



RESPUESTA A LOS ESCRITOS DE ALEGACIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS ÁREAS DE PERNOCTA DE AUTOCARAVANAS CONTENIDA EN EL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO Y DE LA MODIFICACIÓN DEL DECRETO 20/2002, DE 29 DE ENERO, DE TURISMO EN EL MEDIO RURAL Y TURISMO ACTIVO, PRESENTADOS POR LA A.A.P.A.

Ref.: C36- 2017

1. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de diciembre de 2017 se ha recibido en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA), escrito de la Asociación de Áreas Privadas de Autocaravanas (A.A.P.A), informando que ha tenido conocimiento de la existencia del borrador de Proyecto de Decreto (4º borrador de 20/11/2017), de Ordenación de los campamentos de turismo y modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, que introduce una nueva regulación de las áreas de pernocta de las autocaravanas.

En particular, la entidad plantea una serie de alegaciones a dicha regulación, y entre otras cuestiones, alega la falta de motivación objetiva y razonada de la limitación temporal de 72 horas prevista en el Proyecto de Decreto para las áreas de pernocta de autocaravanas, recogida en el Preámbulo y en los artículos 7.3 y 34 del proyecto normativo. A juicio de la consultante, este límite temporal previsto para las zonas específicas de autocaravanas conculca el principio de libertad de empresa y la libre competencia con otras empresas que prestan servicios análogos.

La entidad solicita que sean atendidas sus alegaciones, dejando sin efecto el límite temporal previsto en el borrador del Proyecto de Decreto de referencia. E igualmente solicita que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía se pronuncie al respecto y que pueda incluir su demanda en el informe para con este Proyecto de Decreto.

Con posterioridad, el pasado 15 de diciembre de 2017 se recibió en la ADCA nuevo escrito presentado en la Delegación del Gobierno de Huelva registrado con fecha 4 de diciembre de 2017, por la Asociación de Áreas Privadas de Autocaravanas (A.A.P.A), por el que se remiten alegaciones complementarias al Dictamen sobre el Proyecto de Decreto (4º borrador, de 27/11/2017), de ordenación de los campamentos de turismo y su modificación del decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, y en el que se solicita expresamente la remisión, en su caso, de las presentes alegaciones como de las alegaciones presentadas en su escrito de 28 de noviembre a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.



Visto el contenido de la consulta, y en virtud de lo establecido en el artículo 3 apartado d) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, Ley 6/2007, de 26 de junio), se procede a continuación a informar sobre las cuestiones planteadas en ambos escritos:

- ***Sobre la posibilidad de dejar sin efecto el límite temporal previsto en el proyecto de Decreto de referencia.***

En relación con la petición de dejar sin efecto el límite temporal previsto en el borrador del proyecto de Decreto de referencia, debe recordarse que **esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía carece de facultades para anular normas** (como por ejemplo, disposiciones generales de rango inferior a ley) u otros actos administrativos emanados de las Administraciones Públicas, **sino que, en su caso, debe ser el poder judicial el que lleve a cabo la revisión de estos actos y controle la actividad de la Administración**, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 de la Constitución Española. De este modo, la declaración de ilicitud y la consiguiente nulidad en el caso de que la actuación de la Administración Pública (disposición general u acto administrativo) contenga una causa de disconformidad con el ordenamiento jurídico, no corresponde a esta Agencia, sino que está reservada a los tribunales, en concreto a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A estos efectos, resulta aclaratoria la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 2013, en el recurso de casación número 3282/2010, cuando se pronuncia sobre la cuestión referente a la intervención de las Administraciones Públicas, en cuanto titulares de potestades administrativas, a los efectos de su eventual represión por parte de las autoridades de defensa de la competencia. Así, la mencionada Sentencia en su Fundamento Jurídico Séptimo dicta:

“Séptimo.- Los problemas relativos a la posible represión, por parte de la Comisión Nacional de la Competencia, de actos emanados de las Administraciones Públicas son, sin duda, complejos y algunos de ellos ya han sido objeto de pronunciamiento por esta Sala (entre otras, en la sentencia del Pleno de 4 de noviembre de 2008 a la que se remite la ahora impugnada). A riesgo de sintetizar en exceso podríamos concluir:

A) La Comisión Nacional de Competencia carece de facultades para anular actos administrativos o disposiciones generales de rango inferior a la ley, carencia cuyo reverso es que, si pretende su declaración de nulidad, ha de ejercitar ante los tribunales las correspondientes acciones, una vez que la Ley 15/2007 le ha reconocido de modo expreso legitimación procesal al efecto cuando considere que de aquellos actos o disposiciones puedan derivarse "obstáculos al mantenimiento



de una competencia efectiva en los mercados" (artículo 12.3 antes de la reforma operada por la Ley 3/2013, de 4 de junio)¹.

