

RESUMEN (28)

ALOJAMIENTO TURÍSTICO – Camping Menorca

Una empresa ha informado sobre la existencia de un obstáculo a la libertad de establecimiento en el ámbito del sector de alojamientos turísticos de la tipología camping en la isla de Menorca. En concreto, considera que el informe desfavorable emitido por el Consell Insular de Menorca con respecto a la declaración de interés general de la instalación de un nuevo camping en terreno rústico, conculca la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), por interpretar que la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares no permitiría la inscripción de nuevas plazas turísticas en alojamientos clasificados como camping.

A raíz de la información presentada, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) ha analizado, a la luz de los principios de la LGUM, si la normativa sobre turismo vigente en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares establece una restricción a la apertura de nuevos campings que la administración estuviera aplicando de forma general y absoluta.

Las restricciones al acceso y ejercicio de la prestación de servicios de alojamiento turístico en la modalidad de camping deben ser analizadas en virtud del principio de necesidad y proporcionalidad establecido en la LGUM. En especial esta Secretaría considera que cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la intervención si ésta se aplica de forma general y absoluta.

[Informe final](#)



28/1615

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 7 de junio, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (...), en nombre y representación de la mercantil (...) en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito del sector de alojamientos turísticos de la tipología camping en la isla de Menorca.

En concreto, la interesada informa sobre los siguientes hechos:

- Con fecha 26 de marzo de 2012 solicitó al Ayuntamiento de Ciudadela licencia urbanística para la implantación de un camping de alto nivel, en suelo calificado como rústico común no urbanizable, al objeto de ofrecer servicios de alojamiento turístico como actividad complementaria a la actividad agraria.
- Tras la subsanación de determinadas deficiencias, el 25 de julio de 2012 la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Ciudadela acordó remitir el expediente al Consejo Insular de Menorca para la necesaria “declaración de interés general”, de conformidad con el artículo 26.1 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares. En el escrito de remisión el Ayuntamiento de Ciudadela informó favorablemente sobre el proyecto presentado.
- El 29 de julio de 2013 el Departamento de Turismo del Consejo Insular de Menorca emitió un informe técnico en el que informó desfavorablemente la declaración de interés general a la actividad de camping en la finca rústica Son Aparets, mencionando que no entraba a analizar la documentación presentada porque la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares no clasifica los campings como empresas turísticas de alojamiento y no se puede, por tanto, inscribir esa actividad de alojamiento como turística, ni tampoco sus plazas.



En apoyo de su reclamación la interesada alega que el proyecto cumple con todas las normas urbanísticas de aplicación, ya que:

- **La Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias** incluye a los campings en su Anexo I, apartado D.2. “resto de equipamientos”, que define las actividades reguladas en la matriz de ordenación de suelo rústico.
- En el **Plan Territorial Insular, así como en la Norma Territorial Transitoria** aprobada por el Consell Insular de Menorca en 2015, la finca donde se pretende implantar el camping se encuentra ubicada en “suelo rústico común - área de interés agrario” - y en su matriz de usos del suelo rústico permite la implantación de los denominados “resto de equipamientos”, si bien condicionada a la declaración de interés general y a la evaluación de impacto ambiental.
- El proyecto cumple con las normas urbanísticas del **Plan General de Ordenación Urbana de Ciudadela** y prueba de ello es el informe favorable del Ayuntamiento de Ciudadela al remitir el expediente al Consell para obtener la necesaria declaración de interés general.

La interesada considera que el informe del Departamento de Turismo del Consell Insular de Menorca de 29 de julio de 2013 conculca la LGUM, en la medida en que impone una restricción al libre establecimiento al informar desfavorablemente la declaración de interés general por interpretar que la Ley 8/2012, de 19 de julio, no permitiría la inscripción de nuevas plazas turísticas en alojamientos clasificados como camping.

II. MARCO NORMATIVO

La norma principal que regula actualmente el sector turístico en las Islas Baleares es la **Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Islas Baleares**.

Interesa en este expediente referirse a su **artículo 30**, que define el concepto de empresas turísticas de alojamiento como: *“aquellas que desarrollen una actividad consistente en la prestación de un servicio de alojamiento al público mediante precio, de forma profesional y habitual, bien sea de modo permanente como temporal, y con o sin la prestación de servicios*



complementarios.”; así como al **artículo 31**, que clasifica dichas empresas en los siguientes grupos:

- “a) Establecimientos de alojamiento hotelero.*
- b) Apartamentos turísticos.*
- c) Alojamiento de turismo rural en sus diferentes clases.*
- d) Albergues y refugios.*
- e) Hospederías.*
- f) Cualquier otro establecimiento de alojamiento turístico que se determine reglamentariamente”.*

Como puede observarse, en esta clasificación no se mencionan de forma específica los campings, si bien el apartado 5 del artículo 31 prevé que reglamentariamente se puedan *“establecer requisitos exigibles para que pueda prestarse el servicio de alojamiento turístico en otros establecimientos distintos de los mencionados.”*¹

El Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares, tampoco recoge los alojamientos en camping en el Título V que regula las empresas y establecimientos turísticos.

Por otro lado, en el ámbito de la ordenación urbanística y territorial, cabe mencionar que, por tratarse de una actividad a desarrollar en suelo no urbanizable clasificado como rústico común - área de interés agrario, según el PGOU de Ciudadela, es de aplicación la **Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares, cuyo artículo 26 establece que:** *“las actividades relacionadas con usos no prohibidos, distintos de los admitidos o del de vivienda unifamiliar, solamente podrán autorizarse cuando resulten*

¹ El artículo 15.1.c) de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares, vigente hasta el 22 de julio de 2012, sí incluía en la clasificación de empresas turísticas de alojamiento a los *“campings o campamentos de turismo.”*



declaradas de interés general (...). Esta exigencia de declaración de interés general también se encuentra en el **Plan Territorial Insular de Menorca**.

Además, el proyecto está sujeto a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con los anexos I y II de la **Ley 11/2006, de 14 de noviembre, de evaluaciones de impacto ambiental y de evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares**.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios de alojamiento relacionados con el turismo en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad que pretende realizar el interesado es la **prestación de servicios de alojamiento relacionados con el turismo en un establecimiento nuevo tipo camping**. Dicha actividad constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis de la normativa sobre los servicios de alojamiento relacionados con el turismo en un establecimiento nuevo tipo camping, a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la normativa sobre turismo vigente en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con la apertura de nuevos establecimientos de alojamiento turístico tipo camping y la aplicación que de ella se hace en



relación a apertura de nuevos campings en las Islas Baleares o, al menos, en la isla de Menorca.

El informe del Departamento de Turismo del Consell Insular de Menorca de 29 de julio de 2013, no entra a analizar la documentación presentada sobre la declaración de interés general del caso concreto presentado, e informa desfavorablemente sobre la misma, argumentando que la Ley 8/2012, de 19 de julio, no clasifica los campings como empresas turísticas de alojamiento, lo que no permite poder inscribir esta actividad de alojamiento como turística, ni tampoco sus plazas.

Esto podría implicar que la normativa de las Islas Baleares establece una restricción a la apertura de nuevos campings que la administración está aplicando de forma general y absoluta.

En todo caso, cualquier restricción a la apertura de nuevos campings supone una excepción de la libre iniciativa económica que establece el **artículo 16 de la LGUM**. El análisis de la compatibilidad de dicha restricción con la LGUM debería analizarse atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad que han de regir todas las actuaciones de las autoridades competentes cuando establezcan límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, principios que se proclaman en el **artículo 5** de la LGUM. Para el caso de autorizaciones o denegaciones de instalaciones e infraestructuras físicas, estos principios se instrumentan en el **artículo 17.1.b)**, según el cual, se considera que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de un régimen de autorización (en el que cabría por lo tanto la denegación) cuando dichas infraestructuras sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad y salud públicas y el patrimonio histórico artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable. Asimismo para el caso de limitación de operadores por escasez de recursos naturales habrá de estarse a lo previsto en el artículo **17.1.c**.

Se transcriben a continuación los preceptos mencionados:

- **Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**



“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 3.11² 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.”

- **Artículo 16. Libre iniciativa económica.**

“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.”

- **“Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.**

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

² 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 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.



a) (...)

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

En aplicación de los comentados artículos las posibles restricciones a la apertura de nuevos campings deberían configurarse de forma necesaria y proporcionada. Es decir, la intervención debe realizarse atendiendo a la protección de una razón imperiosa de interés general - como podría ser la protección al medio ambiente y el entorno urbano- garantizando el nexo causal entre la intervención concreta y las razones esgrimidas, y valorando la posibilidad de utilizar otro medio menos restrictivo de la actividad económica, en virtud del necesario análisis de proporcionalidad de la medida.

En este sentido, para la evaluación de la proporcionalidad de una medida como una restricción con carácter general o absoluto, debería considerarse si la posibilidad de un análisis individualizado, caso a caso, podría permitir atender adecuadamente la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas. Es decir, por ejemplo, el posible impacto sobre el medio ambiente y entorno urbano podría valorarse atendiendo a las circunstancias concretas del caso como:

- el tamaño de la instalación (en superficie y número de plazas);
- su emplazamiento concreto y el grado de protección del entorno en el que se ubica y de sus áreas de influencia;
- las posibles intervenciones destinadas a la minimización del impacto.



IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Las restricciones al acceso y ejercicio de la prestación de servicios de alojamiento turístico en la modalidad de camping deben ser analizadas en virtud del principio de necesidad y proporcionalidad establecido en la LGUM. En especial esta Secretaría considera que cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la intervención si esta se aplica de forma general o absoluta.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se compromete a analizar la normativa de aplicación en este expediente conforme a las consideraciones vertidas en este informe para, en su caso, promover una posible modificación de la misma que garantice su plena adecuación a los principios establecidos en la LGUM.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 7 de noviembre de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO