exige como presupuesto que los campamentos de turismo tengan, como mínimo, categoría de cuatro estrellas, además de cumplir con los requisitos y servicios que se recogen en los artículos 30 y 35.

La introducción de las distinciones contenidas en este apartado 2 el artículo 6, aun cuando lo sean a los meros efectos de publicidad, podrían, en consecuencia, inducir a confusión al no corresponderse exactamente con la regulación antes apuntada, por lo que se insta a clarificar este extremo, incorporando en el proyecto las precisiones que al respecto sean pertinentes.

Hemos de resaltar, en este punto, que el apartado reproducido *ut supra*, en relación con los requisitos que han de reunir los campamentos con categoría de cuatro estrellas, exige que cumplan “*lo especificado en el artículo 30 o cuenten con elementos singulares de acampada de los mencionados en el artículo 35*” (el resaltado es nuestro); esto es, se establece un régimen alternativo entre los artículos 30 y 35, cuando la definición de la “*especialidad glamping*” que contiene el proyecto (artículo 2) exige la concurrencia cumulativa de los requisitos y servicios contemplados en ambos preceptos, lo cual resulta lógico, pues el artículo 30 regula los requisitos comunes a todos los campamentos de turismo y no solo a los *glamping*.

Es por ello por lo que estimamos necesario esclarecer la regulación proyectada en esta sede. Así, lo impera el principio de seguridad jurídica que, como señalara el Dictamen del Consejo de Estado 955/2017, de 30 de noviembre, “*exige generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (...) Lejos de ser esta una declaración retórica, ha de informar toda la elaboración de las disposiciones de carácter general (...)*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se observa, de otro lado, la conveniencia de omitir la expresión “*o similar*”, pues, en todo caso, las denominaciones que puedan emplearse debieran quedar debidamente perfiladas en el decreto proyectado.

Respecto al emplazamiento de estos establecimientos, el **artículo 7** remite a la normativa urbanística, exigiendo asimismo la observancia de las restantes disposiciones sectoriales que pudieran resultar aplicables, por lo que no cabe ningún reproche jurídico. Se ha de apuntar, en cualquier caso, que mediante dicha remisión genérica a la normativa aplicable se suprime la regulación más detallada que se contiene actualmente en el artículo 7 del Decreto 3/1993, en el que se incluyen distintas limitaciones específicas.

Las reglas de utilización de estos establecimientos se recogen en el **artículo 8** del proyecto, en términos similares a las recogidas con el carácter de prohibiciones en el artículo 5 del Decreto 3/1993, si bien con algunas adaptaciones.

En particular, frente a la interdicción en virtud por la cual *“Queda prohibida igualmente la venta o arrendamiento de parcelas en los campamentos de turismo”*, que se contiene en el artículo 5.2 del Decreto 3/1993, el artículo 8.1 proyectado dispone que *“La utilización de los establecimientos objeto de este decreto será siempre a título de usuario, quedando prohibida la venta y subarriendo o transmisión de cualquier derecho de uso de las parcelas o de las instalaciones fijas de alojamiento”*, adoleciendo de cierta imprecisión técnica que puede dar lugar a problemas interpretativos.

No procede realizar observaciones a lo dispuesto en el **artículo 9** sobre el sometimiento de los establecimientos a las normas sectoriales aplicables a la materia, con especial mención de la normativa vigente en materia de urbanismo, edificación, prevención y extinción de incendios, utilización, accesibilidad, seguridad, protección del medio ambiente, instalación y funcionamiento de maquinaria, insonorización, sanidad ambiental y seguridad alimentaria, seguridad, consumo, inundabilidad *“y cualesquiera otras disposiciones que les resulten de aplicación”*.

El **artículo 10** de la norma proyectada regula el libre acceso a los establecimientos sin que se pueda restringir por razones de nacimiento, raza, sexo, orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación. Esta disposición ya

está contemplada en el artículo 15.2 de la Ley 1/1999 y, en última instancia, proviene de la prohibición de toda discriminación establecida en el artículo 14 de la CE.

Procede advertir que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen nº 166/23, de 30 de marzo, al respecto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid, ha considerado que la inclusión de esta previsión en el texto reglamentario lo hace, por tanto, redundante.

El acceso y permanencia en los establecimientos se regula en el **artículo 11** del proyecto de decreto. No cabe formular objeción alguna al artículo proyectado, que desarrolla el vigente artículo 15.3 de la Ley 1/1999. Además, la remisión al artículo 9 del mismo texto legal resulta adecuada, ya que solo podría denegarse a una persona el acceso o la permanencia en el alojamiento si incumple las normas de convivencia, y resto de deberes establecidos en el citado artículo 9.

En todo caso, debe rectificarse la redacción del primer apartado, cuando se dice que el acceso y permanencia a los establecimientos *“deben de condicionarse”* al cumplimiento de los reglamentos de uso o régimen interior, ya que el empleo de la preposición «de» después del verbo es gramaticalmente incorrecta. Se sugiere su sustitución por *“queda condicionada”*.

El **artículo 12** recoge el deber de que los establecimientos de alojamiento de turismo dispongan de un reglamento de régimen interior, en el que se fijarán normas de obligado cumplimiento para las personas usuarias durante su estancia, sin que tal previsión contravenga lo establecido en la Ley 1/1999.

De hecho, el artículo 9, apartado b), del precitado texto legal impone a los usuarios el deber de *“someterse a las prescripciones particulares de los establecimientos y empresas cuyos servicios disfruten o contraten y muy particularmente a los reglamentos de uso o de régimen interior, siempre que no contravengan lo previsto en las leyes y en los reglamentos de desarrollo de las mismas”* (el subrayado es nuestro).

Sin perjuicio de lo anterior, debe revisarse la redacción del apartado 2.

El **artículo 13** regula el seguro de responsabilidad civil, exigible a los titulares de los alojamientos objeto de este decreto.

En la MAIN se justifica este artículo 13 en los siguientes términos: *“El artículo 13 del proyecto de decreto, se refiere al seguro de responsabilidad civil, que se regula de forma similar al de otras comunidades autónomas, y servirá para cubrir los posibles riesgos de la actividad turística de alojamiento, incluyendo el servicio de hospedaje y los servicios complementarios que se ofrezcan y puedan ser contratados por los clientes”*.

En desarrollo de la Ley 1/1999 también se han aprobado el Decreto 19/2023, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid y el Decreto 48/2023, de 26 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, ninguno de estos decretos ha abordado la implementación del seguro de responsabilidad civil para dichos establecimientos. Por lo tanto, sería pertinente justificar en la MAIN la inclusión de esta regulación, a diferencia de lo ocurrido en los mencionados desarrollos normativos sobre las diversas modalidades de alojamiento turístico que regula el artículo 25 de la Ley 1/1999.

El **artículo 14** se refiere a la “Recepción” como centro de relación con los clientes a efectos administrativos, de asistencia e información, indicando que se situará en las proximidades de la entrada del establecimiento. Además, se establece el contenido mínimo que debe estar visible en la recepción en su apartado 4.

Para mayor completitud de este apartado, se insta a incorporar una mención al derecho de admisión en el apartado 4.e) –referente al reglamento de régimen interior–, en congruencia con los artículos 11.1 y 12.2. De esta manera, las condiciones para ejercer dicho derecho deberán estar claramente visibles en la entrada de los establecimientos. Al mismo tiempo, se

observa que ha desaparecido la obligación de traducción de dicho reglamento que actualmente se contempla en el apartado 2.i) del artículo 36 del Decreto 3/1993 –obligación que convendría mantener, al menos en cuanto a la traducción al inglés, al igual que se predica respecto de los planos del establecimiento en el artículo 25.1.d)-, así como el registro de entradas y salidas de los campistas y el libro de inspección del apartado 3.

En el **artículo 15** se establece la obligatoriedad para todos los establecimientos regulados por el decreto de tener a disposición y facilitar a los clientes las correspondientes hojas de reclamaciones y la información que sea necesaria para su cumplimentación.

Esta obligación deriva de los derechos reconocidos a los usuarios turísticos en la Ley 1/1999, y, con carácter general, en la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y, en concreto, en el Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, por lo que, si bien dicha mención no supone sino una reiteración de lo ya preceptuado en la normativa citada, resulta correcta su inclusión en el texto proyectado.