Esta nueva atribución significa tanto una facultad como, paradójicamente, una cierta carga pues, de no impugnarlos, la Comisión Nacional de la Competencia no podrá desconocer por otras vías la presunción de validez de los actos administrativos de las diferentes Administraciones Públicas (ella misma es un órgano administrativo, no jurisdiccional) ni considerar, por su propia autoridad, disconformes a derecho las disposiciones reglamentarias. No cabe olvidar que el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [en la actualidad, Artículo 39.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas], dispone, a estos efectos, que las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

B) Que lo anterior sea así no implica, sin embargo, que los actos administrativos de las Administraciones Públicas o las disposiciones generales de rango inferior a la ley puedan restringir la competencia. Si la restringen (y, obviamente, siempre que no estén respaldados por la "exención legal" antes analizada) aquellos actos y disposiciones serán ilícitos, en la medida en que se encuentran sujetos a las prohibiciones generales del capítulo primero ("conductas prohibidas") del Título I de la Ley 15/2007. Esto es, en definitiva, lo que vienen a significar, en parte, el párrafo final del apartado primero del artículo 2 de la Ley 16/1989, o del actual artículo 4 de la Ley 15/2007, cuando se refieren a las restricciones de competencia que se deriven del ejercicio de <<otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos>>.

Sucede, sin embargo, que la declaración de ilicitud -y subsiguiente nulidad- por esta causa, como por cualquier otra reveladora de la disconformidad con el ordenamiento jurídico de los correspondientes actos administrativos o disposiciones generales, está reservada a los tribunales. Razón por la cual, como acabamos de indicar, la Comisión Nacional de la Competencia debe acudir a ellos, haciendo uso

¹ Según el artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC): "Sin perjuicio de las competencias de la Comisión Nacional de la Competencia, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas están legitimados para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos al Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados."

La legitimación del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía para impugnar disposiciones generales de rango inferior a la Ley y de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo, de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, en los términos del artículo 13.2 de la LDC, también viene reconocida en el artículo 8.3 b) de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por el Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, tras la modificación dada por el Decreto 290/2015, de 21 de julio.



de su legitimación procesal, si quiere privar a aquellos actos o normas de la eficacia inherente a su presunción de validez. (Subrayado propio)

C) Las consideraciones precedentes ceden, sin embargo, cuando la actuación de cualquier Administración Pública se produce no en virtud de sus atribuciones de imperium sino en su calidad de operador económico que interviene en el mercado y presta sus servicios dentro de un marco de concurrencia con otros agentes. El propio Ayuntamiento recurrente así lo reconoce cuando admite que <<si la Administración actúa como cualquier otro sujeto de derecho o como cualquier otro operador o agente en el mercado será cuando se le apliquen también las prohibiciones contenidas en la LDC>>. Aunque ya hemos afirmado que esta última conclusión no es del todo correcta -pues la Administración también está sometida en general a las prohibiciones de la Ley de Defensa de la Competencia, salvo que sus actos gocen del respaldo, amparo o cobertura explícita de otra norma del mismo rango- sirve para centrar el debate en los mismos términos en que la parte recurrente lo hace. Ello implica, por consiguiente, dilucidar si en el caso que nos ocupa el Ayuntamiento de (...) actuó en el ejercicio de potestades administrativas o como operador económico.”

En definitiva, no corresponde a esta ADCA, sino a la jurisdicción contencioso-administrativa pronunciarse sobre la legitimidad de la regulación sobre las áreas de pernocta de las caravanas contenida en la disposición reglamentaria proyectada y, en su caso sobre su declaración de ilicitud y nulidad, cuando la misma adolezca de alguna causa que no sea conforme con el ordenamiento jurídico.

