

Edición digital

Dictamen

2/2014

Sobre el proyecto de orden por la que se regulan las acampadas colectivas en las que concurra una gran afluencia de personas

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 2/2014

Marzo de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 27 de marzo de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 27 de febrero de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de orden por la que se regulan las acampadas colectivas en las que concurra una gran afluencia de personas".

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de orden ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª). En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que señalaba como competencia exclusiva la "Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón" (artículo 35.Uno.37).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, parcialmente modificada por Leyes 3/2010, de 7 de junio; 8/2011, de 10 de marzo, y 3/2012, de 8 de marzo. De acuerdo con la autorización contenida en estas normas, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, en cuya disposición final segunda se

prohíbe la acampada libre en el territorio aragonés (en términos similares a como había quedado establecido desde la Ley 6/2003).

Por su parte, el Gobierno de Aragón aprobó, mediante el Decreto 61/2006, de 7 de marzo, el Reglamento de acampadas, que somete las acampadas colectivas a un régimen de autorización previa, y habilita al consejero competente en materia de turismo para el desarrollo y ejecución del citado Decreto.

De acuerdo con esta habilitación, el proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo tiene por objeto regular un supuesto específico de las acampadas colectivas: aquellas en las que concurra una gran afluencia de personas.

II. Contenido

El proyecto de orden consta de una exposición de motivos, siete artículos, una disposición adicional, una disposición final y un anexo.

En la exposición de motivos se señala tanto el marco normativo como la habilitación para dictar la norma, y se expone sucintamente su objeto y contenido.

Los artículos primero a cuarto fijan la finalidad de la norma y su ámbito de aplicación, estableciendo en 80 el número de personas y en 20 el de unidades de acampada que determinan el sometimiento de la acampada a esta regulación.

Los artículos quinto a séptimo establecen un conjunto de deberes para los promotores de las acampadas y de requisitos que deben cumplir éstas.

La disposición adicional recuerda la obligación de cumplimiento de otras normativas sectoriales, y la disposición final prevé la entrada en vigor a los veinte días de la publicación.

En anexo se expone detalladamente el contenido que deberá incorporar el preceptivo plan de emergencia, que habrá de acompañar a la solicitud de autorización de la acampada.

III. Observaciones de carácter general

I

Las acampadas colectivas

La prohibición legal de la acampada libre en Aragón, para la que pueden esgrimirse un buen número de razones de carácter sanitario y ambiental, debe poder compatibilizarse con otros intereses, amparados también constitucionalmente, como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona o la adecuada utilización del ocio.

La figura de las acampadas colectivas, en su actual regulación contenida en el Reglamento de acampadas, parece insuficiente para asegurar aquellos intereses de carácter sanitario y ambiental cuando en la acampada colectiva confluye un gran número de personas. Muchos pueden ser los motivos para que este tipo de acampadas colectivas estén en aumento, como el abaratamiento y simplificación de los materiales de camping necesarios o la mejora de las redes de transporte y comunicación y de los sistemas de información, pero, sobre todo, la proliferación de eventos singulares de carácter cultural, deportivo, etcétera, que pueden actuar como reclamo turístico en una zona o localidad, y son capaces de concentrar a un gran número de personas en un momento determinado.

Por ello, el Consejo Económico y Social considera oportuna la iniciativa del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón de regular las acampadas colectivas en las que concurra una gran afluencia de personas.

II

La regulación de las acampadas

El Consejo estima que la regulación propuesta en el proyecto de orden sometido a dictamen es en general proporcionada al objeto pretendido, en la medida en que, por un lado, mantiene, como no podía ser de otra forma, el régimen de autorización establecido por el Reglamento de acampadas al que desarrolla, y, por otro, no establece obligaciones burocráticas injustificadas para los promotores, sino que centra su interés en los bienes jurídicos a proteger: la seguridad y salud de las personas acampadas y la protección y defensa medioambiental del territorio afectado.

En cualquier caso, el CESA sostiene que tender hacia un sistema normativo cada vez más simple y claro para sus destinatarios ha de considerarse un objetivo general y permanente de la administración pública, que redundará además en alcanzar otros objetivos con importantes consecuencias sociales y económicas: no sólo legitimar ante los ciudadanos la propia regulación, asegurando un mayor grado de cumplimiento, sino también favorecer la reducción de cargas burocráticas para los ciudadanos y colaborar en el control del coste de sostenimiento de la propia administración.

En esta línea, el Consejo sugiere que por parte del Departamento de Economía y Empleo se valore la posibilidad de proceder en un próximo futuro a la refundición de la normativa que en la actualidad regula las acampadas y campamentos en Aragón, reduciendo en lo posible el número de normas aplicables y evitando su dispersión (que se ve propiciada por las muchas competencias afectadas en la materia: turismo, juventud, salud pública, seguridad, protección del medio ambiente, etcétera).

Tal proceso de refundición normativa podría convertirse en una adecuada oportunidad para avanzar en los objetivos conexos de favorecer la simplificación de trámites administrativos –con la vista puesta en la máxima aplicación de la declaración responsable y la comunicación previa, frente al régimen de autorización–, así como la concentración de actuaciones en el menor número posible de órganos administrativos llamados a intervenir en esta materia.

III

El carácter de provisionalidad de las acampadas colectivas

El Consejo Económico y Social considera que un rasgo esencial de las acampadas colectivas es su provisionalidad, que debería quedar en todo caso asegurada, tanto para evitar situaciones de competencia ilegítima frente a los alojamientos turísticos al aire libre, como para evitar asentamientos estables sin las debidas garantías de seguridad y salud fijadas en la normativa urbanística.

Por este motivo, y considerando que el Reglamento de acampadas no establece –a diferencia de otras modalidades– un número máximo de pernoctas admisible, convendría que la regulación de estas acampadas colectivas en que concurra una gran afluencia de personas extremase la atención en dejar patente ese carácter de provisionalidad, que normalmente irá asociado al evento cultural, deportivo o de otro tipo que la ocasione.

Con la intención de reforzar esa idea de provisionalidad, se proponen en el siguiente capítulo de Observaciones de carácter específico algunas sugerencias que –entre muchas otras posibles– podrían servir a ese propósito.

IV. Observaciones de carácter específico

Al artículo 3

El proyecto de orden sometido a dictamen es desarrollo del Reglamento de acampadas, aprobado por Decreto 61/2006, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón, marco en el que debe siempre interpretarse. No obstante –y en línea con lo indicado en el apartado segundo de las Observaciones de carácter general–, es posible que una lectura no integrada de ambas normas pudiera llevar a confusión, por ejemplo, en cuanto al efectivo ámbito de aplicación de esta orden.

Para evitarlo podría ser de utilidad incorporar de algún modo en este artículo referencia a las acampadas excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento de acampadas, y por tanto también de esta orden: en concreto, las realizadas en terrenos sometidos a algún régimen de protección de espacios naturales protegidos y las acampadas y campamentos juveniles y escolares.

Al artículo 5

El apartado 1 de este artículo prevé el nombramiento de un director del plan de emergencia, aunque no se especifica ningún otro requisito de preparación técnica ni obligación durante la celebración de la acampada, más allá de la existencia de un teléfono de contacto. A este respecto, quizá convendría reforzar en la norma la necesidad de capacitación para la adopción de las decisiones necesarias según el plan, así como la obligación de permanecer en el entorno de la acampada, de modo que se facilite la inmediatez de tales decisiones.

Entre los deberes que corresponden a los promotores de las acampadas, tanto entre los deberes comunes que figuran en el Reglamento (artículo 15) como entre los deberes específicos (artículo 5 del proyecto de orden), figuran algunos de contenido medioambiental, aunque no aparece de modo expreso una obligación general de limpieza del terreno tras la finalización de la acampada y de reposición, en su caso, del medio físico a su estado inicial. A estos efectos podría resultar de interés incorporar entre los deberes específicos de los promotores un apartado 6 con la asunción expresa de tal responsabilidad, lo que reafirmaría la idea de provisionalidad a que se alude en el capítulo anterior de este dictamen.

