

Exposição da Associação de Parques de Campismo do Alentejo e Algarve (APCAA) sobre problemas relacionados com o sector turístico – autocaravanismo e parques de campismo

A. Introdução – Apresentação da APPCA

A Associação dos Parques de Campismo do Alentejo e Algarve (APPCA) é uma associação profissional, fundada em 2013, com sede no Parque de Campismo de S. Miguel, 7630-592 Odemira, e que agrega proprietários dos parques de campismo do Alentejo e do Algarve. Conta com 14 associados que, em conjunto, facturam cerca de 30 milhões de euros e representam cerca de 26,8% da oferta global de alojamento em parques de campismo. No ano de 2015 asseguraram um total de cerca de 600.000 dormidas.

A APPCA desenvolve actividade no sentido de sensibilizar as entidades públicas sobre as potencialidades do sector do campismo que em Portugal se encontram claramente subaproveitadas designadamente por inadequado enquadramento legal da actividade.

B. Objeto

Pretende a APPCA levar ao conhecimento das entidades com responsabilidades no sector – Assembleia da República, Secretaria de Estado do Turismo, Secretaria de Estado da Modernidade Administrativa e Agencia Portuguesa do Ambiente - os problemas vividos pelos parques de campismo quer seja os originados pelo chamado campismo itinerante, designadamente pelo auto caravanismo quer por um enquadramento legal da actividade desadequado à evolução do mercado.

C. Enquadramento dos problemas: O Autocaravanismo

Tem-se assistido nos últimos anos a um desenvolvimento constante do chamado campismo itinerante ou autocaravanismo. De um mercado quase de nicho há poucas décadas, temos hoje matriculadas na Europa para lá de 2 milhões de autocaravanas (a/cs) e com um crescimento constante acima de dois dígitos. Em Portugal, embora o número de a/cs matriculadas seja relativamente reduzido – cerca de 10.000 – estima-se que nos meses de Julho e Agosto circulem nas nossas estradas bem mais de 100.000 a/cs e aqui permanecendo largos milhares a passar os meses de Inverno.

Esse brutal afluxo de veículos tem obviamente interesse para o turismo e conseqüentemente para a economia nacionais. Mas essas vantagens têm como contra face problemas que têm de ser compreendidos e resolvidos. No caso das autocaravanas, esses problemas são principalmente o parqueamento e acampamento em locais inadequados – falésias, dunas, praias, locais protegidos, etc. – despejo de lixos, águas residuais e resíduos sólidos, sem qualquer controlo efectivo, com graves danos ambientais e incómodos para as populações. São inúmeros os relatos na comunicação social dando conta da intolerável situação que se vive, designadamente no Verão, em toda a costa portuguesa. Mesmo os mais conscientes autocaravanistas reconhecem que algo tem de ser feito para alterar o *satus quo*, como se pode ver no site www.campingcarportugal.com.

Os próprios autarcas fizeram-se eco dos graves problemas existentes. Estão na memória de todos as declaração prestadas pelo Presidente da Junta de Freguesia de Porto Covo e publicadas no Correio do Alentejo, clamando contra a presença das a/cs na vila.

Todos parecem assim estar de acordo em que, não se tratando de perseguir antes estimular uma actividade que é benéfica para o turismo, é necessário criar uma adequada estrutura de suporte institucional a esta realidade turística. A presente exposição procura

exactamente dar contributos para que nasça uma adequada regulamentação para a actividade do autocaravanismo.

D. As dificuldades de regulamentação do autocaravanismo

As a/cs têm uma dupla natureza: são, por um lado veículos automóveis e, por outro, equipamentos residenciais.

O Código da Estrada considera as a/cs como veículos de passageiros ligeiros – peso até 3,5 t e máximo de 8 lugares, além do condutor – destinados a fins especiais e classificados na categoria M pelo decreto-lei nº 72/2000 de 6 de Maio, como destinadas a fins especiais. Assim, este diploma define autocaravana como sendo “um veículo da categoria M para fins especiais construído de modo a incluir um espaço residencial que contenha pelo menos – bancos e mesa – espaço para dormir que pode ser construído a partir dos bancos – espaço para armazenamento.”

Enquanto veículos automóveis, as a/cs têm todos os direitos e obrigações definidos por lei, designadamente o direito à livre circulação.

Porém, enquanto equipamentos residenciais – e o próprio direito estradal os define também como tal – têm de estar subordinadas a um regime próprio, como deriva das suas necessidades próprias em termos de abastecimentos – água potável e energia – despejos – de águas e resíduos sólidos – e da forma de fruição desse equipamento: abertura de janelas laterais, colocação de toldos, mesas e cadeiras no exterior, etc.