- **Respecto a que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía se pronuncie al respecto y que pueda incluir su demanda en el informe para con este Proyecto de Decreto.**

En lo referente a la posibilidad de que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA, en lo sucesivo) se pronuncie sobre la regulación prevista en el proyecto de Decreto para las áreas de pernocta de autocaravanas, especialmente sobre el límite temporal de 72 horas, es preciso recordar que, tal y como menciona el interesado en su escrito, **ya existe un pronunciamiento previo sobre dicha cuestión por parte del CDCA en su Informe N 16/2017 sobre el Proyecto de Decreto de Ordenación de los Campamentos de Turismo y de la modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio rural y Turismo activo, de 27 de septiembre de 2017²**, emitido en el marco de las competencias y funciones

² Cuya copia del informe fue facilitada por esta Agencia a ese mismo interesado el pasado 9 de noviembre de 2017, en respuesta a su petición cursada el día 8 de noviembre. En cualquier caso, dicho documento se encuentra publicado y disponible en la página web de la ADCA en el siguiente link: <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20N%2016-2017.pdf>



de la Agencia establecidas en el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Este informe tiene el carácter de preceptivo y no vinculante para el órgano que formula la petición de informe. Si bien, debe tenerse en cuenta que el artículo 13.2 de la LDC reconoce a los organismos de defensa de la competencia autonómicos **legitimación para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos a Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.** Sobre la base del mencionado precepto, el artículo 8.3 b) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, confiere dicha legitimación procesal al CDCA dentro del ámbito territorial de Andalucía. Artículos que, conectado con el artículo 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, permite a esta autoridad andaluza de competencia interponer recurso contencioso-administrativo contra actos o disposiciones generales de rango inferior a ley en el plazo dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición o acto que se pretenda impugnar, tal y como prevé el artículo 46.1 de esta misma Ley.

En el citado informe, el CDCA criticó, entre otras cuestiones, la exigencia de requisitos concretos para las áreas de pernocta de autocaravanas, y fundamentalmente respecto a los accesos, la iluminación, grifos, punto limpio, sombras, tomas de electricidad, así como el tiempo máximo de pernocta permitido para las autocaravanas (72 horas máximo), llegando a plantear, en relación con esta cuestión y con otros aspectos contenidos en el proyecto normativo, un profundo trabajo de revisión de la norma en orden a su flexibilización y simplificación, así como a la disminución del grado de intervención administrativa en aspectos que debieran permanecer en el ámbito de decisión de los operadores económicos.

En esta misma línea se pronunció la autoridad catalana de competencia (ACCO) en su Informe IR 22/2015, sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Catalunya, de 9 de septiembre de 2015, considerando que en ese caso en concreto la norma catalana impone unos elevadísimos "requisitos técnicos y servicios, mínimos" para el ejercicio de la actividad según las diferentes categorías de establecimientos, entre otros, el tiempo máximo de estancia en las áreas de acogida de autocaravanas en tráfico, que no supera el análisis y proporcionalidad inherentes a una buena regulación económica favorecedora de la competencia. Por lo tanto, la ACCO apuesta por llevar a cabo un trabajo profundo de simplificación del mismo así como de disminución del grado de intervención en aspectos que deben permanecer en la esfera de decisión de los operadores de mercado. Y recomienda la revisión esmerada de los extremos sujetos a control e inspección por parte de la administración, dado que hay que evitar dotarse de una norma que suponga el establecimiento de barreras en la



entrada en el mercado de carácter injustificado, por sus perniciosos efectos sobre la competencia y, al mismo tiempo, de la que no pueda verificarse su efectivo cumplimiento.