En el apartado 2.d de este artículo se hace referencia a que la Hoja de instrucciones de seguridad habrá de estar redactada “al menos en los idiomas español e inglés, además de un tercer idioma de elección libre por parte del promotor”. Se considera que la norma resultaría más clara con una redacción como la siguiente: “al menos en los idiomas español e inglés, además de un tercer idioma a determinar por el promotor de acuerdo con el previsible origen geográfico de las personas acampadas”. Una redacción similar resultaría adecuada en los casos del apartado 5 de este artículo y del apartado e del artículo 6.

Al artículo 6

En este caso, la redacción del artículo comienza, acertadamente, recordando la aplicabilidad de los requisitos generales contemplados en el Reglamento de acampadas, además de los específicos que se indican a continuación. En la misma línea de la consideración al artículo 3, de evitar posibles confusiones de quien no integre adecuadamente el Reglamento y la orden de desarrollo, podría ser de interés hacer referencia no sólo a la aplicabilidad de esos requisitos generales (contemplados en el artículo 16 de Reglamento), sino también a la aplicabilidad directa de las prohibiciones y limitaciones de ubicación y zonas de riesgo (contenidas en los artículos 5 a 13 del Reglamento).

Por otra parte, la redacción del apartado a, “existencia de unas instalaciones fijas o móviles de acogida a los acampados”, podría llevar a engaño en cuanto a que pudiese estar abriéndose la posibilidad de realizar instalaciones fijas con motivo de la acampada, desmintiendo el carácter de provisionalidad que, tal como se ha indicado más arriba, es esencial a estas acampadas.

Para evitarlo, podría recordarse en este apartado la prohibición de realizar instalaciones o servicios fijos, así como incorporarse en el artículo 5, junto a la obligación general para el promotor de limpieza del terreno al finalizar la acampada –sugerida en la observación anterior–, la necesidad de que éste quede en su estado inicial.

Como requisitos específicos de la acampada, convendría prever, por una parte, la accesibilidad a las instalaciones de acogida a los acampados –sobre todo considerando la posibilidad de que hubiese, tal como debe figurar en el plan de emergencia, personas con movilidad reducida– y, por otra, la capacidad de los viales –no sólo en anchura, sino también en radio de giro– para que por ellos circulen los vehículos de acampados, de servicios y de emergencias.

A la disposición adicional única

En esta disposición se recuerda la obligación para los promotores de cumplir con lo dispuesto en la normativa de protección civil, sanitaria y de protección del medio ambiente. Dado que en la norma se introducen referencias a cuestiones tales como “instalaciones fijas”, “viales” o “depósitos de carburante”, el carácter de provisionalidad de la acampada recomienda recordar también –no sólo en la rúbrica de esta disposición, sino en el cuerpo de su texto– la plena aplicabilidad de la normativa en materia urbanística y cualquier otra normativa sectorial que pueda resultar de aplicación.

Al anexo

En el apartado 3, se propone la siguiente redacción para el segundo párrafo: “Se indicará la distancia espacial y temporal a las poblaciones próximas, a los servicios básicos y de emergencia más cercanos y las vías de acceso a la acampada”.

En el apartado 4 del anexo, se sugiere sustituir la expresión “disminuidos físicos o psíquicos”, por la expresión “personas con discapacidad”, y añadir tras “personas sordas, ciegas, enfermos” lo siguiente: “personas con movilidad reducida, dependientes, etcétera”.

En el apartado 7 se sugiere incluir algún criterio –temporal o en función del número de personas acampadas– que permita concretar con mayor precisión en qué casos resulta conveniente la adopción de las medidas previstas para la implantación del plan de emergencia.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la iniciativa del Gobierno de Aragón de regular las acampadas colectivas en las que concurra una gran afluencia de personas, y adecuada la regulación propuesta, en la medida en que profundiza en la garantía de los principios constitucionales de la seguridad y salud de las personas y de la protección del medio natural, aun cuando es susceptible de algunas mejoras sugeridas en el capítulo de observaciones de carácter específico.

Zaragoza, a 27 de marzo de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea