

ARTÍCULOS

EL RÉGIMEN LEGAL DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO EN ESPAÑA: DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO A LA RESIDENCIA HABITUAL DE CIUDADANOS EN TIEMPO DE CRISIS (1)

Nicolás Alejandro Guillén Navarro*

Resumen: En los últimos años, los campamentos de turismo han sido receptores de personas que por su situación económica han decidido instalar su residencia habitual en los mismos. Esta situación, apoyada en gran medida por las facilidades habitacionales que ofrecen, obliga a preguntarse hasta qué punto se ha producido un cambio en la finalidad originaria de este tipo de establecimiento de alojamiento turístico y cuáles son sus consecuencias.

Las normativas autonómicas en materia de turismo recogen diferentes medidas de respuesta, pero realmente su falta de homogeneidad y escasa repercusión hace que sean insuficientes dada la importancia y tendencia creciente de esta problemática.

Palabras clave: Campamento de turismo, alojamiento residencial, núcleo de población, suelo no urbanizable, régimen sancionador.

Abstract: In the last few years, campsites are in the eye of the storm because they are receiving occupants who, due to the economic crisis, are looking for an affordable alternative residential housing.

The installation of bungalows or other permanent accommodations in campsites further strengthens these behaviors. This begs the question why there has been a change in their original purpose and their consequences.

The autonomous legal regulations on this subject coordinate different actions in response to these threats, but the absence of homogeneity and low impact of these measures make them inadequate to achieve a robust response to the problem.

Key words: Campsite, residential accommodation, settlement, rural land, penalty regime.

I. INTRODUCCIÓN

Los campamentos de turismo o campings suponen en España una modalidad clásica de establecimiento de alojamiento turístico caracterizado por su contacto con la naturaleza (2). No obstante, en el marco de una importante crisis económica, los campamentos de turismo no han estado exentos de polémica como consecuencia de ser receptores de personas que buscan un alojamiento residencial económico.

En este sentido, lejos de las medidas que se adoptan o que se pueden adoptar por parte de los poderes públicos con el objeto de proporcionar un alojamiento adecuado a los ciudadanos de conformidad con el artículo 47 de la Constitución española, los campamentos de turismo se han convertido en un modelo habitacional alternativo de personas que deciden residir en los mismos hasta superar la situación de crisis personal o económica que sufren y con ello materializar su derecho a la vivienda (3). Además, la instalación masiva de bungalows o ele-

* Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Urbanístico. Director de la Escuela de Turismo Universitaria de Zaragoza. nicolasg@unizar.es.

mentos permanentes ha impulsado en gran medida estas prácticas, llevándonos al interrogante de si realmente se ha producido una mutación en el destino de los campamentos de turismo, convirtiendo el “contacto con la naturaleza”, finalidad esencial de este tipo de establecimiento turístico, en una puerta abierta para aquellos que huyen del “acoso inmobiliario”.

En países como Inglaterra, al contrario que en España, la caravana o el *mobile home* como modelo habitacional residencial es completamente normal, regulándose detalladamente tanto su implantación, como los requisitos o estándares que debe contar el emplazamiento donde se sitúa. A ello se suma la asignación de derechos a los ocupantes de dichos alojamientos en la misma línea que los que tienen los inquilinos de una vivienda. Ello se debe en gran parte a la desvinculación turística que tienen los *mobile homes*, si bien es verdad que podemos encontrar caravanas o emplazamientos con fines vacacionales que no gozan de los derechos que como digo se asignan a los ocupantes residenciales.

La idea del parque de caravanas que se nos hace ver en series de televisión siguiendo el modelo anglosajón, en España plantea serias dudas legales. Las normativas autonómicas sobre campamentos de turismo recogen la prohibición de las prácticas residenciales mediante la regulación de periodos máximos de permanencia. Sin embargo, la falta de homogeneidad y escasa repercusión de las medidas adoptadas hasta la fecha, hace que sean insuficientes para evitar la paulatina mutación encubierta en su destino.

Por otra parte, no hay que obviar que la propia finalidad de estos establecimientos de alojamiento turístico, el contacto con la naturaleza, arrastra que su implantación se produzca en suelos no urbanizables. En este sentido, la conformación de núcleos de población en esta clase de suelo se ha constituido en uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el planeamiento.

La dispersión normativa con la que cuenta España en lo que respecta a campamentos de turismo, conlleva la necesidad de realizar un análisis comparativo de las normativas autonómicas existentes en la actualidad para comprobar cómo se lucha contra estas prácticas residenciales en cada una de las Comunidades Autónomas y la conveniencia o no de la transformación residencial y con ello las posibles consecuencias para los agentes implicados, especialmente para los propietarios de los mismos.

II. CONCEPTO LEGAL DE CAMPAMENTO DE TURISMO: DE LA TIENDA DE CAMPAÑA AL BUNGALOW

A la hora de delimitar el concepto legal de campamento de turismo, es necesario partir del origen normativo del mismo para comprobar la evolución que ha sufrido hasta nuestros días (4). Teniendo en cuenta que la figura primigenia del campamento de turismo era el denominado “acampamento turístico”, modalidad complementaria al excursionismo, su definición no aparece hasta la aprobación del Decreto de 14 de diciembre de 1956, por el que se reglamentan los campamentos de turismo “camping” (5).

En este sentido, la norma lo definía en su artículo 13 como “todo lugar en que habitualmente se instale más de tres tiendas de campaña o acampen más de diez personas”. Este hecho se acompañaba con la posibilidad de promoción de estas instalaciones tanto por el sector público, como por el privado, vinculándose este último caso con la necesidad de que el constructor, propietario o explotador estuvieran en posesión de la nacionalidad española (6). Sin duda, de esta delimitación conceptual destacaba un aspecto interesante como era la diferenciación entre campamentos públicos y campamentos privados o especiales, distinción que en realidad no atendía a la propiedad o promoción de los mismos, sino al hecho de que pudieran o no utilizarse por cualquier persona mediante retribución (7).

Lejos de esta primera definición, el concepto normativo existente en la actualidad toma como referencia el recogido en la Orden de 28 de julio de 1966, por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo. Así, su artículo 1 definía los campamentos de turismo como “aquellos terrenos debidamente delimitados y acondicionados para facilitar la vida al aire libre, en los que se pernocta bajo tienda de campaña, en remolque habitable o en cualquier elemento similar fácilmente transportable”.

Como se aprecia, esta regulación introdujo importantes cambios como la eliminación de la referencia cuantitativa de elementos, la necesidad de delimitación y acondicionamiento de los terrenos, el tener que contar con una serie de instalaciones básicas y complementarias dependiendo de

su categoría, además de vincular su capacidad a este último aspecto (8).

Avanzando en la línea temporal normativa y centrándonos en las regulaciones actuales sobre esta materia, la asunción de competencias autonómicas en materia de turismo conlleva la necesidad de analizar las diferentes regulaciones autonómicas para extraer un concepto claro de lo que se entiende por campamento de turismo (9).

Lo primero que llama la atención de la legislación vigente es la asimilación entre campamento de turismo y el anglicismo “camping”, hecho que apuntaba el Decreto de 1956 y que posteriormente se fue difuminando. Resulta curiosa la combinación conceptual, si bien en la actualidad casi la totalidad de las normativas tienden a utilizar el concepto de campamento de turismo con exclusión de la norma aragonesa que opta por el término camping a la hora de definir el mismo (artículo 2.º del Decreto 125/2004, de 11 de mayo).

Apuntado este matiz, las normativas parten de considerar el mismo como un establecimiento de alojamiento turístico, aunque no todas especifican el hecho que sea al aire libre. En este sentido, es lógico asociarlo con el contacto directo con la naturaleza, hecho sin el cual no estaríamos hablando “propiamente” de un campamento de turismo visto su origen conceptual (10).

Por lo que respecta al terreno o área que ocupa, legalmente se incide en que debe estar debidamente delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios que se establezcan por la normativa de aplica-

ción (11). Ello se asocia con la necesidad de cerramiento de su perímetro y el contar, como digo, con una serie de instalaciones que dependen de la categoría que cuente el campamento de turismo (12).

Otro aspecto importante del concepto legal es el hecho de encontrarnos ante un establecimiento de alojamiento turístico. Con ello, su propósito es el de facilitar a cualquier persona, mediante precio, la estancia temporal en tiendas de campaña, remolques habitables, caravanas o cualquier elemento similar fácilmente transportable, así como en elementos habitables tipo casa móvil o bungalow. De esta consideración se extraen dos hechos relevantes como son, por una parte, que esta actividad debe ser ofertada al público de forma habitual, profesional y mediante precio, de ahí su consideración de actividad turística (dejando ahora a un lado a los campamentos privados) y, por otra, que ésta conlleve la ocupación temporal por personas que pretendan hacer vida en contacto con la naturaleza en alojamientos móviles o instalaciones permanentes susceptibles de ser transportadas.

Conexionado con lo anterior, resulta necesario aludir a la incidencia que tienen ciertos alojamientos instalados en los campamentos de turismo en lo que a la permanencia “temporal” se refiere. Aludo con ello a la posibilidad de instalación de alojamientos permanentes que carecen de movilidad y que según la pericia en cuanto a su utilización puede dar lugar, como indica BLANQUER CRIADO (1999), a la realización de una promoción urbanística encubierta de carácter residencial.

Respecto a esta última afirmación, es cierto que las normativas autonómicas regulan la configuración y requisitos para la instalación de estos “problemáticos” alojamientos, en concreto las construcciones prefabricadas de madera y en especial los llamados bungalows que cuya regulación turística ya se remonta a la Orden de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, “bungalows” y otros alojamientos similares de carácter turístico. Ahora bien, ¿qué es un bungalow y qué incidencia tiene en la problemática que nos concierne?

Como tal, el bungalow es una construcción fija de planta baja destinada a alojamiento, aunque su instalación puede ser materialmente desmontable en gran medida porque debe carecer de cimentación (13). No obstante, el punto de conflicto no viene dado tanto por este hecho, sino por el número de estos elementos, ya sean independientes o pareados, que se pueden instalar en un campamento de turismo y que determinarán en gran parte la posibilidad de mutación residencial anteriormente apuntada.

Referido a este aspecto, se debe tener en consideración que la instalación de bungalows no debe superar el porcentaje máximo fijado legalmente sobre el número total de parcelas que cuenta el campamento. En este sentido, las normativas autonómicas no siguen un criterio unánime al fluctuar entre el máximo del 50% de la Comunidad Valenciana (artículo 7.2 del Decreto 119/2002, de 30 julio), el 40% de Aragón (artículo 26.2 del Decreto 125/2004, de 11 mayo), el 25% de Extremadura (artículo 14.3 del Decreto 170/1999, de 19 octubre) o el 15% de la superficie destinada a zona de acampada que

recoge la Comunidad de Madrid (artículo 36 del Decreto 3/1993, de 28 enero), estableciéndose a su vez porcentajes máximos de ocupación en la propia parcela que ocupa el bungalow.

Como se comprueba, la modalidad clásica de campamento de turismo heredada de la acampada tradicional ha dado paso a la configuración del mismo en torno a instalaciones permanentes (14). La búsqueda de comodidad por parte del turista arrastra la adaptación de los campings a estas demandas turísticas, si bien el presente caso es un arma de doble filo cuando lo asociamos a la posibilidad de albergar a “turistas residenciales”.

III. CAMPAMENTO DE TURISMO: ALOJAMIENTO TEMPORAL FRENTE A ALOJAMIENTO PERMANENTE

Es innegable afirmar que la implantación de instalaciones permanentes en los campamentos de turismo posibilita el que más de algún ciudadano se plantee residir en los mismos, huyendo por tanto del acoso inmobiliario acentuado en los últimos años por la crisis económica. Considerando dicha circunstancia, es interesante analizar cómo se hace frente a este problema y si realmente la ocupación que se permite en los campamentos es temporal o, por el contrario, puede enmascarar una ocupación permanente de los mismos.

El punto de partida que debemos establecer es que la estancia no puede ser permanente, sino que está limitada temporalmente.

Teniendo en cuenta esta aseveración, conviene señalar, como primer problema, la gran dispersión normativa acerca de los límites de ocupación temporal en los campamentos de turismo, oscilando entre normativas que fijan periodos a otras que, si bien no contienen disposición al respecto, censuran la admisión de campistas residenciales. A su vez hay que sumar los casos en que no encontramos referencia clara al respecto como ocurre en La Rioja, Castilla La Mancha o Canarias, en este último supuesto por inexistencia de regulación acerca de campamentos de turismo.

Respecto al primer grupo normativo, Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana (artículo 4.3 del Decreto 119/2002, de 30 julio), Islas Baleares (artículo 2 del Decreto 113/1986, de 13 de febrero) o la Región de Murcia (artículo 2 del Decreto 19/1985, de 8 de marzo) prohíben la permanencia de campistas por tiempo superior a un año, asociando a su incumplimiento la descalificación automática del campamento y su exclusión de la normativa específica sobre campamentos de turismo (Región de Murcia) o la conceptualización del camping como privado, quedando excluido de la regulación de referencia y prohibida, por tanto, su explotación turística (Comunidad Valenciana).

Relacionada con las anteriores, la regulación castellano leonesa opta por aludir a la prohibición de permanencia por tiempo superior a una temporada turística y, en todo caso, a un año, entendiéndose como temporada turística la de funcionamiento que consta en la solicitud de la autorización de

instalación y clasificación del campamento de turismo (artículos 3.2 y 35 del Decreto 168/1996, de 27 de junio). Esta situación la podemos encontrar también en Galicia, donde la estancia del usuario/a turístico/a no puede superar el período autorizado de apertura del camping (artículo 9.1 del Decreto 144/2013, de 5 de septiembre) o en Cantabria (artículo 22 del Decreto 95/2002, de 22 de agosto), regulación que establece que la relación jurídica entre el titular del establecimiento y el cliente propietario de una instalación de carácter permanente, debe formalizarse a través de contrato cuya duración no será superior a una temporada turística.

Otro bloque lo componen normativas como la aragonesa (artículo 38.2 del Decreto 125/2004, de 11 mayo) o la vasca (artículo 7.1 del Decreto 396/2013, de 30 de julio) que optan por restringir la ocupación de las instalaciones por los campistas a once meses continuados como máximo (15). En el caso del País Vasco se añade la aclaración, necesaria desde mi punto de vista, que en el caso de agotamiento de ese plazo, el usuario debe abandonar el campamento de turismo no pudiéndose celebrar un nuevo contrato para la ocupación de una parcela en el mismo camping hasta transcurrido un mes completo desde la extinción del contrato anterior.

Lejos de estos plazos prolongados, Andalucía, por ejemplo, restringe la ocupación de parcelas o cualquier otra superficie destinada a acampada por un mismo usuario turístico a un periodo máximo de ocho meses al año (artículo 40.2 del Decreto 164/2003,

de 17 de junio). Parecida situación ocurre en Extremadura en donde se prefiere fijar la estancia máxima continuada en seis meses, entendiéndose como estancia continuada cuando entre una estancia y la anterior medie tiempo inferior a cuatro meses (artículo 2.3 del Decreto 170/1999, de 19 de octubre).

Otras Comunidades Autónomas como la madrileña, que cuenta con una normativa más antigua, hacen referencia a límites ya no en meses, sino en días. En este caso asocia una consecuencia directa, lejos de las típicas sanciones económicas que veremos más adelante, y es el hecho apuntado de la pérdida de la condición turística si se permite la permanencia ininterrumpida del usuario o campista por tiempo superior a ciento ochenta días por año (artículo 5 del Decreto 3/1993, de 28 de enero).

Un último conjunto normativo lo componen las regulaciones que no establecen claramente un límite temporal de ocupación, pero sí que censuran el establecimiento de la residencia en los campamentos de turismo. Así, Cataluña (artículo 1.2 del Decreto 159/2012, de 20 de noviembre), la Comunidad Foral de Navarra (artículo 3 del Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo) o el Principado de Asturias (artículo 12 del Decreto 280/2007, de 19 de diciembre) prohíben expresamente que estos establecimientos de alojamiento turístico puedan constituirse en viviendas o, mejor dicho, que el campista residencial fije su residencia habitual en el campamento de turismo.

Por otra parte, una idea importante a analizar es si se deben extender estas pro-

hibiciones a los campamentos de turismo de uso privado y cómo regulan las normativas autonómicas este problema. Cabe recordar que esta tipología de campamento está destinada al uso exclusivo de sus socios o miembros. Independientemente de la restricción en el acceso al mismo, esto no altera el hecho de encontrarnos ante un establecimiento que ofrece una finalidad concreta, el facilitar a los usuarios un lugar adecuado para hacer la vida al aire libre durante un periodo de tiempo limitado. Esta idea conlleva la asimilación de los campamentos de uso privado con ciertos aspectos de los de uso público, entre ellos la limitación temporal. Esta circunstancia la podemos encontrar, por ejemplo, en la regulación andaluza que equipara el régimen de funcionamiento de los campamentos de turismo a ambas tipologías (vid. disposición adicional quinta del Decreto 164/2003, de 17 de junio) o la aragonesa que incluso vincula a ellos los requisitos de los campings de 3ª categoría (artículo 3.1 del Decreto 125/2004, de 11 mayo).

Por contra, otras Comunidades Autónomas optan por excluir a los campamentos de turismo de uso privado de la normativa turística. Tal es el caso de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 2 del Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo), País Vasco (artículo 2 del Decreto 396/2013, de 30 julio); Región de Murcia (artículo 2 del Decreto 19/1985, de 8 marzo) o la Comunidad Valenciana (artículo 2 del Decreto 119/2002, de 30 julio), situación esta última en donde se especifica además que esta tipología no puede utilizar “las palabras campamento de

turismo, ni camping, en su denominación y publicidad”. Estas situaciones de vacío legal nos lleva a preguntarnos si el hecho de la exclusión de la normativa de campamentos de turismo y, con ello, de los límites temporales de acomodo influye en los campamentos privados. En principio la respuesta tendría que ser afirmativa como consecuencia de, como he dicho, la exclusión de la normativa turística, pero no debemos olvidar la influencia del ámbito urbanístico y las repercusiones que conlleva especialmente la formación de núcleos de población en suelo no urbanizable cuando se encuentran instalados en dicha clase de suelo.

De todos modos, y volviendo a la problemática de partida, las restricciones temporales establecidas dejan la puerta abierta a que los campamentos de turismo puedan ser ocupados durante casi todo el año, salvo un pequeño periodo en el cual el ocupante pueda tomarse unas “vacaciones” y volver a su “residencia”. La posibilidad de encadenar contratos de alojamiento y los amplios periodos recogidos por la mayoría de las regulaciones salvo, por ejemplo, la madrileña, hace factible la asociación entre campamento de turismo y alojamiento residencial. El hecho que algunas regulaciones permitan el alojamiento durante toda la temporada turística de apertura, que como hemos visto puede ser todo el año, pone entredicho el propio espíritu de este tipo de establecimiento turístico, circunstancia que se podría evitar con una mayor restricción en el encadenamiento de contratos. Con ello me refiero a la imposibilidad de celebración enlazada de un nuevo contrato si el anterior se prolongó

durante un periodo más que razonable para considerar que lo que verdaderamente buscaba el campista no era un “contacto directo con la naturaleza”, sino huir de los altos precios de la vivienda residencial tanto en propiedad, como en alquiler. Estas acciones se podrían evitar con el establecimiento de amplios periodos de carencia que no se quedaran en un simple mes, sino que fueran más allá con el objeto de romper la rutina residencial del campista.

IV. RÉGIMEN SANCIONADOR

La limitación temporal del alojamiento en los campamentos de turismo no debe considerarse de manera independiente, sino que en todo caso hay conexas con el procedimiento sancionador recogido en las Leyes turísticas autonómicas. Como tal, éstas tipifican como infracción grave la permisividad de los responsables de los campamentos de turismo ante conductas de campistas que establecen su residencia en los mismos o simplemente sobrepasan los límites temporales de permanencia fijados.

En cuanto a las consecuencias, partimos de la imposición de una multa económica cuya cuantía mínima y máxima varía según las Comunidades Autónomas (por ejemplo, Principado de Asturias: de 601,02 a 6.010,12 euros; Castilla y León y País Vasco de 901 a 9.000 euros; Comunidad Foral de Navarra con multa de hasta 6.000 euros; Andalucía: de 2.001 a 18.000 euros; Comunidad de Madrid: 3.001 y 30.000 euros; Islas Baleares: 4.001 a 40.000 euros) (16). Aparte de ello, las normas incorporan la posibilidad de imponer sanciones accesorias

consistentes en la suspensión de la actividad o el cierre temporal del establecimiento o instalación por un tiempo no superior a seis meses o incluso en el País Vasco, la revocación del título o licencia otorgada por la Administración turística.

No hay que olvidar que estas conductas sancionables, aunque realizadas por campistas, llevan aparejada la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas titulares de empresas, establecimientos y actividades turísticas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas y que resulten responsables de los mismos a título de dolo, culpa o simple negligencia. Al fin y al cabo es el hecho de permitir un exceso temporal en la ocupación del campamento lo que origina la infracción. Otra cosa es que se hubiera producido una conducta reprochable únicamente a los campistas, en este caso se originaría un incumplimiento del reglamento interior del campamento y, a su vez, de las obligaciones generadas a través del contrato de alojamiento con la consiguiente resolución del mismo.

V. CAMPAMENTOS DE TURISMO Y NÚCLEOS DE POBLACIÓN: LA INCIDENCIA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LA PROBLEMÁTICA DE LA INSTALACIÓN DE BUNGALOWS

Un elemento asociado a los campamentos de turismo es el hecho de que éstos son establecimientos de alojamiento turístico y en ningún caso su actividad puede derivar en la constitución de un núcleo de población.

Normativas como la aragonesa (artículo 38.1 del Decreto 125/2004, de 11 mayo) y, en especial, la castellano leonesa (artículo 3.2 del Decreto 168/1996, de 27 de junio), dejan claro este aspecto matizando la completa prohibición de la venta de parcelas así como su arrendamiento, además de la ya mencionada permanencia en los mismos por tiempo superior a la permitida. Las consecuencias del incumplimiento de las restricciones se conectan con la exclusión del ámbito de aplicación de la normativa de campamentos de turismo, previa apertura del pertinente expediente sancionador, como consecuencia de su consideración como urbanización residencial.

En el conjunto jurisprudencial español se pueden encontrar diferentes pronunciamientos que analizan el hecho que un campamento de turismo termine siendo un núcleo de población. En este sentido, es interesante acudir al considerando séptimo de la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 27 enero 1982 (RJ 1982/363) en el que se delimitan ambos conceptos. Por una parte, “núcleo de población”, referido a la existencia de asentamientos permanentes, y, por otra, el “camping”, vinculado a una “pura reunión de personas y vehículos que aprovechan unos servicios comunes para gozar del contacto directo con la naturaleza”.

Como se puede apreciar, la separación entre conceptos es inherente, circunstancia fortalecida por la tipología de clasificación del suelo en donde la mayoría se asientan, el suelo no urbanizable (17). A este respecto, la misma sentencia incide, en su considerando

quinto, que los campings o campamentos de turismo “deben instalarse en terreno rústico o no urbanizable”, no sólo porque la ordinaria experiencia así lo evidencia, sino porque “así se deduce de la propia finalidad de los campamentos de turismo, facilitar la vida al aire libre, lejos del ambiente urbano e industrial donde habitualmente se vive y trabaja”.

