



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 206/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de septiembre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura y Deportes (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de julio de 2022 (COMINTER 222108), sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan los alojamientos turísticos en las modalidades de campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares (exp. 2022\_254), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** – Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto que examinamos, se realiza, a través del portal web del Instituto de Turismo de la Región de Murcia (ITREM), consulta pública con el fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma (por el que se regulan los alojamientos turísticos en las modalidades de campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares), de la que no consta resultado alguno.

**SEGUNDO.** - El 15 de junio de 2020, se formula una primera Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada sobre un primer borrador de proyecto de Decreto por el que se regulan los campings en la Región de Murcia, en desarrollo, esencialmente, de los artículos 29, 30 y 31 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (LTRM), documentación que se elevó, junto a la propuesta de tramitación del borrador del Director General del ITREM, a la Consejera de Turismo, Juventud y Deportes.

**TERCERO.** – Mediante, oficio de 17 de junio de 2020, se concede trámite de audiencia a las distintas Consejerías, habiendo presentado alegaciones la Consejería de Salud, en relación a los preceptos relativos al agua apta para el consumo humano, y la Consejería de Fomento e Infraestructuras en relación a la zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.

A la vista de dichas alegaciones, el ITREM completa el contenido de la primera MAIN con otra de 28 de julio de 2020, y elabora un nuevo borrador del Proyecto de Decreto.

**CUARTO.** – Consta en el expediente copia de un correo electrónico de la secretaria del Director General del ITREM, en el que no consta destinatario alguno, concediendo trámite de audiencia sobre el borrador del Proyecto de Decreto.

En dicho trámite de audiencia han formulado alegaciones:

- La Asociación Española de Autocaravanas y Campers (ASESPA).
- Las hechas en Cartagena el 11 de agosto de 2020, sin identificación de la entidad que las realiza.
- La Asociación de Campings.
- Náuticas Marina Center, S.L.

**QUINTO.** - Obra en el expediente un acta del Consejo Asesor Regional de Consumo en el que consta que el borrador fue sometido el 6 de octubre de 2020 a dicho Consejo, informándose favorablemente con observaciones.

**SEXTO.** – Con las observaciones realizadas en el trámite de audiencia y por el Consejo Asesor de Consumo, se completa el contenido de la primera MAIN, con otra de 28 de noviembre de 2020, y se elabora un tercer borrador del Proyecto de Decreto.

**SÉPTIMO.** - El 2 de febrero de 2021 el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES) emite Dictamen en el que, en general, valora positivamente el Proyecto y realiza diversas observaciones para su mejora.

**OCTAVO.** – Con posterioridad han presentado alegaciones:

- La Asociación Española de la Industria y Comercio del Caravanning (ASEICAR).
- La Asociación Autocaravanista de la Región de Murcia (AC-MUR).

**NOVENO.** - Con las observaciones realizadas se completa el contenido de la primera MAIN con otra de 25 de marzo 2021, y se elabora un cuarto borrador del Proyecto de Decreto.

**DÉCIMO.** - El 3 de mayo de 2021, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente emite un informe favorable sobre el Proyecto, con una observación sobre la Disposición derogatoria única.

**DECIMOPRIMERO.** – Tras el dictamen del CES y el informe jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente, se completa el contenido de la primera MAIN con otra de 13 de mayo 2021, y se elabora un quinto borrador del Proyecto de Decreto que se remite a la Dirección de los Servicios Jurídicos para informe.

**DECIMOSEGUNDO.** - El 24 de junio de 2021, la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió informe en el que, en síntesis, muestra su parecer favorable al Proyecto, con alguna observación en cuanto a la formación del expediente, de índole competencial y otras esencialmente de técnica normativa.

**DECIMOTERCERO.** - El 22 de julio de 2021, se emite una nueva MAIN intermedia con el exclusivo objeto de analizar las observaciones del informe anterior, elaborando por tal motivo un sexto borrador de Proyecto.

**DECIMOCUARTO.** - En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente tramitado (en los términos previamente indicados), que fue objeto de Acuerdo núm. 20/2021, de 15 de septiembre, para que por la Consejería proponente se subsanaran las deficiencias advertidas en el mismo, siendo remitido completo para Dictamen, junto con la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno para su aprobación, con fecha 20 de diciembre de 2021.

**DECIMOQUINTO.** – Con fecha 4 de abril de 2022, se emite Dictamen por este Consejo Jurídico por el que se acuerda *“retrotraer el procedimiento de elaboración reglamentaria al momento en que debió recabarse el parecer del Consejo Regional de Cooperación Local, así como para completar las actuaciones conforme a lo indicado en la Consideración Segunda de este Dictamen, y recabar después nuevamente el Dictamen de este Consejo”*.

**DECIMOSEXTO.** – Con fecha 27 de julio de 2022, se remite de nuevo el expediente para Dictamen, en el que ya consta certificado, de 12 de julio de 2022, de la Secretaria del Consejo Regional de Cooperación Local sobre acuerdo de este órgano, de 11 de julio de 2022, por el que se informa favorablemente el Proyecto de Decreto que examinamos.

Igualmente, se ha incorporado informe del ITREM, de 22 de julio de 2022, en el que se justifica la modificación de prescripciones respecto al Decreto 19/1985, de 8 de marzo, sobre Ordenación de Campamentos Públicos de Turismo.

En la MAIN intermedia, de 22 de julio de 2022, se recogen el resto de las observaciones realizadas, a salvo de lo que luego se dirá.

El Proyecto de Decreto remitido para Dictamen es de fecha 22 de julio de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA. - Carácter del Dictamen.**

El Dictamen se emite con carácter preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, puesto que se trata de un proyecto de disposición de carácter general que se pretende aprobar en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LTRM.

### **SEGUNDA. - Procedimiento de elaboración.**

I. La tramitación para la elaboración del Proyecto sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Igualmente, por razones temporales, le es de aplicación el Título VI -De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con el alcance que establece la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 55/2018, de 24 de mayo.

Debe decirse que se ha seguido, en general, lo allí previsto, advirtiéndose, no obstante, algunas deficiencias de especial relevancia:

- En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPACAP se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común. Dicho Título resulta directamente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP, en los aspectos declarados aplicables a las Comunidades Autónomas, dispone:

*"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el*

*caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

Por su parte, el artículo 53.3 de la Ley 6/2004 dispone que *“Elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición...”*.

La norma autonómica establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, o cuando se trate de disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella (art. 53.3, letras c), d) y e) de la Ley 6/2004).

En primer lugar, el Proyecto de Decreto se somete a consulta pública por medio del portal web del ITREM, con el fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, justificándose en la última MAIN remitida el tiempo de exposición de la iniciativa y el resultado obtenido (sin observaciones).

También se justifica en esta MAIN cuáles son las entidades más representativas del sector turístico regional y si éstas han podido conocer y formular alegaciones mediante su participación en alguno de los órganos representativos a los que se sometió el Proyecto.

Igualmente, se ha eliminado de la parte expositiva la alusión al sometimiento del Proyecto a la *“Mesa del Turismo de la Región de Murcia”*, ya que no consta en el expediente remitido el cumplimiento de dicho trámite.

- Ha sido incorporado al expediente un informe técnico del ITREM que justifica la modificación de las prescripciones técnicas recogidas en el Capítulo IV, frente a la regulación actual del Decreto 19/1985, de 8 de marzo (modificado por el Decreto 108/1988, de 28 de julio).

- Constan los informes del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería impulsora del Proyecto, el Dictamen del CESRM y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento del proyecto de Decreto al Consejo Asesor Regional de Consumo y de Cooperación Local.

Con independencia de lo anterior y en relación con la documentación remitida, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración en las MAINs intermedias de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

No obstante, no constan en el expediente los escritos u oficios a través de los cuales se hizo efectivo el trámite de audiencia.

- En cuanto a la ausencia de los informes sobre el impacto de diversidad de género, impacto en salud, sobre los derechos de las personas con discapacidad y sobre la infancia, adolescencia y familia que se puso de manifiesto en nuestro Dictamen ya referido, se justifica en la MAIN, de 22 de julio de 2022, en el hecho de que *“se envió el Proyecto a todas las consejerías de la administración regional para su consulta y emisión de informes con las observaciones que estimasen oportunas. La Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias, Política Social y Transparencia, órgano de la administración regional con competencias en materias, entre otras, de diversidad de género (Dirección General de Mujer y Diversidad de Género), personas con discapacidad (Dirección General de Personas con Discapacidad, Organismo Autónomo Instituto Murciano de Acción Social) e infancia, adolescencia y familia (Dirección General de Familia y Protección de Menores), no emitió informe alguno ni hizo observaciones”*.

Sin embargo, la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, considera el estudio de estos impactos como contenido propio de la MAIN, que debe ser elaborada por el órgano directivo impulsor y responsable de la propuesta normativa, y, por tanto, debe ser dicho órgano el que realice el estudio de dichos impactos, y no las consejerías y organismos con competencias concernidas.

### **TERCERA. - Competencia y habilitación legal.**

I. El artículo 10.Uno.16 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de *“promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*. Los aspectos promocionales y de fomento no son desarrollados en el proyecto de Decreto sometido a consulta, que centra su regulación en la ordenación de una específica modalidad de servicio de alojamiento turístico, campings y áreas de autocaravanas, caravanas, camper y similares, definidos en el artículo 29 LTRM como *“el espacio de terreno debidamente delimitado, dotado y acondicionado para su ocupación temporal por usuarios que pretendan hacer vida al aire libre, con fines vacacionales o de ocio y utilizando a tal fin tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas, elementos similares fácilmente transportables sin utilizar medios especiales, así como los que se especifican en el artículo 30.”*. Dicha figura de alojamiento fue objeto de desarrollo y regulación por el Decreto 19/1985, de 8 de marzo, modificado por el decreto 108/1988, de 28 de julio, pretendiendo el Proyecto de Decreto que examinamos ser una herramienta normativa acorde a los tiempos que corren y adaptarse a la demanda por parte de los usuarios y a los nuevos modelos turísticos que aparecen fruto de la creatividad empresarial. Resulta, pues, evidente que la regulación de establecimientos contemplados en LTRM como camping y áreas de autocaravanas, caravanas, campers y similares, en ejercicio de una habilitación contenida en dicha Ley, responde al ejercicio de las competencias regionales en materia de ordenación del turismo.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 125/1984, ya advierte que el reconocimiento de competencia exclusiva en materia de turismo a las Comunidades Autónomas no habilita cualquier regulación que afecte al turismo en todas sus manifestaciones. Así, junto a la competencia ordenadora del sector turístico que predomina en el desarrollo normativo contenido en el Proyecto, cabe adivinar en él preceptos que conllevan el ejercicio por la Comunidad Autónoma de otros títulos competenciales, quizás no tan expresos y evidentes, pero presentes. Es el caso de la defensa del consumidor y usuario, que el artículo 11.7 EAMU atribuye a la Comunidad Autónoma como materia sobre la que ostenta competencia para el desarrollo legislativo y ejecución, y que ampararía diversas precisiones contenidas en el Proyecto. Como ya se dijo en anteriores Dictámenes emitidos con ocasión del examen de los proyectos de decreto de desarrollo de la anterior Ley de Turismo (por ejemplo, el Dictamen 14/2005), la materia aparecía claramente imbricada con la materia de consumo al regular cuestiones que inciden

en la relación jurídico-privada que une al huésped con el titular del establecimiento. Dicha consideración es plenamente trasladable al actual Proyecto, cuyos capítulos II y III plasman obligaciones directamente impuestas por la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (LCU) en materia de información, reclamación y facturación por servicios al consumidor.

Del mismo modo y como ya señalamos en numerosos Dictámenes recaídos en esta materia, determinados extremos contenidos en el Proyecto (régimen de precios y reservas) remiten a otra competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma íntimamente imbricada con la actividad turística de alojamiento, la de comercio interior (artículo 10. Uno.34 EAMU).

Las competencias autonómicas, a su vez, se ven limitadas por la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil y civil (arts. 149.1,6ª y 8ª CE), de modo que las aludidas previsiones reglamentarias, para que puedan interpretarse como conformes al *bloque de la constitucionalidad*, habrán de entenderse limitadas a regular los aspectos administrativo-turísticos y de protección del consumidor y usuario, pero sin poder extenderse a regular el contenido, validez y eficacia de las relaciones privadas subyacentes entre las partes.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias para regular sectores de la actividad económica, en este caso de un tipo de alojamiento turístico, en el ejercicio de las competencias de ordenación del turismo, y en el marco de una política administrativa con objetivos protectores del usuario, pero sin que pueda afectar dicha regulación a la relación contractual *interprivatos*, como ha indicado reiteradamente el Consejo Jurídico (por todos nuestro Dictamen núm. 85/2005).

II. La previsión del desarrollo reglamentario se incardina en lo dispuesto en la LTRM. Respecto al órgano competente para su aprobación, es el Consejo de Gobierno.

De otra parte, el principio de seguridad jurídica aconseja que se acometa el desarrollo reglamentario de la actividad de este tipo de empresas y establecimientos de forma conjunta, ostentando el Consejo de Gobierno la titularidad originaria de la potestad reglamentaria (artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre), órgano colegiado del cual forma parte el titular de la Consejería, y al que el artículo 32 EAMU atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria en aquellas materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPACAP que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales, así como (artículo 129.4) que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejos de Gobierno r espectivo, siendo la atribución directa a los titulares de los Departamentos ministeriales o Consejerías de carácter excepcional, debiendo justificarse en la Ley habilitante.

En consecuencia, el Proyecto reviste la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para las disposiciones de carácter general.

**CUARTA. - La evolución de la intervención de la Administración regional en los alojamientos turísticos. Especial**

## incidencia de la Directiva de Servicios.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 267/2017 y posteriores, la intervención de la Administración regional en la actividad turística de las empresas ha sufrido una evidente transformación por la incidencia en el ordenamiento de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior), que resulta plenamente aplicable a los servicios turísticos. Dicha Directiva de Servicios, como se señaló en nuestro Dictamen 160/2013, tiene como objetivo eliminar aquellos obstáculos indebidos para el acceso al mercado. Fue incorporada parcialmente al ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, estableciendo con carácter general que la normativa reguladora de una actividad de servicio o el ejercicio de ésta no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo las excepciones indicadas (artículo 5). En su desarrollo, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes estatales para su adaptación a aquélla, añadió a la LPAC el artículo 71 bis, recogiendo otros instrumentos tales como la comunicación previa o la declaración responsable, que habilitan para el inicio de la actividad desde su presentación, sin perjuicio del control administrativo *ex post*.

Según la doctrina del TC (Sentencia 209/2015, de 8 de octubre) deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general a fin de asegurar que los controles administrativos previos para el ejercicio de una actividad no constituyan obstáculos indebidos para el acceso al mercado. Se configura así un objetivo genérico de política económica que el Estado puede perseguir legítimamente al amparo de sus competencias de ordenación general de la economía en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE y lo ha hecho estableciendo un marco normativo unitario que ha de ser concretado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las distintas actividades de servicios.

Dicha evolución en la intervención administrativa en lo que concierne a campings se plasma en la normativa regional; así, la anterior Ley 11/1997, de 12 de Diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, en su redacción inicial, establecía (art. 10) que correspondía a la Dirección General de Turismo otorgar la correspondiente autorización a las empresas turísticas -incluidas, por tanto, aquellas que como los campings ofrecen servicios de alojamiento turístico- y proceder a su clasificación con arreglo al procedimiento reglamentariamente establecido. La actual LTRM, profundizando en la línea señalada de la mínima intervención de la Administración, establece que, con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos, sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en el artículo 71 bis LPAC (hoy 69 de la LPACAP), pudiéndose realizar la actividad turística desde la presentación de la declaración responsable, debiendo, no obstante, estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigibles por otros organismos en función de sus competencias. Asimismo, la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y de empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, ha modificado la LTRM para recoger como principios rectores de la actividad turística de la Administración regional *“la adopción de las medidas necesarias para la reducción de las cargas burocráticas en la clasificación de empresas y actividades turísticas”*. A este respecto se echa en falta que el Proyecto de Decreto no haga referencia a esta última norma regional.

Como plasmación de la evolución citada y en desarrollo de la LTRM, el proyecto de Decreto (art. 44) establece que los titulares de los establecimientos, con carácter previo al inicio de la actividad, deberán presentar una declaración responsable para la clasificación turística, a los efectos del artículo 69 LPACAP.

## **QUINTA. - Consideraciones sobre el conjunto normativo.**

Debe hacerse una observación sobre la declaración responsable para la clasificación y registro de los camping y áreas de autocaravanas, caravanas, campers y similares, tal como se hizo, entre otros, en el Dictamen 133/2018.

La LTRM (artículo 20.1) establece que con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en la normativa de procedimiento administrativo común, añadiéndose que desde la presentación de la declaración se podrá realizar la actividad turística, debiendo estar en posesión, no obstante, de las licencias y autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias. Una vez concedida la correspondiente clasificación, el artículo 23 de la Ley establece que la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, de carácter informativo y de naturaleza administrativa, se practicará de oficio. En correspondencia, el artículo 40.1 LTRM recoge, entre las obligaciones de las empresas turísticas, la de presentar la declaración responsable indicada en el artículo 20 de la Ley, comunicar al organismo competente en materia de turismo e I cese de las actividades turísticas o cualquier cambio sustancial que afecte a las mismas, así como obtener la clasificación correspondiente.

En su desarrollo, el Proyecto de Decreto establece en el artículo 44.1 que los titulares de los establecimientos, una vez concluidas las obras, con carácter previo al inicio de la actividad, deberán presentar ante el organismo administrativo competente en materia de turismo una declaración responsable para la clasificación turística, según modelo normalizado, a los efectos que establece el artículo 69 LPACAP. Se añade que con la presentación de la declaración se entenderá cumplida la obligación prevista en el artículo 40.1 LTRM precitado y con los efectos del artículo 20.1 de la misma Ley.

No obstante, el Proyecto (Capítulo VI) recoge un procedimiento para la clasificación, iniciado con la presentación de la declaración responsable (artículo 44), para, a continuación, regular en el artículo 45 -Comprobación e inspección- un procedimiento que se inicia de oficio para la comprobación de lo consignado en la declaración responsable y que culmina con una resolución de clasificación y categoría del establecimiento, trasladando su contenido al Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

Respecto a la propuesta normativa se realizan las siguientes observaciones:

El procedimiento para la clasificación de los campings y áreas de autocaravanas contenido en el Proyecto de Decreto resulta confuso, pues parece incorporar previsiones propias de otros mecanismos de intervención de la Administración turística no previstos en la Ley habilitante.

A este respecto la LTRM establece la presentación de las declaraciones responsables para la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos con carácter previo al inicio de la actividad turística; conforme al artículo 69 LPACAP tal herramienta es el documento suscrito por el interesado en el que manifiesta bajo su responsabilidad que cumple los requisitos exigidos por la normativa vigente para el ejercicio de una actividad, permitiendo la Ley el inicio de tal actividad desde el día de su presentación.

Pero, por el contrario, se contiene en el artículo 45 del Proyecto un procedimiento clasificatorio, que se asimila

más a un procedimiento autorizatorio, que culmina en una resolución sobre la clasificación a adoptar en el plazo de tres meses. Este último procedimiento contradice las previsiones de la LTRM que establece que la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos se producirá mediante la presentación de la declaración responsable.

Así, de conformidad con el artículo 69.4 LPACAP *“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”*.

De conformidad con lo expuesto, de las actividades de comprobación posteriores a la presentación de la declaración responsable no puede dictarse ninguna resolución de clasificación del establecimiento, puesto que dicha clasificación la ostenta de inicio con la presentación de aquélla, sino que de dichas actividades de comprobación, cuando se den los supuestos que establecen el artículo 69 LPACAP y 20.2 LTRM, la consecuencia no es otra que la paralización de la actividad, tras la tramitación del correspondiente expediente, previo trámite de audiencia al interesado (artículo 20.2 LTRM).

Ahora bien, si de esas actividades de comprobación se desprendiera que al establecimiento no le corresponde la categoría inicialmente reconocida, deberá procederse, tal y como se indica en el número 5 del artículo 45 del Proyecto, a la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio de la misma, de conformidad con lo establecido en los artículos 106 y siguientes LPACAP.

En consecuencia, debe ser modificada la redacción del artículo 45 para adaptarse a las consideraciones realizadas.

Esta observación tiene carácter esencial.

#### **SEXTA. - Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.**

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de una parte expositiva, 48 artículos, agrupados en seis Capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final cuyo texto pasamos a examinar

#### **I. A la parte expositiva.**

Respecto a su preámbulo, ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al

título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo *“puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”*.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, se señala que *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”*.

Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

A nuestro juicio, la parte expositiva del proyecto de Decreto cumple con estos requisitos.

No obstante, de conformidad con el artículo 129.1 LPACAP, en la parte expositiva del Proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la STC 55/2018 ha precisado que *“los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos”*.

En el presente caso, se hace referencia a ellos en la MAIN, pero no existe referencia alguna en el preámbulo del Proyecto, por lo que deberá subsanarse esta irregularidad.

Esta observación tiene carácter esencial.

De conformidad con la Directriz 13 -Consultas e informes- *“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.*

*Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición”.*

Por ello, deberá eliminarse de la fórmula promulgatoria la referencia a los informes del CES y de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y colocarlos en un párrafo anterior junto con la consulta a las distintas Consejerías.

Además, de conformidad con la Directriz 80 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”.*

En el Proyecto que analizamos, en el apartado III de la parte expositiva se hace referencia a la *“evolución desde la entrada en vigor de la anterior normativa de 1985”*, debiendo hacerse la cita completa de dicha normativa, que no es otra que el Decreto 19/1985, de 8 de marzo, sobre Ordenación de Campamentos Públicos de Turismo

II. A la parte dispositiva.

- Disposiciones generales.

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

En el apartado 2, c) se indica que *“Las zonas de estacionamiento, gratuitas o no, y en las condiciones que se indican en el artículo 3-4, para autocaravanas, caravanas, camper y similares reguladas por ordenanzas municipales y el Reglamento General de Circulación”.*

La referencia al artículo 3-4 parece ser errónea y debe querer hacer referencia al artículo 4.4, que se refiere precisamente a la parada y estacionamiento de estos vehículos conforme a la normativa de tráfico y circulación de vehículos y a las ordenanzas municipales, por lo que debe modificarse.

- Artículo 2. Definiciones.

En este artículo se define lo que ha de entenderse por camping y zonas de acogida y descanso de autocaravanas, caravanas, camper o similares.

La definición de camping viene establecida en el artículo 29 LTRM y en el artículo 30 de la misma lo que ha de entenderse por “elementos fijos de alojamiento”. Por el contrario, no se define en la Ley mencionada lo que deba entenderse por zonas de acogida o descanso para autocaravanas, caravanas, camper o similares.

En relación con la técnica denominada *lex repetita* o *leges repetitae* este Consejo ya expresó su criterio sobre tal práctica (por todos el Dictamen 25/1998), indicando que es doctrina del Consejo de Estado que su admisión es posible siempre que quede expresamente consignado entre paréntesis el precepto legal que se reproduce (entre otros, Dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1988). En tal caso, deben mantenerse los preceptos legales inalterados (Dictamen nº 44.119, de 25 de marzo de 1982). Esta argumentación está destinada a evitar confusiones entre normas de rango diverso.

En el mismo sentido, las Directrices de Técnica Normativa (Directriz 67) establece que *“Cuando la remisión resulte inevitable, ésta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*.

Por tanto, el apartado 1 de este artículo que define los campings debe comenzar indicando que, *“De conformidad con el artículo 29 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, se entiende por camping...”*.

En este primer apartado, en párrafo aparte sería conveniente que se definiera lo que ha de entenderse por “elementos fijos de alojamiento” de conformidad con el artículo 30 de la Ley.

- Artículo 4. Acampada libre.

De conformidad con la Directriz 68, en la cita que se hace en el apartado 3.d) al artículo 5-1 debe suprimirse el guion por un punto (5.1).

En el apartado 4, el inicio de la frase debe formularse en sentido positivo de la siguiente manera: *“Salvo que la normativa de tráfico y circulación de vehículos o las ordenanzas municipales indiquen lo contrario...”*.

- Artículo 5. Emplazamiento.

Los apartados 3 y 4 del precepto no contienen normas sustantivas en sí, sino conceptos jurídicos indeterminados: “deberá resolver satisfactoriamente” (apartado 3) y “se extremará el cumplimiento”. Por ello deben ser suprimidos, ya que en el Capítulo IV -Prescripciones técnicas comunes a todos los establecimientos- y en el Capítulo V -Requisitos específicos para cada modalidad-, ya se indican los requisitos que los mismos deben cumplir respecto a los accesos, infraestructuras y servicios, incluida la extinción de incendios, para que sean

satisfactorios.

-Artículo 6. Unidad de explotación.

En este artículo es reproducible lo dicho en relación con la técnica denominada *lex repetita* o *leges repetitae*, por lo que podría redactarse del siguiente modo:

*“De conformidad con el artículo 25 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, las empresas que presten servicio de alojamiento al que se refiere el presente decreto, ejercerán su actividad bajo el principio de unidad de explotación, entendiéndose por tal el sometimiento de la actividad de alojamiento turístico a una única titularidad empresarial.*

*Las unidades de alojamiento habrán de estar destinadas en su totalidad a la actividad turística a la que quedan vinculadas”.*

- Capítulo II. Normas comunes a todos los establecimientos.

- Artículo 9. Utilización.

El apartado 1 define lo que ha de entenderse por *utilización* de los establecimientos; definición que viene ya establecida por el artículo 31 de la LTRM, que, además, no es respetada por el artículo que analizamos, ya que introduce conceptos jurídicos distintos.

En efecto, el artículo 31 LTRM establece: *“La utilización de los servicios de los campings será siempre a título de usuario, quedando prohibidos la venta de parcelas o su arrendamiento...”*.

Por el contrario, el artículo estudiado establece en su apartado 1: *“La utilización de los establecimientos objeto del presente decreto será siempre a título de usuario, quedando prohibida la venta y subarriendo de parcelas o de las instalaciones fijas de alojamiento, ...”*.

Como vemos, el anterior artículo sustituye el concepto de arrendamiento por el de subarriendo, distinto desde el punto de vista jurídico.

Así, el contrato de arrendamiento de cosas puede definirse como aquél en el que una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso por tiempo determinado y precio cierto, mientras que el de subarrendamiento puede definirse como el contrato de arrendamiento que otorga el arrendatario, total o parcialmente, respecto de la misma cosa que le ha sido arrendada.

Por tanto, y en aplicación de la Directriz 67, deberá utilizarse la definición que se contiene en el artículo 31 LTRM.

- Artículo 12. Elementos fijos de Alojamiento.

La ubicación de este artículo no parece correcta, ya que se encuentra en el capítulo dedicado a las normas comunes a todos los establecimientos, cuando dichos elementos vienen referidos sólo a los campings, por lo que deberá ubicarse en la Sección 1ª “Camping” del Capítulo V.

La primera parte del apartado 5 “*Estos elementos fijos de alojamiento no podrán ser propiedad de los usuarios, ni tener estos sobre aquellos más título que el arrendamiento temporal en los términos indicados en este decreto, ...*”, resulta redundante con lo establecido en el apartado 1 del artículo 9 ya comentado, por lo que debería eliminarse.

- Artículo 23. Pérdida de reserva o anticipo.

El apartado 1 es mera reiteración de la primera parte del apartado 1 del artículo 22, resultando más adecuada la ubicación en este último.

- Capítulo IV. Prescripciones técnicas comunes a todos los establecimientos.

- Artículo 27. Distribución, superficie y capacidad.

Dado que la regulación que se realiza en este artículo comienza por la superficie, continúa por la distribución de la misma y termina con la capacidad, el título del artículo debería seguir ese orden: “*Superficie, distribución y capacidad*”.

De conformidad con la Directriz 31, cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c).

El apartado 5 del artículo establece tres ítems para determinar la capacidad máxima total del establecimiento, por lo que después de “*por la suma de las siguientes*” deberá colocarse el signo de puntuación “:” y colocar cada ítem en párrafo separado y señalado con letra minúscula tal cual indica la Directriz transcrita.

- Artículo 30. Tratamiento y evacuación de aguas residuales.

Debe utilizarse, en la medida de lo posible, el idioma español en la redacción de los textos, al igual que debe evitarse la utilización de siglas, por lo que en el apartado 5 deben eliminarse las siglas “wc” por su término en español “váter”, “inodoro” o sinónimo de éstos.

- Capítulo VI. Procedimiento de clasificación.

- Artículo 42. Informe previo.

En este artículo se regula la posibilidad de que los promotores de los establecimientos regulados en el Proyecto puedan solicitar, si así lo estiman oportuno, un informe al órgano competente en materia de turismo sobre la clasificación y categoría que pudiera corresponderle.

En primer lugar, debe indicarse en qué momento puede solicitarse el citado informe que, a nuestro juicio, debería ser con carácter previo a la presentación de la declaración responsable.

En segundo lugar, en el apartado 3 se indica que, transcurridos dos meses desde su solicitud sin haberse notificado al interesado, dicho informe se entenderá favorable. No obstante, debería añadirse una previsión similar a la que se establece en el apartado 2 del siguiente artículo, en el sentido de que dicho informe no conlleva la clasificación y categoría turística del establecimiento, para la que se requiere la presentación de la declaración responsable regulada en el artículo 44.

- Artículo 45. Comprobación e inspección.

Deben trasladarse a este artículo las observaciones que, con carácter esencial, se realizan en nuestra Consideración quinta.

- Artículo 46. Comunicación de modificaciones.

El apartado 1 de este artículo establece la obligación del titular del establecimiento de comunicar al organismo competente cualquier cambio de titularidad, denominación, ampliación, modificación o reforma sustancial que afecte a las condiciones en que se otorgó la clasificación turística y cualquier otra modificación que afecte a los datos que figuran en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas. Sin embargo, no se establece en este apartado, ni en los siguientes, plazo alguno para cumplimentar dicha obligación, en contra de un elemental principio de seguridad jurídica, por lo que deberá establecerse expresamente dicho plazo.

Esta observación tiene carácter esencial.

- Parte final.

- Disposición adicional primera. Modelo normalizado de declaración responsable.

El texto de la disposición es el siguiente:

*“De conformidad con lo previsto en la Disposición final primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, en relación con su artículo 20.3, el Consejero competente en materia de turismo aprobará, mediante Orden publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, los modelos normalizados de solicitud de autorización de instalación, de declaración responsable y demás previstos en este decreto”.*

En principio, podríamos considerar que la habilitación normativa al Consejero competente en materia de turismo no se encuentra amparada por lo establecido en la Disposición adicional primera de la LTRM, puesto que el artículo 20.3 de ésta se refiere a la clasificación de las empresas turísticas y establecimientos turísticos, pero tal y como dijimos en nuestro Dictamen 147/2018: *“... en una interpretación lógica y extensiva, que asimismo deba considerarse incluido en tal remisión normativa el establecimiento de los modelos normalizados de los distintivos, que no son sino la plasmación final, para información pública, de aspectos que previamente podía haber regulado el Consejero ex art. 20.3, es decir, de los requisitos y el procedimiento de clasificación, siendo los modelos normalizados, por tanto, un mero complemento normativo de tales aspectos. Por ello, creemos que la falta de mención del artículo 20.7 en la citada DF1ª sólo es un olvido del legislador, existiendo, como se ha expuesto, argumentos que justifican sobradamente la intención del mismo de que este aspecto también gozara de la habilitación normativa al Consejero”.*

Respecto a ello cabe recordar que, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa (Directriz 39), las disposiciones adicionales deberán regular:

*“a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.*

*El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.*

*b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.*

*c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.*

*d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”.*

En el caso que nos ocupa, estamos ante una disposición que contiene un mandato para la producción de normas jurídicas, pues se fundamenta en la Disposición final primera LTRM, para el desarrollo normativo de los artículos 20.3, 38 y 39 de dicha Ley, por lo que su ubicación correcta es como disposición final, que, conforme a la Directriz 42, debe incluir, entre otros: “e) *Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.)...*”.

- Disposición adicional segunda. Distintivos.

Cabe aquí hacer las mismas consideraciones que respecto de la disposición anterior.

- Disposición adicional tercera. Establecimientos ya clasificados y equivalencia de categoría.

El texto de la disposición es el siguiente:

*“Los campings que a la entrada en vigor del presente decreto se encuentren inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia, mantendrán las mismas condiciones de su inscripción pasando a clasificarse de acuerdo con la siguiente equivalencia, salvo que realicen modificaciones sustanciales:*

*a) Categoría lujo: 5 estrellas*

*b) Categoría primera: 4 estrellas*

*c) Categoría segunda: 3 estrellas*

*d) Categoría tercera: 2 estrellas*

*No obstante, en cualquier momento, se podrá solicitar la recalificación conforme a los criterios de la presente norma”.*

Como podemos observar, en el primer párrafo se habla de “clasificación” de los campings, mientras que en el último se habla de “recalificación”, debiendo unificarse la terminología sustituyendo la palabra “recalificación” por la palabra “reclasificación”, por ser éste el procedimiento al que se refiere.

- Disposición transitoria primera. Adecuación seguro responsabilidad civil.

El texto de la disposición es el siguiente:

*“Los establecimientos objeto del presente decreto acreditarán, en el plazo de seis meses contados a partir de su entrada en vigor, la adecuación de las cuantías y coberturas de sus respectivos seguros de responsabilidad civil a*

lo señalado en el artículo 16”.

La Directriz 40 indica sobre las disposiciones transitorias:

*“Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:*

*a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.*

*b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.*

*c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.*

*d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.*

*e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.*

*No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez”.*

De conformidad con el último párrafo transcrito, la disposición que estudiamos no tendría encaje como disposición transitoria, ya que, transcurrido el plazo que en ella se señala (seis meses), dejaría de tener eficacia.

Por ello, consideramos que, en aplicación del apartado d) de la Directriz 39 anteriormente transcrita (*Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma*), debería ubicarse entre las disposiciones adicionales.

- Disposición transitoria segunda. Adecuación de los establecimientos registrados.

Cabe aquí hacer las mismas consideraciones que respecto de la disposición anterior.

## **SÉPTIMA. - Observaciones de técnica normativa.**

### **1. Cita de normas.**

De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25

de julio de 2002 y aplicables en la elaboración de las disposiciones reglamentarias regionales en defecto de norma propia, los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban (Directriz 72), por lo que en el primer párrafo de la parte expositiva puede suprimirse la referencia a la Ley Orgánica 4/1982. Si se mantuviere dicha referencia, y de conformidad con la directriz 80, debe añadirse la fecha.

Del mismo modo, y de acuerdo con la indicada directriz 80, una vez realizada la primera cita completa de las disposiciones normativas tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, pueden abreviarse las restantes, lo que permite aligerar la redacción de los preceptos, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha, por lo que debe repasarse el texto, incluyendo la parte expositiva, al objeto de dar cumplimiento a la misma.

## 2. Capítulo I. Disposiciones generales.

El Capítulo I se denomina “Disposiciones generales” y en él se incluyen lo que son verdaderas disposiciones directivas (objeto y ámbito de aplicación) junto a otras que no lo son. Debe recordarse que, de conformidad con las Directrices 17 y 18 de las de técnica normativa ya citadas, las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de las normas, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados, por lo que el Capítulo I bajo el epígrafe “Disposiciones Generales”, debería englobar únicamente los artículos 1 y 3.

Los restantes preceptos del Capítulo, que establecen normas comunes a todos los tipos y clases de campings, podrían agruparse en otro Capítulo bajo una denominación diferente.

### **OCTAVA.** - Correcciones gramaticales.

Se sugiere una revisión general del texto prestando especial atención a las tildes y al uso de los signos de puntuación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** - La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto.

**SEGUNDA.** - El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado a sus normas reguladoras, sin perjuicio del defecto de acreditación documental en el expediente de algunas de las actuaciones y trámites realizados, conforme se pone de manifiesto en la Consideración Segunda de este Dictamen.

**TERCERA.** - Revisten carácter esencial las siguientes observaciones:

- Las formuladas en la Consideración Quinta en relación con el artículo 45 respecto al procedimiento autorizatorio.
- Las formuladas en la Consideración Sexta sobre:
  - La justificación de los principios de buena regulación en la parte expositiva.
  - El establecimiento de un plazo para comunicar las modificaciones en el artículo 46.

**CUARTA.** - El resto de las observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