Existe assim uma diferenciação clara entre as a/cs como veículos automóveis e as a/cs como um equipamento para a prática de uma actividade de lazer que se aproxima do campismo e que, como este, tem de estar sujeito a regras próprias.

E. As regras em vigor para o autocaravanismo

A instalação de autocaravanas nos parques de campismo e caravanismo encontra-se prevista no art.º 19º do decreto-lei n.º 39/2008 de 7 de Março (com alterações e republicado em anexo ao decreto-lei n.º 186/2015 de 3 de Setembro) que é o diploma fundamental que regula a instalação e funcionamento dos estabelecimentos turísticos. Este artigo está hoje regulamentado pelos artigos 27º a 29º da Portaria n.º 1320/2008 de 17 de Dezembro.

Estas normas estabelecem a obrigatoriedade de os parques que admitam autocaravanas possuírem estações de serviço – 1 por 30 unidades -, com os equipamentos adequados ao escoamento de águas residuais, esvaziamento de wc químico/sistema de lavagem e despejo de cassetes sanitárias; abastecimento de água potável, despejo de resíduos sólidos urbanos.

Além disso, a mesma portaria prevê a possibilidade da existência, fora dos parques de campismo, de áreas de serviço de autocaravanas, com os equipamentos acima indicados, e destinadas exclusivamente ao estacionamento de caravanas autocaravanas por um período não superior a 72 horas.

O art.º 18º do decreto-lei n.º 310/2002 de 18 de Dezembro veio estabelecer que "a realização de acampamentos ocasionais fora dos locais adequados à prática do campismo e do caravanismo fica sujeita à obtenção de licença da câmara municipal, devendo ser requerida pelo responsável do acampamento e, dependendo a sua concessão da autorização expressa do proprietário do prédio". O artigo 53º refere que as autoridades policiais que verifiquem infracções elaboram autos de notícia que enviam para as câmaras municipais. Estas deverão regulamentar as actividades previstas no diploma e fixar as respectivas taxas.

Em seguimento à publicação do diploma diversos municípios procederam à sua regulamentação, como foi o caso dos Regulamentos emanados de vários municípios alentejanos e Algarvios – Odemira, Sines, Aljezur e Vila Real de Santo António por exemplo.

No fundo, estes regulamentos permitem às autocaravanas a circulação livre enquanto veículo automóvel, mas o seu estacionamento só é autorizado nos parques de campismo ou locais adequados (entenda-se áreas de serviço).

Essa figura de estacionamento é definida nos citados regulamentos de forma a procurar englobar tudo o que é utilização dos veículos com finalidade residencial.

Assim, o artigo 15º do Regulamento de Odemira diz:

1. Será considerado estacionamento sempre que se verificarem uma ou mais das seguintes situações em qualquer veículo automóvel ou reboque, exceto em serviço de transporte de mercadorias:
 - a) Arrear os estabilizadores e colocar calços;
 - b) Abertura de janelas laterais de caravanas ou autocaravanas;
 - c) Despejar depósitos de águas residuais;
 - d) Colocação de degrau de acesso;
 - e) Realização de fogueiras;
 - f) Estender roupa;
 - g) Colocação no pavimento de material de campismo, como mesas e cadeiras;
 - h) Pernoitar.

Por último, o Decreto-lei n.º 159/2012 de 24 de Julho de 2012, destinado a regular a elaboração e implantação dos POOCs, prevê no

seu artigo 10º que "a definição ou interdição de outros aspectos relativos aos usos públicos específicos consta de editais de praia, quando estabelecidos pelos órgãos locais da Direcção-Geral da Autoridade marítima e deve contemplar designadamente o seguinte: b) a interdição de permanência de autocaravanas ou similares em parques ou zonas de estacionamento, em período nocturno a definir.

Esta norma, porém, não está regulamentada, não tendo, por isso, neste momento, aplicação prática.

F. Análise crítica do regime legal aplicável ao autocarvanismo

O sistema criado contem uma lógica que é fácil de entender: o autocarvanismo praticado fora dos parques de campismo e das áreas de serviço destinadas a a/cs - que tem de cumprir as exigências legais - não é permitido, sem licença das câmaras municipais - que obviamente ninguém vai requerer - por constituir uma prática de turismo ocasional.

Só que este sistema de todo não funciona, mesmo nos concelhos que têm em vigor o regulamento camarário respectivo.

