

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

22440 *Decreto-ley 17/2025, de 9 de septiembre, de medidas urgentes de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas.*

EL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

El artículo 67.6.a del Estatuto de autonomía de Cataluña establece que los decretos-ley los promulga, en nombre del rey, el presidente o presidenta de la Generalitat.

De acuerdo con eso, promulgo el siguiente Decreto ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Estatuto de autonomía y competencias de la Generalitat de Catalunya.

El artículo 132 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y la ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, y el artículo 164 atribuye a la Generalitat competencias en materia de seguridad pública de acuerdo con lo que dispone la legislación estatal. Igualmente, el artículo 144 del EAC atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medioambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección, lo cual se tiene que poner en relación, con respecto al objeto y finalidad de este decreto ley, con la competencia, de acuerdo con el artículo 117, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias y, en los términos que establece la legislación estatal, las competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y la participación y competencias ejecutivas en relación con las cuencas hidrográficas intercomunitarias dentro del territorio de Cataluña. Asimismo, los apartados 1 y 5 del artículo 149 del EAC atribuyen la competencia exclusiva a la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje y en materia de urbanismo; el artículo 160, en materia de régimen local, respetando el principio de autonomía local, y el artículo 171, en materia de turismo.

Con respecto a los derechos de las personas, el artículo 15.2 del EAC recoge el derecho de todas las personas a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, y el artículo 28.1 establece que las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad, hecho que se tiene que poner en relación con los principios rectores que también recoge el EAC, en el artículo 46 (los poderes públicos tienen que velar por la protección del medioambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible) y en el artículo 49 (los poderes públicos tienen que garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses de los consumidores y usuarios), teniendo en cuenta lo que disponen, especialmente, los apartados 1 y 4 del artículo 37. También, la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y la Constitución española reconocen, junto con el derecho a disfrutar de un ambiente de calidad y digno, el derecho a la salud, la seguridad y la vida.

El artículo 1 de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, regula esta materia como la que «comprende las acciones destinadas a la protección de las personas, los bienes y el medioambiente ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas», y ello en el contexto de la jurisprudencia ya consolidada que ha establecido el Tribunal Constitucional, en las sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, 133/1990, de 19 de julio, y 58/2017, de 11 de mayo, al considerar la

protección civil, tal como recoge el preámbulo de la misma Ley, como el «conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados en personas y bienes derivados de toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y la gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública».

En el marco de este contexto normativo, y teniendo en cuenta, además de las competencias antes indicadas, el aseguramiento de la protección de las personas y bienes, si bien con una incidencia especial en la seguridad personal y el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 de la Constitución), es necesario adoptar medidas ante la constancia de la existencia de campings que plantean problemas de viabilidad en cuanto a la garantía de la seguridad de las personas como consecuencia del riesgo derivado de su ubicación en zonas afectadas por riesgo de inundación en Cataluña, especialmente teniendo en cuenta acontecimientos catastróficos por inundaciones sucedidas recientemente en diferentes zonas del Estado, y en el contexto de cambio climático, al que se hará referencia a continuación.

II. Campings ubicados en zonas de riesgo de inundación, emergencia climática y marco normativo.

Las inundaciones son una de las catástrofes naturales que más daños genera en España según datos del Consorcio de Compensación de Seguros. Concretamente, en el ámbito de los campings ubicados en zonas inundables, esta afectación es especialmente destacada dada su vulnerabilidad ante las inundaciones. Es una realidad conocida desde hace décadas y que se puso de manifiesto ya el año 1996 con las inundaciones que afectaron al camping de Biescas (Huesca), con decenas de personas muertas.

En el contexto de emergencia climática al que se hará alusión a continuación, entre los antecedentes más próximos, relacionados claramente con la necesidad de adoptar medidas urgentes, hay que citar la DANA (depresión aislada en niveles altos) que se inició el 28 de octubre de 2024, la cual se convirtió en el peor desastre natural de este siglo en España y afectó a la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña y, en grado más bajo, las Islas Baleares y Aragón, con el deceso de más de dos centenares de personas. Con motivo del cambio climático, es previsible que estos acontecimientos tengan lugar con más frecuencia y, por lo tanto, se hace necesario actuar antes de que se produzcan con el fin de evitar o paliar las consecuencias materiales, y proteger al máximo la vida de las personas.

La protección de la salud, la seguridad y la vida en general son derechos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También se tiene que hacer referencia al derecho de protección climática de acuerdo con los nuevos textos internacionales como el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015. En el pleno del Parlament de Catalunya, los días 28, 29 y 30 del mes de enero de este año, el presidente de la Generalitat y la consejera de Interior y Seguridad Pública intervinieron en el debate monográfico sobre la gestión de las emergencias ante los efectos del cambio climático.

Previamente a esta comparecencia parlamentaria, hace menos de un año, concretamente el 5 de noviembre de 2024, el Gobierno de la Generalitat adoptó un acuerdo que incluye varias medidas para mejorar el desarrollo de la protección civil local en Cataluña, vistos los riesgos graves que se pueden convertir en una emergencia de carácter catastrófico, tanto por causas naturales como por la actividad humana, y teniendo en cuenta que, concretamente, las inundaciones destacan entre los riesgos naturales graves en Cataluña, los cuales se han agravado debido al clima mediterráneo y a la realidad urbanística existente, que comporta que gran parte de la población se pueda ver afectada por acontecimientos en zonas inundables.

Además, se está produciendo un aumento de la barrera de calentamiento de varios grados en la temperatura global, como media, y, según indican amplios sectores de la comunidad científica, con claros efectos hacia el 2050. Este fenómeno global se tiene que poner en relación, con respecto a Cataluña, con el clima en el Mediterráneo y las

zonas de montaña de este ámbito geográfico, como puntos más vulnerables, entre otros, como también las zonas litorales, de acuerdo con los escenarios climáticos regionalizados del Servicio Meteorológico de Cataluña, que también prevén una media en el aumento de la temperatura en todo el país. Como ejemplos claros de esta realidad, se produjo el ciclón Gloria en el 2020 y, posteriormente, una sequía de más de tres años, prácticamente hasta abril de 2024. Todo ello en un contexto climático, como se ha dicho, de calentamiento térmico, pero también con un fuerte incremento en el número e intensidad de acontecimientos extremos, como tormentas repentinas y brascas.

La Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, que el Parlamento de Cataluña aprobó hace poco más de ocho años, ya explicitaba esta problemática a escala global en su preámbulo, a la vez que incluyó entre sus finalidades (artículo 2.2.b) la de «reducir la vulnerabilidad de la población, de los sectores socioeconómicos y de los ecosistemas terrestres y marinos ante los impactos adversos del cambio climático, y también crear y reforzar las capacidades nacionales de respuesta a estos impactos». En este sentido, y entre otros informes científicos, se puede citar el informe elaborado y publicado en el marco del proyecto europeo Climameter como proyecto de investigación financiado por la Unión Europea y el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia (CNRS), que indica que la intensidad de determinadas precipitaciones sin precedentes se puede atribuir a la crisis climática.

El texto refundido estatal de la Ley de aguas (aprobado por el Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio) se refiere específicamente a las zonas inundables (artículo 11) —terrenos afectados por crecidas no ordinarias—, cuestión que se tiene que tener en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de los usos que se acuerden, de manera que el apartado 3 dispone que el Gobierno pueda establecer limitaciones en el uso de estas zonas que sean necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes, y que los gobiernos autonómicos también puedan establecer, además, normas complementarias.

El texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, establece que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias en materia de aguas y obras hidráulicas, tiene que ordenar su actuación de acuerdo con el principio, entre otros, de «prevención de los daños producidos por inundaciones y promoción de las actuaciones necesarias para prevenir y controlar los riesgos de inundación y proteger el dominio público hidráulico» (artículo 3.1.n). Asimismo, la letra k del artículo 4 de esta ley incluye entre las competencias de la Generalitat «el establecimiento de normas de protección de las zonas inundables, la gestión de los riesgos de inundación y la regulación y el establecimiento de auxilios económicos a las administraciones locales para la realización de actuaciones dirigidas a mantener las buenas condiciones de desagüe de los cauces públicos y a prevenir y proteger el dominio público hidráulico ante los daños producidos por inundaciones».

Ahora bien, determinadas actividades de camping se han seguido desarrollando en zonas de riesgo grave para la seguridad de las personas con motivo de la inundabilidad, sin que las modificaciones normativas en materia hidráulica y de protección civil hayan previsto las actuaciones concretas en relación con la continuidad de las actividades preexistentes con riesgo grave para la seguridad y sin que se haya podido disminuir la exposición de las personas usuarias de estas actividades a las situaciones de riesgo grave. Concretamente, en Cataluña, hay inventariados 357 establecimientos de camping, de los que 179 son atravesados por un curso fluvial o tienen uno a menos de 100 metros.

En este sentido, es relevante el hecho de que los establecimientos de camping situados cerca de los cauces públicos, por las características intrínsecas que les son propias, son vulnerables ante los efectos de las inundaciones. Entre los factores de vulnerabilidad especial de los campings a las inundaciones, destacan la modalidad constructiva con estructuras ligeras especialmente frágiles ante algunas inundaciones, y los usos de pernoctación que se desarrollan. El hecho de que, en algunos casos, se

puedan producir inundaciones rápidas debido a la geomorfología del terreno donde se ubican los campings y las características de la cuenca que genera la inundación, puede condicionar la capacidad de evacuación antes de que se produzcan los efectos graves. Además, como se ha dicho, los fenómenos de lluvia torrencial generan inundaciones rápidas, a menudo con carácter exclusivamente local, con dificultad de previsión, y, todo ello, en un contexto de cambio climático que comporta, cada vez con más frecuencia, con los datos de los que se dispone, precipitaciones repentinas e intensas.

En este ámbito hay que tener en cuenta la incidencia de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que fue transpuesta al ordenamiento jurídico español por el Real decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. Las primeras líneas de su preámbulo indican, precisamente, reiterando en buena parte lo que ya se ha indicado, que «las inundaciones en España constituyen el riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños tanto materiales como en pérdida de vidas humanas» y que «la lucha contra los efectos de las inundaciones ha sido desde hace muchos años una constante en la política de aguas y de protección civil».

Sin embargo, la regulación estatal del dominio público hidráulico, efectuada por el Real decreto 849/1986, de 11 de abril, que desarrollaba en aquel momento los títulos preliminar, I y IV a VII de la entonces vigente Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, si bien se refería a los terrenos inundables en el artículo 14 y al establecimiento de limitaciones de uso con el fin de garantizar la seguridad de las personas y bienes, no contenía ninguna previsión de cómo se tiene que actuar ante determinadas situaciones ya existentes y de vulnerabilidad en razón de su situación en zonas inundables. Fue el Real decreto 638/2016, de 9 de diciembre, que modificó el citado Reglamento (y también posteriormente, en el año 2023, el Real decreto 665/2023, de 18 de julio), el que estableció específicamente nuevas limitaciones para la instalación de establecimientos de campings en zonas inundables y afrontó esta situación de vulnerabilidad especial, en concreto definiendo la zona de flujo preferente donde solo se pueden autorizar actividades no vulnerables frente a las avenidas e identificando los usos y actividades vulnerables, de acuerdo con los nuevos artículos 9 bis, 9 ter y 9 quater, que establecen que para las edificaciones ya existentes las administraciones competentes tienen que fomentar la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección de acuerdo con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil, y la normativa de las comunidades autónomas, ámbito competencial en el que, como se ha indicado, Cataluña tiene competencia exclusiva, salvo las emergencias de alcance superior en Cataluña (artículo 132.2 del EAC) y lo que establece dicha Ley 17/2015 sobre las emergencias de interés nacional (artículo 28).

En concreto, hay que destacar que en el año 2016, con la modificación mencionada también del año 2023, el Reglamento estatal de dominio público hidráulico estableció, en el artículo 9 bis, «con el objeto de garantizar la seguridad de las personas y bienes, de conformidad con lo que prevé el artículo 11.3 del texto refundido de la Ley de aguas, y sin perjuicio de las normas complementarias que puedan establecer las comunidades autónomas», determinadas limitaciones específicas en los usos en la zona de flujo preferente (definida en el artículo 9.2 del mismo Reglamento, que incluye la zona donde para avenidas de 100 años de periodo de retorno se pueden producir daños graves). Así, entre otros, no se permite la instalación de nuevas «acampadas, zonas destinadas al alojamiento en los campings y edificios de usos vinculados» (letra c) en suelos que se encuentren en fecha 30 de diciembre de 2016 en la situación básica de suelo rural.

Es, por lo tanto, necesario disponer de un procedimiento específico, teniendo en cuenta que un porcentaje de estos campings ubicados en zonas afectadas con riesgo de inundación se encuentran en zonas de flujo preferente, zonas en las que el Reglamento de dominio público hidráulico no permite estas actividades, si bien muchas son anteriores a la aprobación de la normativa vigente, que no estableció ningún régimen transitorio. La normativa estatal, con sus últimas modificaciones, no concreta, pues,

ningún procedimiento administrativo que permita reducir los riesgos de inundabilidad de los establecimientos de camping ya ubicados cerca de algún cauce y que presentan un riesgo elevado de inundación.

Con respecto al ámbito de la protección civil, mediante el Decreto 30/2015, de 3 de marzo, se aprobó el catálogo de actividades y centros obligados a adoptar medidas de autoprotección y se fijó el contenido de estas medidas, con el objeto de regular las actuaciones destinadas a adoptar las medidas de autoprotección y los medios personales y materiales necesarios para afrontar situaciones de riesgo y de emergencia en las empresas y, en general, en las entidades y en los organismos que pueden resultar afectados de manera especial por situaciones de grave riesgo colectivo, interno o externo, de catástrofe o de calamidad pública, y también en las actividades, en los centros y las instalaciones y sus dependencias, públicos y privados, que pueden generar estas situaciones.

En cuanto a las actividades de campings y a la obligación que les corresponde de ejecutar un plan de autoprotección, fue la Resolución INT/764/2016, de 23 de marzo, y sobre la base del artículo 3.2 del Decreto 30/2015 mencionado, la norma que incluyó en el ámbito de aplicación del epígrafe A del anexo I del Decreto 30/2015, entre otros, las «instalaciones de camping ubicadas en zona de riesgo grave de inundación (zonas inundables por periodos de retorno de 500 años o por criterios geomorfológicos, así como las zonas afectadas por conos de deyección)».

Sin embargo, se detecta un vacío legal importante porque no hay ninguna previsión con respecto a las instalaciones que no puedan disponer de medidas de autoprotección. Por consiguiente, es necesario actuar en los casos en los que las instalaciones de camping no pueden asegurar la autoprotección y, por lo tanto, no se da cumplimiento a la normativa de protección civil, ni se garantiza la seguridad de las personas usuarias mediante medidas de autoprotección que corresponde adoptar a la persona titular de la actividad de camping. Especialmente, en cuanto a los campings con características específicas e intrínsecas de vulnerabilidad hacia las inundaciones, como son las ya indicadas dificultades de evacuación por razón de su ubicación concreta en zonas de difícil movilidad y con vías con poca capacidad, donde las inundaciones pueden ser de carácter repentino y, al mismo tiempo, porque se hace uso de pernoctación en estructuras débiles que no permiten la protección ante una inundación.

En consecuencia, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por la seguridad y la vida de las personas usuarias de estas instalaciones ubicadas en zonas inundables y en condiciones en las que no se ha podido acreditar esta seguridad, especialmente en el contexto climático actual y teniendo en cuenta la ubicación desde la perspectiva geomorfológica, en vista de los acontecimientos recientes tristemente calamitosos con pérdida de vidas humanas, además de otros daños materiales graves.

En los últimos años, varios proyectos de investigación han concluido, a través de informes, artículos científicos y boletines, que diferentes zonas del país están sufriendo cambios destacados y rápidos en las características de su clima, frente a un incremento de la temperatura y una mayor irregularidad del régimen pluviométrico, siendo la vertiente sur y más próxima al Mediterráneo el sector más sensible. Se observa especialmente esta problemática en zonas cercanas a los cursos fluviales y también en el litoral, lo que hace necesario, por razón de esta diversidad y las circunstancias específicas de cada instalación de camping, poder tramitar procedimientos concretos para cada uno de ellos, en los que se pueda comprobar la viabilidad de cada camping existente afectado por riesgo de inundación en Cataluña para garantizar, en especial, la seguridad de las personas.

Y ello sin perjuicio de la protección del medio natural y, en su caso, de los espacios protegidos, así como de tener en cuenta el impacto económico en el territorio, por el alcance y repercusión de esta actividad turística (artículos 46 a 48 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña y 213.7 y 213.17 del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña), si bien de acuerdo también con la ordenación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística sobre la base de la planificación

territorial sectorial turística, pero con la prevalencia de la planificación urbanística cuando motivos de incompatibilidad de suelos por razones de inundabilidad obliguen a la reubicación física de una actividad de camping (disposición adicional quinta del Decreto 75/2020). En este sentido, el texto refundido de la Ley de urbanismo (aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto) establece, como directriz para el planeamiento urbanístico, que en los terrenos situados en zonas de riesgo de inundación o de otros riesgos, cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, puedan producir daños a las personas o bienes, rigen las limitaciones de uso del suelo que establece dicha legislación (artículo 9.2).

No debe desconocerse la relevancia y el impacto económico de la actividad de camping en Cataluña, con un entorno paisajístico de gran valor, lo cual puede requerir actuaciones de apoyo, pero sin desatender en ningún caso la seguridad y la vida de las personas con un riesgo cada vez más inminente, sin que las administraciones públicas puedan dejar de ejercer sus competencias, en este caso con urgencia. También, el artículo 8.2.q, entre otros preceptos, del texto de la legislación de aguas de Cataluña, antes mencionado, alude a la competencia de la Agencia Catalana del Agua para actuaciones de prevención y protección del dominio público hidráulico ante los daños producidos por inundaciones en el distrito de cuenca fluvial de Cataluña, y la colaboración con los entes locales en la financiación de actuaciones de prevención ante los riesgos de inundación.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta las competencias de otras administraciones, como son las administraciones locales, en especial los ayuntamientos, de acuerdo con la legislación de régimen local y, en concreto, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, así como el organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Ebro, organismo autónomo, constituido y regulado por el Real decreto 931/1989, de 21 de julio, la Ley de aguas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, la cual incluye entre los principios generales de actuación y de relación entre las diversas administraciones el de colaboración interadministrativa (artículo 3.1.e) y el de lealtad institucional (3.1.k).

III. Concurrencia de los presupuestos de hecho que acreditan la necesidad extraordinaria y urgente de aprobar el decreto ley y congruencia de las medidas con la situación que hay que superar.

El artículo 64 del EAC establece que, en el caso de una necesidad extraordinaria y urgente, el Gobierno de la Generalitat puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto ley, teniendo en cuenta, sin embargo, que no pueden ser objeto de decreto ley la reforma del Estatuto, las materias que son objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y los deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat. Asimismo, el artículo 38 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, establece, en el apartado 2, que la tramitación de un decreto ley se inicia a propuesta del departamento o los departamentos competentes por razón de la materia y, en el apartado 3, que los proyectos de decreto ley tienen que incluir una exposición de motivos en la que se razone expresamente la necesidad extraordinaria y urgente de la iniciativa.

Este decreto ley responde a una necesidad urgente e inaplazable de adoptar en una norma con rango legal las medidas adecuadas para poder asegurar y garantizar que las instalaciones de campings ubicados en zonas inundables son viables desde el punto de vista urbanístico e hidrográfico y que, por lo tanto, pueden disponer de medidas de autoprotección adecuadas. La finalidad última de esta regulación es la seguridad y la vida de las personas, sin perjuicio de la preservación de los bienes e instalaciones, que son las principales usuarias de estas instalaciones de campings ya existentes afectados por riesgo de inundación en este tipo de establecimientos, ubicados habitualmente en lugares de gran belleza y atractivo paisajístico, a la vez que el riesgo de inundación y de crecidas relevantes en los cursos fluviales se incrementa especialmente como

consecuencia de precipitaciones repentinas, con lo que ello implica sobre todo en determinados entornos de montaña y en el marco de cambio climático al que se ha aludido.

Así, a pesar del complejo marco normativo hasta ahora expuesto, formado por normativa europea, estatal y catalana, como también las limitaciones a los usos en las zonas afectadas por riesgo de inundación, se constata la insuficiencia de los instrumentos jurídicos de los que actualmente se dispone para garantizar la seguridad de las personas usuarias de todas las instalaciones de campings ubicadas en zonas de riesgo, donde en cualquier momento se puede materializar un peligro cierto y efectivo con resultado grave de muerte, como se ha visto en los antecedentes ya expuestos recientemente —el pasado año 2024— y, al mismo tiempo, sobre la base de los informes científicos y técnicos (entre ellos, los emitidos por la Agencia Catalana del Agua, el Servicio Meteorológico de Cataluña y la Dirección General de Protección Civil) sobre la evolución del clima y las precipitaciones irregulares en el área territorial catalana. En este sentido, conviene tener en cuenta la recomendación que expresa el Dictamen 3/2025 del Consejo de Garantías Estatutarias, que indica que «el Gobierno, a la hora de elaborar un decreto ley, justifique la necesidad extraordinaria y urgente de dictarlo en su exposición de motivos y en la documentación emitida en el proceso de su preparación, de acuerdo con lo que dispone también el artículo 38.3 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno» (conclusión quinta).

Las circunstancias que se han descrito, junto con la orografía singular y específica de la zona en la que se sitúa cada instalación de camping, determinan que no se pueda retrasar más la aprobación y publicación de una norma legal, ni siquiera utilizando procedimientos parlamentarios de urgencia con reducción de trámites. Es ineludible iniciar tan pronto como se pueda los procedimientos correspondientes, con garantías jurídicas y técnicas, de comprobación de la viabilidad de cada una de estas instalaciones, en especial las que tienen más riesgo, desde el punto de vista de la garantía ineludible de la seguridad de las personas, a los efectos de permitir la continuidad —si procede, condicionada— o bien disponer el cierre, siendo esta la última de las medidas a considerar. También hay que permitir, en su caso, la adopción de medidas provisionales, de acuerdo con los principios que rigen la adopción de medidas cautelares, con el debido respeto a las competencias municipales y la plena garantía de los derechos de las personas titulares de los campings.

Se ha constatado, por lo tanto, un peligro de inundación que puede comportar una situación de riesgo para la seguridad de las personas. La vulnerabilidad cierta a las inundaciones de las instalaciones de camping ubicadas en zonas afectadas por el riesgo, de las que no se ha podido acreditar que garantizan las condiciones de autoprotección de las personas usuarias, a menudo sin capacidad demostrada de evacuación, abocan a tener que hacer frente a escenarios de máximo riesgo para las personas, si este riesgo se materializa.

En ausencia, tal como se ha indicado, de un marco regulador transitorio para estas instalaciones, es necesario regular legalmente con carácter de urgencia el procedimiento concreto a tramitar, ya que el riesgo de inundación en general, y en particular de los campings, se ha agravado, y es de urgencia máxima la adopción de medidas a fin de que las actividades de campings afectadas por este riesgo puedan acreditar la garantía de la seguridad de las personas que son usuarias de manera efectiva y definitiva.

Este nuevo régimen procedimental es necesario, por lo tanto, para salvaguardar los derechos de las personas usuarias de los campings, y abrir, así, un proceso que permita buscar soluciones para una problemática que no es nueva, que viene de años, pero que no se ha podido abordar por la falta de una vía formalizada para hacerlo. Por otra parte, el hecho de disponer de un régimen procedimental específico también es una garantía para las personas titulares de los campings, puesto que podrán ejercer sus derechos en la vía administrativa.

Nos encontramos, pues, ante un supuesto de necesidad extraordinaria y urgente, que justifica la aprobación de un decreto ley por parte del Gobierno de la Generalitat, de

acuerdo con las competencias expuestas y sobre la base de las circunstancias concurrentes. Las medidas que incorpora este decreto ley están orientadas a alcanzar el objetivo de proteger la seguridad de las personas.

Hay que disponer de una regulación propia que pueda llenar el vacío legal detectado, mediante la aprobación de este decreto ley, con una norma con rango legal que ampara la previsión de unos procedimientos concretos y específicos y la atribución competencial correspondiente, de acuerdo con los principios mencionados.

IV. Cumplimiento de los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional y el Consejo de Garantías Estatutarias en cuanto a los aspectos habilitadores y a los límites materiales para aprobar el decreto ley.

En cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho expuesto, vastamente descrito, se justifica la necesidad extraordinaria y urgente de acuerdo con la doctrina que han elaborado el Tribunal Constitucional y el Consejo de Garantías Estatutarias en varios dictámenes (entre los que hay que destacar el 7/2010, el 1/2012, el 16/2013 y el 3/2023). Corresponde al Gobierno, dentro de los límites constitucionales y estatutarios, apreciar esta excepcionalidad en la situación de riesgo a la que se ha hecho referencia, incrementada significativamente con acontecimientos recientes y con la necesidad de una intervención normativa inmediata para dar respuesta a la falta de regulación detectada en los supuestos en los que los usos, las instalaciones y las actividades de campings en zonas de riesgo no se pueden adaptar a los requisitos de protección civil, urbanísticos y de planificación hidrológica establecidos.

Los aspectos básicos se centran, por lo tanto, en la existencia del presupuesto de hecho habilitante de la necesidad extraordinaria y urgente, a la vez que, por otra parte, no se vulneran los límites materiales a los que el EAC sujeta este instrumento normativo. Así, el Consejo de Garantías Estatutarias (en adelante, CGE) en varios dictámenes, con el fin de considerar que una disposición se adecua a los preceptos estatutarios, ha indicado que se requiere la observancia de dos elementos esenciales: el primero, de carácter formal, que consiste en la existencia del presupuesto habilitante, y el segundo, de carácter material, que implica el respeto de las materias que actúan como límite y, en consecuencia, son prohibidas a su contenido.

Tal como destaca el CGE, en el Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre: «La figura del decreto ley, como es sabido, incorporada al ordenamiento jurídico catalán en el Estatuto de 2006, habilita al Gobierno con carácter extraordinario para dictar una norma con rango de ley. En consecuencia, su uso por parte del poder ejecutivo tiene que ser entendido de forma estricta y, en este sentido, tiene que respetar los límites formales y materiales que contiene el artículo 64.1 EAC. De esta manera, por una parte, el decreto ley tiene que responder a una necesidad extraordinaria y urgente (presupuesto formal habilitante) y, por otra, su contenido no puede regular las materias que están prohibidas para este tipo de norma (límite material). Así, en la medida en que sustrae la materia regulada del debate parlamentario, es un instrumento en manos del Ejecutivo que tiene que ser utilizado con carácter estricto porque la atribución al Gobierno de la potestad legislativa material es extraordinaria y tiene que respetar siempre el marco delimitador que señala el artículo 64.1 EAC (DCGE 2/2019, de 22 de febrero, FJ 2, con cita del DCGE 7/2010, FJ 3).»

Estos aspectos tienen una importancia esencial en el caso de la aprobación de un decreto ley, ya que, una vez validado por el Parlamento, si procede, acabará siendo una norma con rango legal aprobada por el Gobierno en lugar del Parlamento y, por lo tanto, constituye una excepción al ejercicio ordinario de la potestad legislativa de la cámara catalana.

En relación concretamente con el presupuesto habilitante, la existencia del presupuesto de hecho que justifica la necesidad extraordinaria y urgente de aprobar la regulación que incorpora un decreto ley, la doctrina emanada del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) considera que es primordial el criterio político de los órganos que toman la decisión, sin que ello implique que puedan actuar sin ningún tipo de restricción.

Es decir, la apreciación de la excepcionalidad que fundamenta la utilización de la figura del decreto ley es de carácter político y, por lo tanto, corresponde al Gobierno. En este sentido, el FJ 4 de la STC 111/2024, de 10 de septiembre, considera que la valoración de si se produce un supuesto de necesidad extraordinaria y urgente es un juicio político y que el TC lo único que tiene que hacer es decidir si este juicio «no desborda los límites de lo manifiestamente razonable» (en línea con su doctrina anterior, recogida, entre otras, en las SSTC 40/2021, 126/2023, 166/2023, etc.).

Tal como indica el CGE, cuando el decreto ley se proyecta sobre materias de naturaleza económica y social, como es el caso que nos ocupa, la doctrina consultiva y la jurisprudencia constitucional se han mostrado más deferentes sobre el margen de decisión del que dispone el poder ejecutivo para ejercer su facultad legislativa mediante este instrumento normativo. En líneas generales, la jurisprudencia constitucional ha sido bastante benevolente en cuanto a la validación de las normas que se aprueban enmarcadas en una coyuntura económica o social que requiere una regulación urgente, siempre, eso sí, que quede lo bastante justificada, de manera explícita y razonada, en el texto de la norma y en la documentación que lo acompaña.

Así, por ejemplo, el Dictamen CGE 2/2019, de 22 de febrero, manifiesta que la jurisprudencia ha sido favorable a validar las normas que se aprueban enmarcadas en una coyuntura económica o social que requiere una regulación urgente, siempre, eso sí, que quede lo bastante justificada, de manera explícita y razonada, en el texto de la norma (STC 93/2015, FJ 7, con cita de la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

Con respecto al contenido de este decreto ley, afecta claramente materias de naturaleza económica, como es la actividad de camping, y tiene una trascendencia social evidente, dado que su objetivo último es garantizar la seguridad de las personas potencialmente usuarias de los campings afectados por riesgo de inundación, las cuales forman parte de la sociedad, en los términos más generales en que esta se puede concebir, pues se puede alojar en estos campings cualquier persona, con independencia de su vecindad y nacionalidad.

Asimismo, más allá de lo que se acaba de exponer, se observa que el CGE – haciéndose eco de la jurisprudencia constitucional– ha distinguido el elemento de la urgencia y el del carácter extraordinario.

La urgencia, según el CGE, se vincula a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación mediante el procedimiento parlamentario común previsto para el resto de iniciativas legislativas. Es decir, el Gobierno únicamente estaría legitimado para ejercer la potestad normativa mediante decreto ley cuando, ejerciendo la iniciativa legislativa y por la vía de la tramitación parlamentaria, no se pudieran alcanzar los objetivos perseguidos. El Dictamen del CGE núm. 1/2012 indica lo siguiente: «La urgencia se vincula a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación o, en otras palabras, de alcanzar la finalidad deseada o buscada, mediante el procedimiento parlamentario común previsto para el resto de iniciativas legislativas. Así, y de acuerdo con estas condiciones, el Gobierno únicamente estaría legitimado para ejercer su potestad normativa mediante decreto ley cuando por la vía de la tramitación parlamentaria de naturaleza más urgente no fuera razonablemente viable o posible alcanzar los objetivos perseguidos por la acción normativa (en este sentido, ver la STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; la STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 6).»

Además, en el Dictamen 3/2023, mencionado anteriormente, el CGE afirma: «A las exigencias anteriores hay que añadir también la acreditación de la existencia de la urgencia. Esta se tiene que entender como la necesidad de una actuación normativa inmediata y, en general, se ha vinculado a evaluar si desde el punto de vista del procedimiento legislativo ordinario no existe otra opción que facilite la tramitación de la disposición sin tener que recurrir a la excepcionalidad de una norma de origen gubernamental, teniendo en cuenta que, en el caso del ejercicio de la potestad legislativa para un gobierno autonómico, el Tribunal Constitucional ha declarado que un factor a

tener en cuenta es el tiempo inferior que requiere tramitar un proyecto de ley en la asamblea autonómica, por el hecho de que es unicameral (STC 8/2023, de 22 de febrero, FJ 5, con cita de muchas otras). Desde esta perspectiva, hay que valorar, pues, si hubiera sido posible otra fórmula de tramitación legislativa sin tener que recurrir a esta figura, como por ejemplo el procedimiento por lectura única, aunque, en este caso, solo es posible si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite (art. 138 Reglamento del Parlamento) o bien mediante el procedimiento de urgencia (art. 107 Reglamento), que también posibilitan una significativa celeridad en la tramitación de la iniciativa legislativa.»

Hay que tener presente que el TC, en varias sentencias (entre otras, la 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3), ha flexibilizado la exigencia de la justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales, sobre todo si queda acreditada la necesidad extraordinaria que justifique una actuación normativa de carácter inmediato.

En cuanto a la naturaleza extraordinaria de la necesidad, es un supuesto excepcional que se interpreta en el sentido de que las circunstancias existentes requieren una intervención normativa inmediata por parte del Gobierno. La mayoría de los supuestos que han acudido al decreto ley se refieren a situaciones fácticas con una repercusión especial en el ámbito económico o social. Es en estos casos en los que el margen de decisión del Gobierno es más flexible y prevalece por encima de otras consideraciones.

La jurisprudencia constitucional (cómo destaca la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 3, apartado f, y con remisión a otras sentencias) ha establecido que la valoración de la necesidad extraordinaria y urgente de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, del hecho de que tenga el origen en la misma inactividad del Gobierno, siempre que se dé la excepcionalidad de la situación. El TC indica que lo que realmente tiene que importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia como el hecho de que estas circunstancias efectivamente se produzcan.

Tal como expone el Dictamen CGE 2/2019, hay que interpretar el carácter extraordinario «como el supuesto excepcional en el que una situación coyuntural de difícil previsión requiere una intervención normativa inmediata por parte del poder ejecutivo para hacer frente a los objetivos de gobernabilidad». En líneas generales, el carácter extraordinario ha sido aceptado de manera amplia por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional «cuando está razonable y explícitamente motivado por situaciones fácticas con una especial trascendencia o repercusión en el ámbito económico o social, y, por el contrario, el escrutinio ha sido más estricto en supuestos de normativa orientada a reformas estrictamente organizativas o instrumentales mínimamente previsibles y que no exigen una acción normativa inmediata (DCGE 15/2014, FJ 2.3)».

Por su parte, el TC exige lo que se podría considerar un criterio adicional, que es que la apreciación de la necesidad extraordinaria y urgente sea explícita y razonada y que exista una conexión entre la situación definida (la situación fáctica identificada) y las medidas que el decreto ley adopta. Lo que se requiere es que se acredite que la situación de necesidad extraordinaria y urgente y las medidas que el decreto ley adopta están conectadas de manera tal que las medidas guardan una relación directa y de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

Trasladando esta doctrina al caso del supuesto que da lugar a este decreto ley, estos aspectos habilitadores de la norma de acuerdo con la doctrina del TC quedan justificados, ya que concurren las circunstancias expuestas y que, por lo tanto, justifican la necesidad de adoptar la regulación que incorpora ahora esta norma con rango de ley.

V. Contenido del decreto ley.

Este decreto ley contiene, además de la parte expositiva, trece artículos, agrupados en tres capítulos, y seis disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

El capítulo I contiene las disposiciones generales. El artículo 1 concreta el objeto y el ámbito de aplicación del decreto ley, referido a la regulación del procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings existentes afectados por riesgo de inundación en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas. Hay que destacar que se define cuándo se considera, a efectos de esta norma, que una actividad de camping está afectada por riesgo de inundación: es así cuando se ubica en una zona inundable por un periodo de retorno de 500 años o en una zona susceptible de inundación por criterios geomorfológicos o en áreas susceptibles a una dinámica torrencial.

Para tramitar y resolver este procedimiento se crean la Comisión Técnica de Campings y la Comisión de Gobierno de Campings, en los términos que establecen los artículos 2 y 3, respectivamente. La disposición final primera establece el carácter temporal y la duración de ambas comisiones, que tienen que desarrollar sus funciones hasta que se acabe la tramitación de cada uno de los procedimientos de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings. Por otra parte, además, la disposición adicional segunda, a la que después se hace referencia, crea el Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings, también con carácter temporal, de acuerdo con lo que establece la disposición final primera que se acaba de mencionar.

El artículo 2 regula la Comisión Técnica de Campings, a la que corresponde adoptar el acuerdo de inicio y formular la propuesta de acuerdo en el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings, y también, si procede, proponer la adopción de medidas provisionales. Esta comisión tiene una composición de alcance claramente interdepartamental, con representantes de los departamentos correspondientes a las diversas materias afectadas (urbanismo, protección civil, presupuestos, administración local, cambio climático, turismo y aguas) y, al mismo tiempo, con presencia de la persona titular de la dirección de la Agencia Catalana del Agua y de una persona en representación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y también del Conselh Generau d'Aran, de cada una de las entidades municipalistas y de cada una de las diputaciones provinciales de Cataluña. La presidencia, la secretaría y su integración corresponden al departamento competente en materia de protección civil, dada la finalidad principal de la norma de garantizar la seguridad de las personas, si bien también se establece que tanto el Departamento de la Presidencia como los departamentos competentes en materia de protección civil, de territorio y urbanismo, de cambio climático y de turismo tienen que dar el apoyo técnico, jurídico y administrativo, para reforzar el alcance interdepartamental de la norma.

El artículo 3 regula la nueva comisión de gobierno creada, la Comisión de Gobierno de Campings, a la que corresponde resolver los procedimientos de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings y adoptar, si procede, las medidas provisionales pertinentes. La Comisión de Gobierno de Campings está integrada por la persona titular del Departamento de la Presidencia, que la preside; por las personas titulares de los departamentos competentes en materia de protección civil, de territorio y urbanismo, de transición ecológica y de turismo, y también por la persona titular de la Secretaría del Gobierno, que ejerce la secretaría.

El capítulo II regula específicamente el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas. Así, el artículo 4 de la norma dispone la incoación de oficio, y el nombramiento de la persona instructora, que tiene que estar adscrita también al departamento competente en materia de protección civil. Por una parte, hay que destacar que estos procedimientos se pueden iniciar en cualquier momento mientras se mantenga la actividad de camping, vista la finalidad de garantizar la seguridad de las personas que el decreto ley persigue. Por otra parte, se prevé que el organismo de cuenca de la Generalitat de Catalunya y el departamento competente en materia de protección civil propongan a la Comisión Técnica de Campings el orden de prioridad del inicio de cada procedimiento en función de la necesidad de intervención por

razones de seguridad de las personas, de acuerdo con la información de la que dispongan en relación con la situación de todos los campings de Cataluña y sobre la base de los criterios que indica el mismo precepto.

El artículo 5 establece que emitan informes en el procedimiento, con carácter preceptivo, tanto el organismo de cuenca competente como también la dirección general competente en materia de protección civil, sin perjuicio de que se puedan pedir otros informes (a los servicios meteorológicos, cartográficos y geológicos correspondientes). Con respecto al organismo de cuenca, en caso de que el camping se ubique en el ámbito territorial correspondiente a la cuenca hidrográfica de competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, es este organismo el que tiene que emitir el informe, teniendo en cuenta las posibilidades de colaboración interadministrativa, o bien también las reglas generales en materia de procedimiento administrativo común para la emisión de informes.

Asimismo, para emitir los informes técnicos que se acaban de indicar se puede requerir a las personas titulares de los campings que aporten información complementaria que se considere necesaria. Finalmente, este precepto quinto establece que, una vez emitidos los informes técnicos, se envíe el expediente a la Comisión Técnica de Campings para que formule la propuesta de resolución del procedimiento, con los posibles pronunciamientos a los que hace referencia el artículo 7, en una gradación que resulta de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, para la garantía de la seguridad de las personas, con la correlativa repercusión sobre la actividad: continuación de la actividad, continuación con determinados condicionantes, cierre o bien otras medidas. Como garantía procedimental se prevé el trámite de audiencia a la persona titular del camping y a los entes locales concernidos.

El artículo 6 hace una referencia a las medidas provisionales y de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas concernidas. Este artículo tiene una naturaleza declarativa, como recordatorio de que la adopción de las medidas provisionales la establecen el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y la legislación sectorial específica, y que las medidas de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas concernidas están en la propia Constitución (artículo 103.1) y han sido desarrolladas en la Ley 40/2015 (artículos 140 y siguientes).

La resolución del procedimiento corresponde a la Comisión de Gobierno de Campings (artículo 8), y el ayuntamiento del municipio donde está ubicado el camping tiene que ejecutarlo, cuando así sea necesario y sin perjuicio de la actuación subsidiaria de la Administración de la Generalitat.

El plazo máximo para resolver el procedimiento, incluida la notificación correspondiente, se establece en nueve meses. Asimismo, el inciso final del artículo 8 regula la caducidad, y el artículo 9 y último del capítulo II dispone que las acciones derivadas de este decreto ley no están sujetas a prescripción, en coherencia con el objetivo que se persigue.

El capítulo III contiene determinados preceptos sobre los actos adoptados en el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings. En concreto, los artículos 10 a 13 hacen referencia, correlativamente, a la no afectación de la titularidad dominical, al carácter no indemnizable de los acuerdos adoptados vista la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, al seguimiento del cumplimiento de los acuerdos por parte de la Comisión Técnica de Campings y, finalmente, a las potestades administrativas y los medios y las actuaciones de ejecución, de acuerdo con la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

Finalmente, el decreto ley incluye seis disposiciones adicionales. En atención a la plena vigencia de la normativa aplicable a las actividades de camping, la primera refleja la posibilidad de que las personas que son titulares lleven a cabo actuaciones para garantizar la seguridad de las personas en el marco de la normativa mencionada, y precisa que estas actuaciones tienen que ser objeto de valoración en los expedientes que se incoen en el marco del procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas. La

disposición adicional segunda crea el Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings como órgano de asesoramiento y de participación de la Administración de la Generalitat, del Conselh Generau d'Aran, de la Administración general del Estado, de los entes locales, de los representantes del sector del camping y de expertos independientes, provenientes de los ámbitos académico y profesional. La disposición adicional tercera menciona la situación de preexistencia de campings. Las dos disposiciones adicionales siguientes, la cuarta y la quinta, establecen determinadas medidas que complementan las consecuencias de los acuerdos adoptados en el procedimiento que regula el decreto ley; concretamente, disponen mandatos al Gobierno para que adopte medidas para asegurar la ejecución del decreto ley y la dotación de recursos humanos y medios económicos y técnicos, y medidas de fomento, de apoyo y de colaboración, así como para que promueva las medidas de agilización administrativa que se consideren necesarias. La disposición adicional sexta ordena la adecuación de las instrucciones técnicas y otras disposiciones que afecten a la actividad de camping.

Asimismo, visto el nuevo procedimiento que regula el decreto ley, se considera adecuada la derogación de la disposición adicional decimonovena del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, intitulada Plan de gestión del riesgo de los campings, al resultar incompatible con el procedimiento de verificación que establece este decreto ley.

En último término, la disposición final segunda y última del texto establece, de acuerdo con la urgencia que motiva la norma, la entrada en vigor el día siguiente a la fecha de publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

De acuerdo con la situación que se ha expuesto, el Gobierno, en el marco del artículo 38 de la Ley 13/2008, puede dictar disposiciones legislativas provisionales, bajo la forma de decreto ley, en los términos del artículo 64 del EAC. La norma del decreto ley es un recurso extraordinario del Gobierno y, por lo tanto, se tiene que hacer un uso prudente y limitado a las situaciones que realmente merecen la consideración de urgentes y convenientes.

Este decreto ley responde a los principios de buena regulación que establecen el artículo 129 de la Ley 39/2015 y el artículo 62 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. El principio de necesidad ha quedado acreditado con la justificación y concurrencia del presupuesto habilitante que exige el artículo 64 del EAC, y que ha quedado acreditado en esta parte expositiva.

De acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, este decreto ley se justifica por las razones de interés general que persigue esta norma y que exigen un instrumento jurídico eficaz, y, así, el decreto ley es el instrumento más inmediato para garantizar la consecución. Además, se cumple el principio de proporcionalidad, ya que se trata de la regulación mínima e indispensable para la consecución de los objetivos descritos. De la misma manera, el principio de seguridad jurídica resulta plenamente garantizado porque la norma respeta el sistema de fuentes y el resto del ordenamiento jurídico, y se inserta coherentemente.

En uso de la autorización que concede el artículo 64 del EAC, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 13/2008;

A propuesta del consejero de la Presidencia, de la consejera de Interior y Seguridad Pública, de la consejera de Territorio, Vivienda y Transición Ecológica y del consejero de Empresa y Trabajo, y con la deliberación previa del Gobierno, decreto:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

1.1 Este decreto ley regula el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings existentes en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas.

1.2 A los efectos de este decreto ley, se considera que un camping está afectado por riesgo de inundación cuando se ubica en una zona inundable por un periodo de retorno de 500 años o en una zona susceptible de inundación por criterios geomorfológicos o en áreas susceptibles a una dinámica torrencial.

1.3 Para tramitar y resolver el procedimiento al que hace referencia el apartado 1, se crean la Comisión Técnica de Campings y la Comisión de Gobierno de Campings en los términos que establecen los artículos 2 y 3, respectivamente.

Artículo 2. *Comisión Técnica de Campings.*

2.1 Corresponde a la Comisión Técnica de Campings adoptar el acuerdo de inicio y formular la propuesta de acuerdo en el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas, así como, si procede, proponer la adopción de medidas provisionales.

2.2 La Comisión Técnica de Campings está integrada por las personas siguientes:

- a) La persona titular de la secretaría general del departamento competente en materia de protección civil, a la que corresponde la presidencia.
- b) La persona titular de la Secretaría General del Departamento de la Presidencia, a la que corresponde la vicepresidencia.
- c) Las personas titulares de las secretarías sectoriales competentes en las materias de territorio y urbanismo, de gobiernos locales, de cambio climático y de turismo.
- d) Las personas titulares de las direcciones generales competentes en materia de coordinación interdepartamental, de protección civil, de presupuestos, de administración local, de territorio y urbanismo, de cambio climático y de turismo.
- e) La persona titular de la Oficina del Gobierno.
- f) La persona titular de la dirección de la Agencia Catalana del Agua.
- g) Una persona en representación de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
- h) Un abogado o abogada de la Generalitat, que designa la dirección del Gabinete Jurídico.
- i) Una persona en representación del Conselh Generau d'Aran.
- j) Una persona en representación de cada una de las entidades municipalistas.
- k) Una persona en representación de cada una de las diputaciones provinciales de Cataluña.

2.3 La secretaría de la Comisión Técnica de Campings la ejerce la persona titular de la dirección general competente en materia de protección civil.

2.4 La Comisión Técnica de Campings se integra al departamento competente en materia de protección civil.

2.5 El Departamento de la Presidencia y los departamentos competentes en materia de protección civil, de territorio y urbanismo, de transición ecológica y de turismo tienen que dar el apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario a la Comisión Técnica de Campings en los ámbitos de las competencias respectivas.

2.6 La participación en las reuniones de la Comisión Técnica de Campings no genera ningún derecho de naturaleza económica y su funcionamiento se rige por la normativa vigente en materia de órganos colegiados de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Artículo 3. *Comisión de Gobierno de Campings.*

3.1 Corresponde a la Comisión de Gobierno de Campings resolver los procedimientos de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas y adoptar, si procede, las medidas provisionales pertinentes.

3.2 La Comisión de Gobierno de Campings está integrada por la persona titular del Departamento de la Presidencia, que la preside; por las personas titulares de los

departamentos competentes en materia de protección civil, de territorio y urbanismo, de transición ecológica y de turismo, y también por el secretario o secretaria del Gobierno, que ejerce la secretaría.

3.3 La Comisión de Gobierno de Campings se reúne cuando la convoca el presidente o presidenta. La convocatoria tiene que ir acompañada del orden del día de la reunión. La Comisión se considera válidamente constituida si se cuenta con la presencia del presidente o presidenta, o quien haya asumido el encargo de despacho, y, al menos, la mitad de los miembros.

3.4 Las decisiones de la Comisión de Gobierno de Campings se adoptan por mayoría simple. En el caso de empate, el voto del presidente o presidenta de la Comisión es dirimente.

3.5 A la Comisión de Gobierno de Campings le son aplicables los artículos 29.2, 30 y 33.2 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y, en todo lo que no establecen este decreto ley y los preceptos legales mencionados, la normativa vigente sobre órganos colegiados.

3.6 Los acuerdos de la Comisión de Gobierno ponen fin a la vía administrativa.

CAPÍTULO II

Procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas

Artículo 4. Inicio del procedimiento.

4.1 El procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas se inicia de oficio por acuerdo de la Comisión Técnica de Campings, en el que se tiene que nombrar a la persona instructora, que tiene que estar adscrita al departamento competente en materia de protección civil.

El procedimiento que establece este decreto ley puede iniciarse en cualquier momento mientras se mantenga la actividad de camping. Una vez se haya dictado la resolución que finaliza el procedimiento con alguno o algunos de los pronunciamientos que establece el artículo 7.1, y se hayan cumplido sus requerimientos, la verificación de la continuidad de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación del camping se tiene que llevar a cabo en el marco de los controles que dispone la legislación urbanística, ambiental y de protección civil.

4.2 El organismo de cuenca de la Generalitat de Catalunya y el departamento competente en materia de protección civil proponen a la Comisión Técnica de Campings el orden de prioridad del inicio de cada procedimiento en función de la necesidad de intervención por razones de seguridad de las personas, de acuerdo con la información de que dispongan en relación con la situación de todos los campings de Cataluña ubicados en zonas afectadas por riesgo de inundación.

4.3 Los criterios que se tienen que tener en cuenta para valorar los elementos de seguridad de las personas y poder establecer el orden de prioridad de inicio de cada procedimiento son:

- a) La existencia de zonas afectadas por riesgo de inundación donde se pueden producir daños graves.
- b) La existencia de usos de pernoctación en el interior de las zonas afectadas por riesgo de inundación.
- c) El porcentaje de actividad afectada en las zonas afectadas por riesgo de inundación.
- d) La presencia de factores que dificulten la detección anticipada de la inundación y la ejecución de una evacuación preventiva.

Artículo 5. *Tramitación del procedimiento.*

5.1 El acuerdo de incoación del procedimiento tiene que incluir la solicitud del informe que, con carácter preceptivo, tiene que emitir el organismo de cuenca competente en relación con las características de inundabilidad del terreno donde se ubica el camping. Asimismo, el acuerdo de inicio puede incorporar el requerimiento de información al que hace referencia el apartado 4.

5.2 El informe del organismo de cuenca tiene que contener los datos de inundabilidad y, si procede, la valoración técnica del sistema de alerta temprana de inundaciones en razón de sus competencias.

Para la valoración técnica del sistema de alerta temprana de inundaciones, el organismo de cuenca competente puede requerir el apoyo técnico de los servicios meteorológicos, cartográficos y geológicos correspondientes, los cuales tienen que tener en cuenta la cartografía, los estudios y la información más reciente que tengan a su alcance.

La Confederación Hidrográfica del Ebro y la Agencia Catalana del Agua pueden convenir que sea esta última la que emita el informe en relación con los campings situados fuera del ámbito del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

5.3 Una vez emitido el informe por el organismo de cuenca, la persona instructora tiene que solicitar un informe, con carácter preceptivo, a la dirección general competente en materia de protección civil, en relación con las condiciones de seguridad existentes o potencialmente viables del camping.

El informe de la dirección general competente en materia de protección civil tiene que valorar el cumplimiento de las condiciones de autoprotección de la actividad y de sus usuarios, de acuerdo con los datos disponibles y los criterios técnicos aplicables y teniendo en cuenta especialmente la capacidad para evacuar a los usuarios hasta una zona segura antes de la llegada de la inundación.

5.4 Para emitir estos informes, la persona instructora, a petición del organismo de cuenca competente y la dirección general competente en materia de protección civil, puede requerir a las personas titulares del camping que aporten, en un plazo no superior a dos meses, la información necesaria, con la advertencia de que, en el caso de no aportarla, el informe será desfavorable.

La información que se puede requerir a la persona titular del camping es la siguiente:

- a) El perímetro georeferenciado del camping.
- b) Los usos internos del camping georeferenciados: las zonas de pernoctación, diferenciando las tipologías (zona de acampada, de bungalós, de mobile homes u otros); las zonas deportivas o de ocio; las edificaciones de tipo restaurantes y similares, y los parkings, entre otros.
- c) La señalización de zonas con riesgo de inundación y la información preventiva que se facilita a las personas usuarias en relación con las pautas de actuación en el caso de inundación (dípticos u otros).
- d) Los mecanismos de aviso a la población (megafonía u otros).
- e) Los sistemas de alerta temprana de inundaciones (SAPI) disponibles con el detalle de sus elementos (sensores en el río, pluviómetros, radares, aplicaciones hidrometeorológicas, etc.) y del margen de anticipación en la inundación, o bien una propuesta de SAPI, si no se dispone del mismo.
- f) La valoración del tiempo necesario para evacuar a las personas usuarias afectadas hasta una zona segura, con la identificación del punto de acogida en una zona segura y la justificación de su disponibilidad permanente.
- g) Cualquier otra información que se considere necesaria.

5.5 Una vez emitidos ambos informes, la persona instructora tiene que enviar el expediente a la Comisión Técnica de Campings para que formule la propuesta de resolución del procedimiento.

Artículo 6. *Medidas provisionales y de coordinación y cooperación entre la Administración general del Estado, la Administración de la Generalitat de Catalunya y las administraciones locales.*

6.1 Las determinaciones de este decreto ley se entienden sin perjuicio de la adopción de las medidas provisionales que resulten necesarias para garantizar la seguridad de las personas, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, y con plena garantía de los derechos de las personas titulares de los campings; todo ello de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo y la legislación sectorial aplicable.

6.2 Las medidas de coordinación y cooperación entre la Administración general del Estado, la Administración de la Generalitat de Catalunya y las administraciones locales que establece este decreto ley se entienden sin perjuicio de la aplicación de los principios, los deberes y las técnicas que recoge la legislación de régimen jurídico del sector público.

Artículo 7. *Propuesta de acuerdo de la Comisión Técnica de Campings.*

7.1 Sobre la base de los informes técnicos y los datos que figuran en el expediente en relación con la situación del camping, la propuesta de acuerdo de la Comisión Técnica de Campings, en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad y para garantizar la seguridad de las personas, tiene que contener alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

a) Permitir la continuidad de la actividad en las mismas condiciones que las existentes.

b) Condicionar la continuidad de la actividad a la introducción de medidas correctoras que no requieren la formulación de un plan especial, porque no comportan la reordenación o reubicación, y pueden ejecutarse mediante una licencia urbanística municipal o una comunicación.

c) Condicionar la continuidad de la actividad a la redacción de un plan especial y, si procede, a la modificación del planeamiento general, en el plazo que se establezca justificadamente. El plan tiene que prever la reordenación o reubicación de la actividad con el objetivo de alcanzar condiciones de autoprotección y, si procede, garantizar que las personas usuarias no pernocten en zonas de riesgo de inundaciones donde se pueden producir daños graves.

d) Condicionar la continuidad de la actividad a disponer, en el plazo que se establezca justificadamente, de las medidas de señalización, información y alerta a los usuarios del riesgo de inundaciones o de otras medidas de autoprotección que se detallen y sean exigibles en el marco de la normativa de protección civil de Cataluña para minimizar los riesgos existentes y garantizar la evacuación de los campings tan anticipadamente como sea posible, y, en lo que sea factible, retirar los elementos vulnerables de la zona de flujo preferente.

e) Condicionar la continuidad de la actividad a disponer, en el plazo que se establezca justificadamente, de una propuesta de sistema de alerta temprana de inundaciones (PSAPI) que permita disponer de bastante tiempo para evacuar de manera segura a los usuarios de la actividad de camping en el caso de inundación. Esta propuesta tiene que cumplir los requisitos que determine el acuerdo y tiene que evaluarla el organismo de cuenca y el departamento competente en materia de protección civil. Una vez validada la PSAPI, la actividad tiene que justificar la puesta en marcha de este sistema en el plazo máximo de tres meses.

f) Condicionar la continuidad de la actividad a la extinción o eliminación de la pernoctación en las unidades de acampada que presenten un riesgo grave en el plazo que se establezca justificadamente.

g) Disponer el cierre de la actividad y de las instalaciones.

h) Disponer cualquier otra medida que se considere necesaria para garantizar la seguridad de las personas.

7.2 La propuesta de acuerdo de la Comisión Técnica de Campings se tiene que notificar a la persona física o jurídica titular del camping, al ayuntamiento del municipio donde se ubica y al consejo comarcal correspondiente, para que puedan formular alegaciones y aportar toda la documentación que estimen oportuna en defensa de sus derechos e intereses en el plazo de quince días hábiles.

7.3 En el supuesto de que no se presenten alegaciones, la propuesta de acuerdo se eleva a la Comisión de Gobierno para que resuelva el procedimiento.

Si se presentan alegaciones, en vista del contenido y con la emisión previa de los informes que se estimen pertinentes, la Comisión Técnica de Campings formula una nueva propuesta de acuerdo, que se eleva a la Comisión de Gobierno para que resuelva el procedimiento.

Artículo 8. *Resolución del procedimiento.*

8.1 La resolución del procedimiento corresponde a la Comisión de Gobierno de Campings.

8.2 En los supuestos de los apartados b, c, d, e y f del artículo 7.1, el acuerdo tiene que prever el cierre de la actividad y de las instalaciones, sin ningún otro trámite, en caso de que la persona titular del camping no cumpla, en el plazo otorgado, los requerimientos formales y materiales contenidos en los condicionamientos fijados.

8.3 En caso de que se acuerde el cierre de la actividad y de las instalaciones, corresponde al ayuntamiento del municipio donde está ubicado el camping ejecutarlo en un plazo máximo de quince días hábiles.

Si el ayuntamiento no ejecuta el acuerdo de cierre de la actividad y de las instalaciones en el plazo máximo de quince días hábiles, la Administración de la Generalitat de Catalunya tiene que actuar subsidiariamente.

8.4 El acuerdo de la Comisión de Gobierno de Campings se tiene que notificar a la persona física o jurídica titular del camping, al ayuntamiento del municipio donde se ubica y al consejo comarcal correspondiente.

8.5 El plazo máximo para dictar y notificar el acuerdo que pone fin al procedimiento es de nueve meses. En caso de que una vez transcurrido este plazo no se haya podido adoptar el acuerdo correspondiente, hay que declarar la caducidad y, si procede, iniciar un nuevo procedimiento. En este nuevo procedimiento se pueden incorporar los actos y los trámites cuyo contenido se habría mantenido igualmente si no se hubiera producido la caducidad.

Artículo 9. *Imprescriptibilidad de las acciones.*

Las acciones derivadas de este decreto ley no están sujetas a prescripción.

CAPÍTULO III

Preceptos sobre los actos adoptados en el procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas y su ejecución

Artículo 10. *No afectación de la titularidad dominical.*

Los acuerdos que adopten las autoridades competentes en el marco de este decreto ley no afectan a la titularidad dominical de los bienes vinculados a la actividad de camping desarrollada.

Artículo 11. *Carácter no indemnizable.*

Los acuerdos que adopten las autoridades competentes en el marco de este decreto ley para garantizar la seguridad de las personas no dan derecho a una indemnización.

Artículo 12. *Seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.*

Corresponde a la Comisión Técnica de Campings hacer el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión de Gobierno de Campings y coordinar la intervención de los departamentos y de las entidades competentes.

Artículo 13. *Potestades administrativas y medios y actuaciones de ejecución.*

Para ejercer las competencias respectivas, las autoridades competentes disponen de las potestades administrativas y los medios y las actuaciones de ejecución que establece la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

Disposición adicional primera. *Actuaciones de las personas titulares de las actividades de camping.*

La regulación de este decreto ley se entiende sin perjuicio que las personas titulares de las actividades de camping lleven a cabo actuaciones materiales o presenten, en su caso, los estudios técnicos que resulten necesarios para identificar el riesgo de inundación y garantizar la seguridad de las personas, de acuerdo con la normativa aplicable. Estas actuaciones tienen que ser objeto de valoración en los expedientes que se incoen en el marco del procedimiento de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas.

Disposición adicional segunda. *Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings.*

1. Se crea el Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings como órgano de asesoramiento y de participación de la Administración de la Generalitat, del Conselh Generau d'Aran, de la Administración general del Estado, de los entes locales, de los representantes del sector del camping y de expertos independientes, provenientes de los ámbitos académico y profesional, en el marco de este decreto ley.

2. El Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings se integra al departamento competente en las materias de territorio, urbanismo y transición ecológica, y su composición y su funcionamiento se tienen que determinar por acuerdo del Gobierno de la Generalitat. El Consejo se reúne periódicamente y con carácter extraordinario cuando se estime oportuno.

3. El Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings puede mantener reuniones de trabajo con técnicos designados por las organizaciones representativas del sector del camping a los efectos de plantear criterios y soluciones generales para la mejora de las condiciones de seguridad de las instalaciones de los campings, así como para estudiar criterios de gestión del riesgo, medidas de predicción y prevención, modelos y homologación de los SAPI y medidas de protección hidrológica, entre otros.

Disposición adicional tercera. *Situación de preexistencia de campings.*

En el marco del proceso de revisión del sector de los campings iniciado con la aprobación de este decreto ley, se valorarán las preexistencias de campings en funcionamiento previamente a la entrada en vigor del Real decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de dominio público hidráulico, o de los campings que con posterioridad a esta fecha dispongan de la autorización del organismo de cuenca correspondiente.

Disposición adicional cuarta. *Medidas para asegurar la ejecución del decreto ley y dotación de recursos humanos y medios económicos y técnicos.*

Para la aplicación de este decreto ley, el Gobierno tiene que adoptar las medidas necesarias para asegurar su ejecución, incluida la aprobación de programas temporales o cualquier otra de carácter organizativo. A estos efectos, se tienen que dotar los recursos humanos y los medios económicos y técnicos necesarios en los ámbitos de protección civil, de territorio y de turismo.

Disposición adicional quinta. *Medidas de fomento, de apoyo y de colaboración y agilización administrativa.*

El Gobierno tiene que adoptar las medidas de fomento, de apoyo a los sectores económicos afectados y de colaboración administrativa con los entes locales que tienen campings ubicados en su territorio, así como promover las medidas de agilización administrativa que se consideren necesarias.

Disposición adicional sexta. *Adecuación de las instrucciones técnicas y otras disposiciones que afecten a la actividad de camping.*

Los órganos competentes de la Administración de la Generalitat tienen que adoptar las medidas necesarias para adecuar las instrucciones técnicas y las otras disposiciones que afecten a la actividad de camping a las determinaciones de este decreto ley.

Disposición derogatoria.

Se deroga la disposición adicional decimonovena del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

Disposición final primera. *Carácter temporal de la Comisión de Gobierno de Campings, la Comisión Técnica de Campings y el Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings.*

1. La Comisión de Gobierno de Campings y la Comisión Técnica de Campings tienen carácter temporal y desarrollan sus funciones hasta que se acabe la tramitación de cada uno de los procedimientos de comprobación de la viabilidad de la gestión del riesgo de inundación de los campings en Cataluña para garantizar la seguridad de las personas que regula este decreto ley.

2. El Consejo Asesor y de Participación en materia de Campings tiene carácter temporal.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Este decreto ley entra en vigor el día siguiente a la fecha en que se publique en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

Por lo tanto, ordeno que toda la ciudadanía a la que sea aplicable este decreto ley coopere para cumplirlo y que los tribunales y las autoridades a quienes corresponda lo hagan cumplir.

Barcelona, 9 de septiembre de 2025.—El Presidente de la Generalitat de Catalunya, Salvador Illa i Roca.—El Consejero de la Presidencia, Albert Dalmau Miranda.—La Consejera de Interior y Seguridad Pública, Núria Parlon Gil.—La Consejera de Territorio, Vivienda y Transición Ecológica, Sílvia Paneque i Sureda.—El Consejero de Empresa y Trabajo, Miquel Sàmper i Rodríguez.

(Publicado en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» número 9498, de 12 de septiembre de 2025.
Convalidado por Resolución 385/XV, del Parlamento de Catalunya, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» número 9513, de 6 de octubre de 2025)