El **artículo 16** del proyecto se refiere a los precios y se compadece con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1/1999, que regula las obligaciones de las empresas turísticas de anunciar e informar a los usuarios sobre el precio y dar la máxima publicidad a los precios de todos los servicios que se oferten, así como con lo preceptuado por el artículo 14, apartado 2, de la Ley 11/1998 cuando dispone que:

“Los precios de los servicios serán expuestos al público en los establecimientos donde se presten u oferten, mediante la exhibición de carteles perfectamente visibles y legibles o en el lugar donde efectivamente se presten, a través de un soporte escrito.

La información sobre el precio incluirá la relación de los servicios ofertados, el precio de cada uno de ellos, con inclusión de toda carga o gravamen que les afecte; así como los

descuentos que le sean aplicados en su caso y los suplementos o incrementos eventuales correspondientes a operaciones complementarias o especiales”.

No obstante, como ya se señalado en el presente informe al analizar el artículo 14 del proyecto analizado, la obligación de tener en lugar visible las tarifas de los alojamientos y servicios ya se prevé en el referido artículo. De hecho, se produce una contradicción entre ambos preceptos, ya que, mientras que el artículo 14 exige que las tarifas del alojamiento y servicios figuren “*en la recepción y siempre en lugar bien visible*”, el artículo 16 se limita a requerir que figuren “*en lugar destacado y de fácil localización y lectura*”, por lo que deberá armonizarse el contenido de ambos.

El **artículo 17** se refiere al contenido de las facturas emitidas por estos establecimientos. Cabría replantearse la necesidad de este artículo, en cuanto que dicho contenido ya viene establecido y regulado por la normativa aplicable y que esté vigente en cada momento.

Al respecto, conviene traer a colación las alegaciones formuladas al Proyecto de Decreto por la dirección General de Comercio, Consumo y Servicios:

“El artículo 17 del proyecto se centra en regular la facturación. En este sentido, el artículo 63 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por medio de Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, determina el derecho de los consumidores a recibir, en efecto, una factura en papel o (con consentimiento del consumidor) electrónica. También el artículo 12. 1 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid determina que: los consumidores tienen derecho a recibir de los proveedores de bienes, productos y servicios, si así lo solicitan, una factura o recibo de los pagos efectuados donde conste, como mínimo, la identidad personal o social y fiscal del proveedor, la cantidad abonada, el concepto por el que se satisface y la fecha.

El contenido de este tipo de documentos se estipula, con carácter general, en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. El artículo 4 del reglamento se refiere a las facturas

simplificadas que se entregarán en los casos que enumera. En cuanto al contenido de éstos documentos, se relaciona en los artículos 6 y 7, según se trate de “normales” o simplificadas.

El artículo 17 del proyecto contiene una remisión genérica a “la normativa reguladora de la materia”, para posteriormente enumerar una serie de datos que deben aparecer “en todo caso” en las facturas. Esta técnica normativa puede llevar a ciertas disfunciones. Cotejando éste precepto y los artículos 6 y 7 citados, podemos observar lo siguiente: Los datos que, con independencia de que la factura sea “normal” o simplificada deben recogerse en ella, son los siguientes:

- Número y, en su caso, serie.*
- Fecha de su expedición.*
- La fecha en que se hayan efectuado las operaciones que se documentan o en la que, en su caso, se haya recibido el pago anticipado, siempre que se trate de una fecha distinta a la de expedición de la factura.*
- Número de Identificación Fiscal, así como el nombre y apellidos, razón o denominación social completa del obligado a su expedición.*
- La identificación del tipo de bienes entregados o de servicios prestados.*
- Tipo impositivo aplicado y, opcionalmente, también la expresión «IVA incluido»*
- Contraprestación total.*

Conforme al artículo 17 del decreto proyectado, deben constar “en todo caso” las siguientes menciones en las facturas:

- a) Desglose por días o, en su caso, horas y servicios prestados o productos cobrados.*
- b) Nombre, categoría y número de identificación fiscal del titular del establecimiento.*
- c) Nombre completo del cliente y su número de identificación fiscal.*
- d) Número de personas alojadas.*
- e) Fechas de entrada y salida.*
- f) Fecha de la factura.*

El contenido de las letras a) y d), suponen una concreción de la “identificación del tipo de bienes entregados o servicios prestados” de la norma general.

La letra b) (que concretaría la obligación de reflejar “Número de Identificación Fiscal, así como el nombre y apellidos, razón o denominación social completa del obligado”) resulta susceptible de una mejor redacción. Se sugiere la siguiente: “Nombre y apellidos, razón o denominación social del titular del establecimiento y categoría del mismo”

La letra c) añade un dato que no es obligatorio en el caso de las facturas simplificadas, pero cuya introducción parece conveniente dada la naturaleza de los servicios prestados.

Las letras e) y f) trasladan la obligación de reflejar tanto la fecha de expedición como aquella en que las operaciones fueron realizadas que estipula la normativa general.

Casi todas las menciones que en todo caso debe reflejar una factura se contienen, por tanto, en la relación del artículo 17. La remisión a la normativa reguladora de la materia, se limitaría entonces a tres aspectos que el artículo 17 no menciona: número y en su caso, serie de la factura, tipo impositivo y contraprestación total.

Se sugiere, por tanto, o bien extender la relación de referencias que aparezcan en el artículo 17, incluyendo las citadas en el párrafo anterior o bien, eliminar de esa relación aquellas menciones a las que obliga la norma general (nombre, razón o denominación social y número de identificación fiscal del titular del establecimiento; y fecha de la factura) que ya estarían contenidas en la remisión a la “normativa reguladora” que el artículo contiene.”

El **artículo 18**, en cuanto al abono del precio, incorpora en la redacción propuesta el principio de libertad de pactos, consagrado en el artículo 1255 del Código Civil, en relación con el lugar y tiempo de abonar el precio de los servicios, indicando expresamente que la formulación de reclamación no exime del citado pago.

A la libertad de pactos también se refiere en el **artículo 19** en cuanto que el régimen de reservas y anulaciones vendrá determinado por el acuerdo entre las partes, debiendo constar expresamente la aceptación, por parte del cliente, de las condiciones pactadas.

El Título II del proyecto de decreto se dedica a las prescripciones técnicas comunes a todos los establecimientos; de este modo, el **artículo 20** regula la superficie, distribución y capacidad de estos establecimientos, el **artículo 21** regula el suministro de agua, el suministro de electricidad se regula en el **artículo 22**, el **artículo 23** se refiere al tratamiento y evacuación de las aguas residuales, a la recogida de basuras se dedica el **artículo 24**, el **artículo 25** regula la prevención y extinción de incendios y medidas para casos de emergencia, los servicios higiénicos se contienen en el **artículo 26**, el **artículo 27** se dedica al vallado y cierre de protección, el **artículo 28** se refiere a los accesos y viales interiores y, finalmente, el **artículo 29** se refiere al mantenimiento y conservación de las instalaciones.

El contenido del articulado que acabamos de describir presenta un indudable carácter técnico cuyo examen escapa, en consecuencia, al que compete a este Servicio Jurídico, debiendo ser, por tanto, los órganos especializados por razón de la materia los competentes para enjuiciar su acierto. En todo caso, las modificaciones introducidas a este respecto por el proyecto de decreto en relación al régimen establecido en el Decreto 3/1993 carecen de la debida justificación en la MAIN.

Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de mejorar la técnica normativa empleada, podemos formular una serie de sugerencias en lo que atañe a la redacción de estos preceptos:

En el apartado 4 del **artículo 23** se alude al concepto “distancia suficiente”, expresión que adolece de excesiva generalidad, por lo que se conmina a determinar tal extremo con mayor precisión.

En el **artículo 24** nuevamente se emplean ciertas expresiones (“*número suficiente de contenedores*”, y “*lo más alejado posible*”) cuya mayor concreción debiera procurarse por indudables razones de seguridad jurídica (v.gr., fijando algún baremo para determinar los contenedores necesarios, o estableciendo los mínimos metros de distancia respecto de la zona de acampada).

Se sugiere, por otra parte, revisar el último inciso del apartado 3 del **artículo 26**, referido a los servicios higiénicos, del siguiente tenor: “(...) *del cómputo total de la zona de acampada se resparán los correspondientes a los elementos fijos, bungalows y mobil homes existentes*”, para adaptarlo a la terminología empleada en las definiciones del artículo 2.

Se aconseja, en último lugar, y respecto al apartado 2 del **artículo 28**, una mayor precisión de la expresión “*radios de curvatura suficientes*”.

Los requisitos específicos para cada modalidad y especialidad se regulan en el Título III del proyecto analizado; en concreto, el Capítulo I, se refiere a los campamentos de turismo (**artículos 30, 31 y 32**), mientras que el Capítulo II (**artículos 33 y 34**), contiene la regulación referente a los requisitos técnicos de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, camperes y similares.

Este título presenta cambios técnicos en relación con la normativa del Decreto 3/1993, incluyendo una nueva categorización de campamentos de turismo. Sin embargo, la MAIN carece de una detenida argumentación que, no solo explique las modificaciones propuestas, sino también la necesidad de una regulación exhaustiva de los condicionantes técnicos de las nuevas categorías, por lo que se insta a ampliar su alcance en tal sentido.

Esta consideración resulta extensiva a la regulación *ex novo* que se contempla en relación con los requisitos de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares.

En relación con la necesidad de una justificación adecuada para estos condicionantes técnicos, es importante mencionar que, aunque la norma propuesta defiende el sistema ya establecido en el Decreto 3/1993 de requisitos obligatorios impuestos por la Administración para los campamentos de turismo, se deben considerar los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid al respecto. En particular, el Dictamen 166/23, de 30 de marzo, relativo al proyecto de decreto por el se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, que contiene, a su vez, una mención al Dictamen 222/2017 del Consejo Consultivo de Aragón, emitido el 12 de diciembre.

Este dictamen analiza las objeciones formuladas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al proyecto de decreto aragonés, *“por la exhaustividad de los requisitos técnicos exigidos, en cuanto a la restricción de la oferta y limitación de la competencia, y concluye que “a juicio de este Consejo Consultivo, el modelo de clasificación de los establecimientos hoteleros es compatible con la Directiva de Servicios y respetuoso con los principios de libertad de empresa y regulación económica eficiente, en la medida en que es voluntaria para el operador turístico y no supone un requisito de acceso a la actividad. Dicho con otras palabras, el hecho de que un establecimiento turístico esté clasificado en grupos y categorías concede una garantía de calidad suplementaria, pero no es un requisito o barrera que impide ejercer la actividad”. Opinión que compartimos y que es trasladable al proyecto de decreto que examinamos.”*

El precitado Dictamen 166/2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, añade seguidamente que:

“Conforme a lo expuesto, consideramos que la opción por uno u otro sistema es una cuestión de oportunidad y no de legalidad, como también apunta el precitado dictamen, por lo que no debemos pronunciarnos. Ahora bien, el establecimiento de esos requisitos exige que queden debidamente motivadas en el expediente su necesidad y proporcionalidad como exige la Directiva de Servicios, lo que a nuestro juicio no queda suficientemente explicado en la escueta contestación ofrecida en la Memoria y que exige un mayor esfuerzo de concreción y análisis. Esta consideración es esencial (el subrayado es nuestro)”.

En términos análogos se pronuncia el Dictamen 83/23, de 23 de febrero, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno que regula la ordenación de establecimientos hoteleros en la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Específicamente, en lo que respecta al **artículo 30**, determinados requisitos de los contemplados en los distintos cuadros solamente resultan exigibles para los establecimientos de cuatro estrellas *“en la zona glamping, si la hay”*. Este concepto de *“zona glamping”* no se

define en ningún precepto del proyecto, y tan solo se alude a ella en la parte expositiva y en el artículo 6, pero sin especificar si se refiere únicamente a una parte concreta del camping de cuatro estrellas, como pudiera inferirse de este precepto y de la propia denominación, o es la forma en que se denominan genéricamente los *glamping* de cuatro estrellas, por contraposición a los de cinco, que se designarían como “*especialidad glamping*”, como parece resultar de las referidas parte expositiva y artículo 6.

En otro orden de cosas, es importante considerar las excepciones a determinados requisitos para la especialidad del *glamping* regulados en el artículo 30, requisitos que, sin embargo, son obligatorios para los campamentos de turismo de las categorías de 4 y 5 estrellas, incrementando, por tanto, la confusión en la regulación de esta modalidad.

A este respecto, consta en la MAIN remitida que una de las sugerencias formuladas por la Asociación de Empresarios de Camping de Madrid, en el trámite de información pública, fue precisamente la de “*Eliminar las excepciones del cumplimiento de requisitos por categoría de los glamping del art. 30*”, a lo que se contesta por el órgano gestor indicando cuanto sigue:

“Respecto de la propuesta 3, se admite en parte eliminando, por afectar negativamente al nivel mínimo de calidad de los campamentos de turismo de 5 y 4 estrellas, las excepciones de los números 10 a 17 del apartado b), y quedando las excepciones del apartado 18 y 19 porque van referidas a caravanas, autocaravanas y cámperes y por tanto no aplicables a los glamping. También se eliminan los números 2, 3, 5, 7, 9 a 12 del apartado c), y los números 1, 7, 9 y 10 de la letra d) del artículo 30 y dejando aquellas excepciones que se adecuan a dar una viabilidad económica a esta especialidad “glamping” con una reducida capacidad alojativa.”

Parece aconsejable ahondar en la escueta explicación que al respecto contiene la citada MAIN.

El **artículo 31** alude a la categoría de cada establecimiento para determinar las condiciones de los aparcamientos (apartado 2). Sin embargo, al detallar los requisitos para estas categorías,

no se definen claramente en el texto propuesto cuáles son esas condiciones para los aparcamientos según su categoría. Por consiguiente, en orden a dotar al texto de mayor seguridad jurídica, resultaría preciso revisar esta referencia o, si es necesario, establecer adecuadamente esos condicionantes.

El **artículo 32** se dedica a los elementos fijos de alojamiento. Debiera revisarse la redacción del apartado 6, a fin de incluir que no serán aplicables las limitaciones “y requisitos” establecidos en los apartados 1 y 3 -apartados a los que se remite- en coherencia con la propia dicción empleada en los mismos (ciertamente, el apartado 3 solo relaciona “requisitos”). En el último inciso de este apartado igualmente debería adicionarse el término “requisitos”, pues solo se alude a las “limitaciones”. En todo caso, debe advertirse que el artículo 35, cuando regula los *glamping*, exime en el apartado 2 de las “limitaciones” a que se refiere el apartado 1 del artículo 32 pero, en cambio, no contiene requisitos alternativos a los del apartado 3 que se declara no aplicable. Al mismo tiempo, no parece que puedan ser exencionados los requisitos previstos en las letras b) –al derivar del cumplimiento de una norma imperativa- y, en su caso, c) de dicho apartado 3, por lo que debe revisarse la excepción prevista en el apartado 6 del precepto analizado.

En el **artículo 34**, apartado b).7, convendría introducir la mención “y fracción” a continuación del requisito de contar con contenedores de basura orgánica en una proporción de “1 cada 30 parcelas”, para evitar dudas interpretativas, al igual que se hace en los restantes apartados de dicho precepto.

El Capítulo III regula la especialidad del *glamping* en el **artículo 35**. Esta especialidad es una novedad respecto del Decreto 3/1993, cuya definición se recoge en el artículo 2 del proyecto de decreto sometido a consulta: “*establecimientos turísticos singulares que, estando clasificados con una categoría mínima de campamentos de turismo de cuatro estrellas, cumplen con los requisitos y servicios que se recogen en los artículos 30 y 35*”.

De igual modo, en este artículo 35 parece regular una única categoría de *glamping* para los campamentos de turismo que estén “*clasificados con una categoría mínima de cuatro estrellas*” y

cumplan con los demás requisitos previstos en el mismo. Sin embargo, como se ha venido advirtiendo, tales previsiones parecen entrar en contradicción con las distintas denominaciones y supuestos empleados en la parte expositiva y a lo largo del articulado.

En consecuencia, se hace imprescindible armonizar la regulación de esta figura que se contiene a lo largo de la disposición proyectada (séptimo párrafo de la parte expositiva y artículos 2, 5, 6, 30, 32, 35 y anexo).

Esta consideración tiene carácter esencial

El Título IV del proyecto, bajo la rúbrica “Aspectos procedimentales”, incluye el **artículo 36**, que aborda el informe previo de clasificación. Este artículo mantiene la posibilidad, ya contemplada en el Decreto 3/1993, de solicitar de manera voluntaria a la dirección general de turismo un informe previo no vinculante sobre la clasificación turística del establecimiento.

La regulación proyectada sobre el informe previo ha incorporado las observaciones del Dictamen 166/23 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ya citado.

Cabe apreciar, por otro lado, que uno de los principales objetivos de la norma proyectada es resolver el problema de la falta de adecuación del Decreto 3/1993, a lo establecido por la Ley 1/1999, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que hace necesario proceder a su modificación para la transición del procedimiento de autorización administrativa previa de las distintas modalidades de alojamiento turístico, a una declaración responsable de inicio de actividad turística, adaptándose de esta forma a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Esta regulación de la declaración responsable se encuentra en el **artículo 37**, que se ajusta, en términos generales, y sin perjuicio de lo que seguidamente apuntaremos, a lo dispuesto en el

artículo 21 de la Ley 1/1999 y en el artículo 69 de la Ley 39/2015, que contempla la regulación de esta figura.

Convendría, no obstante, reformular la redacción del apartado 1, ya que los campamentos de turismo constituyen, a tenor del artículo 5 del proyecto, la única modalidad que puede contar con categorías y especialidad. Se sugiere, a tal efecto, la siguiente redacción: *“los campamentos de turismo, cualesquiera que sea su categoría y especialidad y las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares, están obligados a (...)”*.

Hemos de detenernos seguidamente en el apartado 4 de este artículo 37 por cuanto no se aprecia que su redacción guarde un adecuado correlato con lo preceptuado en el artículo 69 de la Ley 39/2015.

Advertimos, en concreto, que el texto proyectado dispone que *“La falta de presentación de la declaración responsable o de la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado ante la Comunidad de Madrid, así como la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones, de carácter esencial, en los datos consignados en la misma, determinarán la imposibilidad de realizar el ejercicio de la actividad de alojamiento de campamento de turismo o de área de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares, mediante resolución del titular de la dirección general competente en materia de Turismo, previa audiencia al interesado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar. Asimismo, la resolución administrativa que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio de la actividad correspondiente (el subrayado es propio).*

Mientras que el apartado 4 del meritado artículo 69 de la Ley 39/2015 señala:

“La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada”

desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación (el resaltado es nuestro).

Como fácilmente puede colegirse, la concurrencia de las circunstancias que relaciona el precepto *ut supra* transcrito determina la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada “*desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos*”, sin necesidad de que intermedie resolución alguna, previa audiencia al interesado, como contempla el proyecto en este punto.

El dictado, por otro lado, de la resolución por la que se declaren tales circunstancias también podrá determinar “*la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley*”, aspecto que se omite en el texto proyectado.

Se hace indeclinable, en consecuencia, reformular el apartado 4 de este artículo 37 a fin de acomodar su redacción a lo estipulado en el artículo 69, apartado 4, de la Ley 39/2015.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 39** se refiere a la clasificación y registro, incorporando respecto a este último aspecto una remisión al artículo 23 de la Ley 1/1999. Por razones de técnica legislativa, y a fin de evitar la posible obsolescencia de la denominación empleada como consecuencia de eventuales cambios normativos, se recomienda hacer una mención genérica al registro descrito en el artículo 23 de la Ley 1/1999, sin especificar concretamente el nombre del registro mencionado.

En los apartados 1 y 3 se alude al “*establecimiento de la actividad de alojamiento en campamento de turismo*”, expresión que podría simplificarse, sustituyéndola por la de “*establecimiento de campamento de turismo*”, para coordinarla asimismo con la empleada en otros preceptos.

Respecto de la forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables, solicitudes de informes previos y solicitudes de dispensas, extremos regulados en el **artículo 40**, nada cabría objetar por resultar conforme su reglamentación con lo dispuesto en esta materia en la Ley 39/2015.

Se advierte, no obstante, que el segundo párrafo del apartado 2 y el apartado 3 se refieren a las notificaciones -contenido ajeno al título del artículo 40-, por lo que, al objeto de lograr una mejor sistemática, sería más adecuado que ese contenido, bajo el título de “*notificaciones*”, se recogiera en un artículo independiente, atendiendo a lo dispuesto en la directriz 28. De mantenerse la regulación de las notificaciones en este artículo 40, debería adicionarse en el título, el contenido de “*notificaciones*” y reestructurarse los apartados del precepto (v.gr. pasando el segundo párrafo del apartado 2 a ser apartado 3 y el apartado 3 a apartado 4).

Por otro lado, en el segundo párrafo del apartado 2 y en el apartado 3, se propone sustituir el término “solicitante” por “interesado”, a fin de dar cabida a las notificaciones que pudieran derivar de una declaración responsable, que no es propiamente una solicitud.

Al régimen de inspección y sancionador se refiere el **artículo 42**, en el Título V del proyecto.

El precepto se remite a la Ley 1/1999, en tanto que es la norma habilitada para regular el régimen de infracciones y sanciones, dada la reserva legal al respecto que establece el artículo 25 de la Constitución, a su vez, en consonancia con lo estipulado en el artículo 27 de la Ley 40/2015.

La parte final del proyecto se inicia con la **disposición adicional primera**, que aborda la evaluación de los resultados derivados de la aplicación de la norma, asignando la competencia

para elaborar el pertinente informe trienal de evaluación al director general competente en materia de turismo. Todo ello, conforme a lo explicitado en la MAIN (apartado IX).

La **disposición adicional segunda** aborda el periodo de adaptación de los campamentos de turismo ya clasificados a las nuevas equivalencias de categorías que regula el proyecto de decreto examinado.

En concreto, y tras establecer una equivalencia automática entre categorías, *“los campamentos de turismo que a la entrada en vigor de este decreto estén clasificados en lujo, primera categoría y segunda categoría, pasarán a tener la categoría de cinco estrellas, cuatro estrellas y tres estrellas, respectivamente, se prevé un plazo de seis meses, desde la entrada en vigor del decreto, para adecuar los distintivos de los campamentos a las nuevas categorías.*

Esta materia parece responder, de conformidad con la directriz 40, al contenido de una disposición transitoria respecto de aquellas regulaciones establecidas para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. Por tanto, se deberá considerar la clasificación de ese contenido como una disposición transitoria.

Por último, y como cuestión meramente formal, se recomienda reformular la rúbrica de esta disposición y sustituir el término “establecimientos” por “campamentos de turismo”, ya que la regulación que incorpora la disposición examinada se refiere exclusivamente a éstos.

Se incorpora una **disposición derogatoria única**, que cumple con lo previsto en la directriz 41, en tanto prevé la expresa derogación de Decreto 3/1993.

La **disposición final primera** establece unas reglas para la adaptación a la nueva regulación de determinados aspectos, lo que parece responde a lo previsto en la directriz 40, respecto de las disposiciones transitorias, en cuanto que su objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Por lo que debería reformularse el carácter de disposición transitoria de esta disposición final primera y ubicarla según lo estipulado en la directriz 34.

De igual manera, la **disposición final segunda** parece guardar mayor identidad con el contenido propio de una disposición transitoria, al abordar el periodo de adaptación a la nueva regulación del seguro de responsabilidad civil. Se insta también, por ello, a revisar tal extremo.

En definitiva, conviene recordar que las disposiciones transitorias tienen como finalidad regular el paso de una normativa anterior a una nueva asegurando que el cambio se realice de manera ordenada y sin generar incertidumbre jurídica y tienen una vigencia limitada que se extingue una vez cumplido el propósito de la transición normativa; sin embargo, las disposiciones finales se utilizan para establecer aspectos complementarios y necesarios para la correcta aplicación y ejecución de la normativa principal, con una vigencia indefinida que permanecen en vigor mientras la normativa principal esté vigente.

Formuladas estas observaciones de carácter formal, nos detendremos, a continuación, en el apartado 2 de la disposición final primera antes citada, para observar la conveniencia de precisar, en mayor medida, qué habría de entenderse por “reforma sustancial”, a fin de salvaguardar la deseable seguridad jurídica que ha de presidir la redacción de todo texto normativo.

La **disposición final tercera** del proyecto contempla una habilitación de desarrollo normativo a favor del titular de la consejería competente en materia de turismo.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a “*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar*”.

En último término, la **disposición final cuarta** regula la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

Para finalizar, observamos que el proyecto incorpora un **anexo**, que contiene los modelos de placas relativos a los campamentos de turismo (que incluye el modelo de placa de “especialidad *glamping*”) y a las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámperes y similares, lo que se corresponde con el contenido típico de los anexos que contempla la directriz 46. A tenor de ello, simplemente baste recordar, a propósito de su ubicación, que, según dispone la directriz 44, “*estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes*”.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El «Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo y de las áreas de acogida y pernocta de autocaravanas, cámpers y similares en la Comunidad de Madrid», merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, una vez atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en el presente dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA,
TURISMO Y DEPORTE.**