Em primeiro lugar e decisivamente, porque ao sistema de punição das infracções é totalmente ineficaz: sendo o infractor estrangeiro na generalidade dos casos, é óbvio que o mero levantamento de um auto de notícia, após verificada a infracção e respectivo envio para a câmara para fixação da coima, coima de que depois será notificado um infrator há muito já no seu país de origem, é um convite direto à infracção com garantia de impunidade. No boca-a-boca dos caravanistas estrangeiros, Portugal é conhecido por oferecer aos caravanistas o paraíso de poderem parquear em qualquer local sem quaisquer consequências. O sistema tem pois de ser revisto, forçando o pagamento ou depósito da coima sob pena de apreensão dos

documentos da viatura e da carta do infrator, como se verifica em certas infracções ao Código da Estrada (cfr. o artigo 173º).

Em segundo lugar, porque o próprio conceito de pernoita pode levantar dúvidas quando a a/c se limita a estacionar num determinado local durante a noite, com os utentes no seu interior, respeitando as normas de estacionamento aplicáveis. Este conceito distingue-se do da prática de campismo - acampamento - que pressuporia a imobilização da viatura e ocupação de espaço superior ao do seu perímetro, em consequência da abertura de janelas para o exterior, uso de toldos, calços, mesas e cadeiras e similares.

Sem dúvida que os regulamentos municipais têm vindo a enquadrar a pernoita para estacionamento dentro do conceito de acampamento ocasional, mas conviria esclarecer a situação através da criação de uma norma com força de lei que ratificasse a posição que tem vindo a ser adotada nos citados regulamentos.

Em terceiro lugar, porque tem sido promovida por entidades públicas a criação de zonas para parqueamento das autocaravanas, com possibilidade de prática de campismo, sem preenchimento dos requisitos legais. São, em geral, espaços sem infra estruturas ou com infra estruturas deficiente em muito semelhantes aos parques destinados a veículo ligeiros normais logo não reunindo condições mínimas para o aparcamento e autocaravanas. Estes espaços estão espalhados pelo Algarve atingindo o espantoso número de cerca de 80 que compara com apenas 6 áreas de serviço criadas em obediência as normas legais.

A criação destes espaços tem sido altamente lesiva dos interesses dos parques de campismo que vêm substancialmente afetada a procura por parte dos autocaravanistas e tem óbvios custos em termos ambientais, de saúde pública e de cumprimento de normas

legais, por exemplo no que toca ao registo de cidadãos não comunitários.

Para além da sua patente ilegalidade e de fazerem uma evidente concorrência desleal aos parques de campismo e às áreas de serviço de autocaravanas (ASAs) que cumprem a lei, estes espaços privam o Estado de receitas fiscais – sobre as receitas desviadas dos parques de campismo e das ASAs – e impedem a criação de postos de trabalho por parte dos operadores legais.

Por último estes parques ilegais dão uma péssima imagem da qualidade dos equipamentos turísticos nacionais, totalmente contrária à imagem de qualidade que se pretende criar internacionalmente. Impõe-se pois fazer cumprir a lei e eliminar esses locais improvisados de estacionamento de autocaravanas.

G. As restrições ao estacionamento de auto caravanas com base no direito estradal

Alguns municípios tentam recorrer ao direito estrada, como forma de limitar a estacionamento das a/cs dentro das zonas urbanas de maior afluxo turístico. A forma de o fazerem é através da criação de áreas de estacionamento proibido exclusivamente a a/cs em regulamentos de trânsito municipais, Depois esses locais são sinalizados com placas com o sinal de proibição de estacionar previsto no CE, com um painel adicional onde ou se refere o pictograma de uma autocaravana ou se inclui o texto proibido a autocaravanas. Algumas vezes, como é o caso de Sintra, criam-se parques de estacionamento exclusivos para a/cs que não cumprem o legalmente previsto para as áreas de serviço estipuladas na Portaria 1320/2008 de 17 de Dezembro.

Conhecendo o princípio de que não pode haver proibição em matéria de trânsito sem a sinalização adequada e de que os sinais de trânsito

que é possível utilizar são apenas os que constam da lei, tem sido contestada a possibilidade de as câmaras poderem impor as referidas restrições de estacionamento discriminatoriamente às a/cs. Não é o momento de aprofundar esta questão, mas, face às dúvidas existentes, não parece discutível a necessidade de o esclarecer por via legal.

G – A desadequação à realidade do regime legal aplicável aos parques de campismo

Em Portugal, os parques de campismo, não possuem, ainda, a importância no sector turístico que detêm noutros países do ocidente da Europa, nomeadamente França e Espanha. De qualquer forma, são os parques de campismo do Alentejo e Algarve que asseguram mais de 50% do total de dormidas em parques de campismo nacionais – 2,9 milhões, num total de 5,5 milhões de dormidas em parques de campismo em 2014, cabendo 1,1 milhões ao Alentejo e 1,8 milhões ao Algarve.

De qualquer forma, há um longo caminho a percorrer para melhorar o contributo dos parques de campismo para a balança turística nacional, ao mesmo tempo que proporcionam estadias de lazer às camadas da população que não dispõem de meios económicos para pagar férias em estabelecimentos hoteleiros ou dispor de moradias de férias.

As causas desta situação são inúmeras, mas entre elas situam-se quer a apontada perda de receitas em relação ao caravanismo por falta de respeito pela legislação vigente e a desadequação da lei à evolução verificada no campismo.

Sabe-se que a regulamentação corre quase sempre atrás da realidade que se mova bem mais depressa do que a capacidade de previsão do legislador.

Esta afirmação é também verdadeira no que respeita à legislação aplicável aos parques de campismo que tem sido incapaz de acompanhar as modificações que se têm verificado no sector, particularmente no que respeita ao surgimento de novas formas de alojamento diferente das caravanas e autocaravanas – as mobilhomes - e a crescente tendência dos campistas para o recurso a alojamento complementar mais confortável dos que as tendas tradicionais.

Nada existe na lei portuguesa sobre a noção de mobilehome que é um veículo residencial de lazer transportável, que não satisfaz as exigências para circular nas vias públicas mas que dispõe de meios de mobilidade – rodas e timão – o que lhe permite deixar a qualquer momento o local em que se encontra instalada por simples tração e ser colocada na caixa do veículo de transporte. Em França a mobilehome é legalmente designada como “residência móvel de lazer”.

Em Portugal já existem alguns parques de campismo com mobilehomes instaladas num regime semelhante aos das caravanas, aliás como sucede em França onde a lei equipara o regime legal destes dois tipos de veículos. No entanto, nada parece obstar que mobilehomes possam ser detidas e geridas pela entidade que explora o parque de campismo, sem serem consideradas na quota definida para o alojamento complementar – como não o são quando pertencem a terceiros que as instalam no parque.

Em relação ao alojamento complementar – bungalows ou apartamentos -, verifica-se que a área máxima que actualmente é consentida na lei – 25% da área total do parque destinada aos campistas, nos termos do art.º 19 do decreto-lei n.º 39/2008 – é manifestamente desajustada face à evolução do mercado. Os campistas procuram cada vez mais condições e conforto e a

permanência em bungalows oferece-lhes essa possibilidade a custos vantajosos. Por outro lado, a existência de alojamentos complementares com melhores condições de conforto permitirá aos parques de campismo ter mais condições para combater a sazonalidade – objectivo de interesse geral para o turismo - que tanto os afeta negativamente.

Para satisfazer a procura existente, será necessário elevar para 50% a percentagem legalmente fixada.

Da mesma forma e pelas razões expostas, as áreas dos quartos dos bungalows devem ser revistas por não corresponderem às necessidades e não obedecerem às áreas standard praticadas pelos fabricantes.

Por último, a desadequação da lei relativamente à evolução do mercado verifica-se ainda em relação ao chamado “glamping” – campismo de glamour – que não é objeto de qualquer regulamentação e que tem de ser devidamente enquadrado no regime legal dos estabelecimentos turísticos.

H. Conclusões

1. A caótica situação do autocaravanismo em Portugal do ponto de vista da realidade no terreno e da regulamentação aplicável às autocaravanas exige a tomada de medidas legislativas imediatas.

2. Assim, deve ser alterado o decreto-lei 1320/2002 de 18 de Dezembro, no sentido de definir claramente como campismo ocasional com as legais consequências a pernoita no interior das autocaravanas estacionadas fora dos locais legalmente definidos como áreas de instalação de autocaravanas (parques de campismo e áreas de serviço)

3. Alterar o regime de fiscalização previsto para a infração às normas do campismo ocasional, por parte dos autocaravanistas, obrigando ao pagamento ou depósito imediato das coimas sob pena de apreensão dos documentos da viatura e da carta do condutor.

4. Alterar o Regulamento dos sinais de trânsito de forma a permitir sem margem para dúvida aos municípios limitar o estacionamento de autocaravanas em determinados locais.

5. Alterar os artigos 19º do decreto-lei n.º 39/2008 de 7 de Março e da Portaria n.º 132/2008 de 17 de Novembro, no sentido de criar um passar a regular a instalação de mobile homes nos parques de campismo, de elevar para 50% da área reservada a campista a área destinada a alojamento complementar nos mesmo parques e eliminar a referência a dimensões para os quartos desses alojamentos complementares.

6. Definir a regulamentação em relação "glamping".

Lisboa, 2 de Março de 2016

Associação dos Parques de Campismo do Alentejo e Algarve