Por todo ello, debe tenerse en cuenta que ya existe un pronunciamiento previo del CDCA sobre la imposición en el proyecto normativo del requisito del tiempo máximo de pernocta permitido para las autocaravanas (72 horas máximo), en la medida en que supone una restricción a la libre prestación de esta actividad económica, llegando a plantear al centro proponente de la norma la necesidad de acometer un profundo trabajo de revisión de la norma en orden a su flexibilización y simplificación, así como a la disminución del grado de intervención administrativa en aspectos que debieran permanecer en el ámbito de decisión de los operadores económicos.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante subrayar que esta ADCA es evidentemente favorable a que la determinación de los elementos competitivos en la prestación de bienes y servicios en el mercado tales como los productos/servicios, el precio, o para el caso en concreto que nos ocupa, el tiempo de ocupación de los potenciales usuarios de los servicios en esta nueva modalidad de establecimientos turísticos introducida en la presente regulación consistente en las áreas de pernocta de las autocaravanas, corresponda en cualquier caso al prestador del mismo en el ejercicio de su derecho a la libertad de empresa. Por ello, cualquier barrera, restricción, obstáculo o limitación a la libre prestación de esa actividad económica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberá superar las exigencias de la regulación económica eficiente y los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva.

Así pues, se parte del derecho reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y la protección y garantía que los poderes públicos vienen obligados a dispensar a su ejercicio.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que, desde la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), todas las Administraciones Públicas deberán velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Concretamente, el artículo 5 de la LGUM exige la aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad en el ejercicio de sus respectivas competencias:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su



ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Dichas razones imperiosas de interés general son las que figuran en el artículo 3.11 de la citada Ley 17/2009, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Esa misma necesidad de cumplimiento de los principios de buena regulación se desprende del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al establecer las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio, de acuerdo con los principios de buena regulación.

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.

Asimismo, para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así



como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

Por tanto, **toda actuación de una autoridad competente deberá ser necesaria (por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las antes referidas). Además, concurriendo una razón imperiosa de interés general, la proporcionalidad de una medida consistirá en que sea la imprescindible para atender el objetivo de que se trate y se constate que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. A ello debe añadirse que la medida debe perseguir el objetivo invocado sin producir diferencias de trato discriminatorio.**

Se trataría, en el presente supuesto, de analizar la necesidad (ligada a un interés general concreto susceptible de protección) y la proporcionalidad de la nueva regulación prevista en el proyecto de Decreto sobre las áreas de pernocta de caravanas, clasificada en la norma como un grupo específico de establecimientos turísticos para la acampada de autocaravanas y, especialmente respecto a la limitación temporal de setenta y dos horas introducida en la norma para la acogida y pernocta de estos vehículos. Además, dicha medida no podrá generar un trato discriminatorio que entrañe un perjuicio para estos operadores económicos en beneficio de otros.

De este modo, habría que partir el análisis de la previsión recogida en el artículo 7 del proyecto normativo, que centra el objeto de la consulta, que referida a los grupos en los que se clasifican los campamentos de turismo, en su apartado 3, establece:

“Serán áreas de pernocta de autocaravanas aquellos campamentos de turismo destinados exclusivamente a la acogida y acampada de autocaravanas, caravanas o campers en tránsito, así como a las personas que viajan en ellas, para su descanso y mantenimiento propio de estos vehículos, tales como vaciado y limpieza de depósitos y suministro de agua potable y electricidad, durante un período máximo de estancia de setenta y dos horas.

Se considerará que está acampada aquella autocaravana, caravana o camper que amplíe su perímetro de estacionamiento mediante la transformación o despliegue de elementos de aquella.”

A continuación, en el artículo 34 se regula la dotación y acondicionamiento de las áreas de pernocta de autocaravanas de la siguiente forma:

“1. Las áreas de pernocta de autocaravanas deberán contar con las instalaciones y servicios que establece el presente decreto, en condiciones de accesibilidad, confort y sostenibilidad a fin de preservar, entre otros, los valores naturales,



históricos, culturales, urbanos, artísticos, paisajísticos, agrícolas, forestales y faunísticos del territorio que se trate.

2. Estas contarán al menos con los siguientes espacios diferenciados: zona de parcelas, zona de muelle y punto limpio y zona de instalaciones fijas de uso colectivo, cuyos requisitos técnicos se especifican en el anexo II.”

En el preámbulo del proyecto de Decreto se justifica la necesidad de esta regulación de campamentos de turismo y del medio de intervención del siguiente modo:

“Las razones de interés general que sustentan la necesidad de esta regulación de campamentos de turismo y del medio de intervención son la seguridad pública, la protección de las personas usuarias de servicios turísticos y la protección del medio ambiente y el entorno urbano, así como fomentar el empleo estable y de calidad.”

Más específicamente, en lo concerniente a la limitación temporal de setenta y dos horas que nos ocupa, el preámbulo de la norma hace referencia a que la regulación de las áreas de pernocta de autocaravanas como grupo específico constituye una importante novedad. Continúa diciendo que: *“El turismo en autocaravanas representa un colectivo consolidado a nivel europeo cuyo ejercicio en el territorio andaluz ya supone una realidad. Es necesario, por lo tanto, regular y dotar de espacios en los que las personas que practiquen esta actividad de vida al aire libre dispongan de los servicios, instalaciones y equipamientos adecuados para atender las necesidades de mantenimiento, suministros y otros servicios que estos vehículos- alojamiento precisen y que resulten acordes y respetuosos con el entorno. Esta nueva figura alojativa para autocaravanas no debe centrarse en el concepto de estacionamiento o parking de estos vehículos, que se regulará por su propia normativa sectorial, sino que debe circunscribirse al concepto de zona o establecimiento turístico para la acampada de autocaravanas, en el sentido de permitir la acogida y la pernocta de estos vehículos en tránsito, por un periodo que no supere las setenta y dos horas, a los efectos de permitir el descanso en su itinerario y realizar el mantenimiento propio de estos vehículos. Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo escenario, promovido por una evolución de los hábitos de las personas turistas vinculada a la actividad de autocaravanismo, a la que se pretende dar soporte mediante la regulación de las áreas; ante el cual resulta necesario adaptar la oferta de los campamentos de turismo de Andalucía, con la finalidad de alcanzar la satisfacción de estas nuevas necesidades.”* (Subrayado propio).

Siguiendo el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en varias Sentencias³, en las que se analiza una cuestión similar a la que nos ocupa,

³ Véase al respecto las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con varios recursos contencioso-administrativo interpuestos contra el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, del Consejo del Gobierno, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:

concretamente la regulación referente a la limitación temporal por menos de cinco días de las viviendas de uso turístico establecida en el artículo 17.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid⁴, la limitación temporal de setenta y dos horas fijadas en la regulación del área de pernocta de las autocaravanas constituye una restricción y un obstáculo al mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado entre los operadores de establecimientos turísticos en el ámbito de los campamentos, por lo debe quedar justificado en la norma el cumplimiento del principio de necesidad, proporcionalidad y mínima afectación del mercado en la nueva regulación de las áreas de pernocta de las caravanas.

Esta justificación es aún más exigible si se tiene en cuenta que la reglamentación proyectada está en sí misma condicionando la actividad de las autocaravanas más allá del cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia normativa sectorial de estacionamiento de caravanas (normativa de tráfico), y en un sector precisamente que está dotando de una mayor competencia entre los operadores de los campamentos turísticos, tal como se apunta expresamente en el preámbulo de la norma.

En principio, desde el punto de vista del principio de necesidad, conviene indicar que esta ADCA no aprecia ni en el preámbulo ni en el articulado del proyecto de Decreto una justificación o motivación explícita y concreta de la necesidad de imponer dicha limitación temporal de ocupación de las autocaravanas en los establecimientos turísticos denominados de áreas de pernocta de autocaravanas sobre la base de una razón de imperioso interés general. Si bien, el preámbulo del proyecto de Decreto, que se ha reproducido anteriormente, señala unos objetivos de la regulación que vienen a

-
- **Sentencia núm. 291/2016 de 31 mayo**, recurso contencioso-administrativo número 65/15, interpuesto por el Servicio Jurídico del Estado e Instituciones Públicas, en nombre y representación de la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)**, contra el Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, y concretamente frente a la regulación del art. 17.3 del mencionado Decreto en el inciso que dispone textualmente "las viviendas de uso turístico no podrán contratarse por un periodo inferior a cinco días".
 - Sentencia núm. 292/2016 de 31 mayo, recurso contencioso-administrativo número 1165/14, interpuesto por la Asociación Madrid Aloja, contra el Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, y concretamente frente a la regulación del art. 17.3 y 5 del mencionado Decreto.
 - Sentencia núm. 303/2016 de 2 junio, recurso contencioso-administrativo número 1159/14, de la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ASOCIACIONES DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y APARTAMENTOS TURÍSTICOS (FEVITUR)
 - Sentencia núm. 302/2016 de 2 junio, recurso contencioso-administrativo número 1059/14, interpuesto por la ASOCIACIÓN DE GESTORES DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO (ASOTUR).

⁴ El inciso del artículo 17.3 del Decreto que dispone que las viviendas de uso turístico no podrán contratarse por un periodo inferior a cinco días ha sido declarado nulo por las sentencias del TSJ de Madrid.



constituir una justificación general de la regulación de los campamentos turísticos y medios de intervención contenidos en la misma basados en la seguridad pública, la protección de las personas usuarias de servicios turísticos y la protección del medio ambiente y el entorno urbano, así como fomentar el empleo estable y de calidad, ello no debería sustituir la necesidad de una justificación específica y concreta de la imposición de esta limitación temporal que no figura en la norma.

Así, en lo que respecta a la necesidad de la medida y a su proporcionalidad (esto es, si la limitación es necesaria para la consecución de la finalidad perseguida así como si ésta es la medida menos restrictiva y gravosa para lograr dicho fin) y atendiendo a los objetivos públicos que, según lo expuesto en el preámbulo, podrían justificar su adopción: seguridad pública, protección de las personas usuarias de servicios turísticos y protección del medio ambiente y entorno urbano, no se llega a intuir muy bien que esta medida temporal de limitación de estancia sea necesaria para la protección de tales objetivos y que en sentido contrario, no lo sea la falta de establecimiento de un límite temporal máximo por pernoctación, dado que se observa en la norma que dicha exigencia temporal de setenta y dos horas no se previene para otros grupos de campamentos turísticos establecidos en la regulación, como por ejemplo el caso de los campings.

Además, no se puede deducir que limitar temporalmente la estancia de los destinatarios de los servicios en las áreas de pernocta de autocaravanas en setenta y dos horas tenga una repercusión clara y directamente conectada con la eventual desprotección del medio ambiente y entorno urbano en general o de alguno de sus elementos en particular, dado que estas áreas de pernoctación, lejos de su utilización temporal por parte de un usuario de estos servicios por el espacio de tiempo de setenta y dos horas, seguirá siendo objeto de utilización de forma ininterrumpida y continuada por otros usuarios de servicios.

Por otra parte, en relación con la protección de las personas usuarias de los servicios turísticos, no se vislumbra en qué medida sería necesaria esta limitación temporal para los destinatarios de los servicios de pernoctación de las autocaravanas dado que la misma protección se desprendería de la estancia por más o menos de setenta y dos horas en cuestión. En este sentido, si se quiere vincular con la protección de los usuarios del servicio turístico, que es lo que expresamente indica la norma, no parece razonable que los destinatarios de estos servicios se encuentren más protegidos en sus derechos por el hecho de que se limite su estancia temporal en las áreas de pernocta de autocaravanas.

Pero, en cualquier caso, no se ha justificado que tal limitación en el número de horas que un destinatario de los servicios de pernocta de autocaravanas en los espacios reservados por la normativa para ellos cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad, por ser una medida adecuada para salvaguardar una eventual razón



imperiosa de interés general, y por haber constatado que se trata de la medida menos restrictiva de todas las posibles a adoptar.

Junto a lo anterior, puede considerarse que dicha limitación supone una restricción a la competencia injustificada, en relación exclusivamente a una única modalidad de campamento turístico como es la de las áreas de pernoctación de las autocaravanas, que según se afirma en la norma se plantea “(...) como un nuevo escenario, promovido por una evolución de los hábitos de las personas turistas vinculada a la actividad de autocaravanismo”, de tal forma que, al demandarse cada vez con más frecuencia por los consumidores este tipo de establecimientos turísticos resulte perjudicado únicamente este sector, al que sólo se impone tal restricción al libre ejercicio de la actividad económica, frente a las otras modalidades de campamentos turísticos a las que no se establece limitación temporal alguna.

- ***En lo concerniente a la remisión de la documentación presentada a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.***

En el escrito recibido en esta ADCA el pasado 15 de diciembre de 2017, la entidad solicita expresamente a la ADCA que acuerde remitir a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado tanto las alegaciones complementarias presentadas en este escrito como las aportadas en el escrito de 28 de noviembre de este mismo año.

Debe recordarse al respecto que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, **los operadores podrán reclamar o informar ante la Secretaría para el Consejo de la Unidad de Mercado**⁵, cuando entiendan que han sido afectados sus derechos o intereses legítimos con motivo de una actuación de una autoridad competente, como pudiera ser el presente caso, por una actuación de la Administración autonómica. Existen dos procedimientos:

- un **recurso de reclamación** ante situaciones en las que la unidad de mercado se vea vulnerada por la actuación pública, como una nueva alternativa al sistema administrativo de recursos, sometido a plazo de interposición (artículo 26).
- un **procedimiento de información** como una solución ágil a los obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos, consumidores, usuarios o las organizaciones que los representan, sin límite de plazo (artículo 28).

En relación con la gestión de ambos procedimientos, ha de tenerse en cuenta que mediante **Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero**, por la que se designa la Secretaría

⁵ De los citados procedimientos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM, pueden obtener una mayor información en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>



del Consejo para la Unidad de Mercado así como la ventanilla para la tramitación de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

- Por un lado, se designó a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado como gestor de los mecanismos de protección de los operadores económicos contemplados en los artículos 26 y 28 de la misma;
- Por otro lado, se determinó la ventanilla de la referida Secretaría, especialmente para facilitar la tramitación de los procedimientos de reclamación y aportación de información previstos en la ley y contemplados como mecanismos de protección de los operadores económicos.

En lo referente a la **ventanilla para la tramitación de los mecanismos de protección de los operadores económicos** previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM, se establece el **Registro del Ministerio de Economía y Competitividad**, de acuerdo con lo resuelto en el apartado segundo de la citada Orden ECC/250/2014, de 20 de febrero.

En consecuencia, y sin perjuicio de las funciones atribuidas a esta ADCA como punto de contacto en la LGUM⁶, esta Agencia carece de facultades para remitir a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado la documentación presentada por ese interesado ante este Organismo, dado que, como ya se ha señalado anteriormente, es **el Registro del Ministerio de Economía y Competitividad⁷ la única ventanilla para la tramitación de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM.**

Junto a lo anterior, hay que añadir, desde la perspectiva de unidad de mercado, la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia estará legitimada para la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente a actuaciones y disposiciones administrativas que se consideren contrarias a la libertad de establecimiento o de circulación (artículo 27 de la LGUM)⁸.**

Sin perjuicio de todo lo antes expuesto, es importante tener en cuenta que la limitación temporal de setenta y dos horas para la acogida y acampada de autocaravanas en los campamentos de turismo denominados áreas de pernocta de autocaravanas que centra el objeto de la presente consulta, se encuentra en un proyecto de

⁶ La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía fue designada como punto de contacto en el marco de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado a través de la Disposición adicional Segunda de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

⁷ Puede acceder en la siguiente dirección electrónica: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>

⁸ Disponible información sobre dicho procedimiento en el siguiente link: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/unidad-de-mercado/impugnacion-actos-disposiciones-contrarios-unidad-mercado>



reglamentación que está aún en proceso de elaboración y pendiente, por lo tanto, de distintos trámites para su aprobación, por lo que se desconocen los términos concretos y definitivos en los que quedará regulada dicha actividad. Ha de indicarse, igualmente, que en este lapso de tiempo, la ADCA está realizando, en el marco de sus funciones legalmente atribuidas, las actuaciones pertinentes con el Centro Directivo proponente de la norma, a los efectos de adecuar dicha regulación a los principios una buena regulación económica y favorecedora de la competencia en el mercado de los campamentos turísticos.

Por último, conviene indicar que la respuesta efectuada por esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía se realiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.d) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Esta respuesta se basa exclusivamente en la información aportada en la consulta y tiene por objeto proporcionar información general de los procedimientos y normativa vigente de la concreta cuestión planteada, no pudiendo considerarse en ningún caso como vinculante para esta Agencia.

En Sevilla, a 19 de diciembre de 2017