Profundizando aún más, la sentencia interconecta la instalación de campamentos de turismo en suelo no urbanizable o rústico aludiendo al antiguo Texto Refundido de la Ley del Suelo de de 9 de abril de 1976, en donde su artículo 85.1.2ª autorizaba en suelo no urbanizable (por la remisión a él del artículo 86), “las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural”. En este sentido, y como señala PAREJA I LOZANO, C. (2006), esta normativa optó por la utilización de conceptos jurídicos indeterminados a la hora de definir qué usos o construcciones se podían admitir en esta clase de suelo, con lo que la instalación de un campamento de turismo podría acogerse perfectamente en virtud de la redacción del precepto siempre y cuando ello no derivara en la formación de un núcleo de población (18). No obstante, hay que señalar que en lo que a campamentos de turismo se refiere, dicho precepto fue un paso atrás ya que si acudíamos la Ley del Suelo de 1956, se podía encontrar en su artículo 69 una alusión directa a la instalación en suelo rústico de construcciones vinculadas a fines turísticos que exigieran ser emplazarlas en medio rural y en las que podíamos englobar a los campamentos de turismo (19).

En la actualidad, la normativa tanto estatal, como autonómica, recoge también la posibilidad de autorizar ciertos usos en suelo no urbanizable o rural. Como punto de partida, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, señala en su artículo 8 el que con carácter excepcional se permitan actos y usos específicos que sean de interés público o social, siempre y cuando contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales.

En el marco autonómico, por el ejemplo en el caso de Aragón, el artículo 35 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, sigue el mismo criterio estatal al admitir en suelo no urbanizable genérico las “construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio”. Como se analizará a continuación, la instalación de un campamento de turismo entra dentro de esta delimitación siempre que se considere respecto al mismo un interés público o social. Esta circunstancia todavía puede verse más fortalecida por el efecto positivo en el territorio, sobre todo por la atracción de visitantes e impulso económico que puede ofrecer el mismo en casos de pequeños municipios con carencia de establecimientos turísticos.

No obstante, y referido a este último aspecto, hay otras normativas autonómicas como la gallega (artículo 33.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación

urbanística y protección del medio rural de Galicia) o la catalana (artículo 47.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo), en las cuales no es necesario hacer interpretaciones sobre la asociación de la utilidad pública o interés social con los campamentos de turismo. Ello se debe a que en ellas se especifica claramente la relación de usos y actividades permitidas en esta clase de suelo, dentro de las cuales se admiten las construcciones destinadas a la actividad de campamento de turismo, siempre y cuando se respeten las determinaciones de la ordenación urbanística municipal.

V.1. La utilidad pública o interés social respecto a los campamentos de turismo

Cuando hablamos de la instalación de campamentos de turismo en suelo no urbanizable es preciso acudir a diferentes pronunciamientos jurisprudenciales para delimitar con claridad qué debe entenderse por utilidad pública o interés social y cómo se produce dicha asociación cuando de campamentos de turismo hablamos.

A este respecto, la STS de 20 octubre de 1998 (RJ\1998\8440) parte precisamente de la indeterminación de estos conceptos jurídicos. En el presente caso, el Tribunal se enfrentó a la problemática de determinar la existencia o no de utilidad pública o interés social en la implantación de un campamento de turismo, vinculando para ello la “satisfacción de las necesidades generalizadas en la masa de población a que va fundamentalmente dirigida”.

El proceso de determinación realizado por el Tribunal conllevó una denegación de la utilidad como consecuencia de que la instalación del campamento de caravanas pretendido presentaba “connotaciones notoriamente perjudiciales a los intereses del vecindario”, todo ello debido a que se pretendía su instalación aguas arriba del núcleo de población que además tenía un acusado déficit en el suministro de agua potable (fundamento jurídico quinto). Además debía sumarse el hecho que dicho camping podía convertirse en un núcleo de población ya que éste no se situaba “ni en la montaña ni en la inmediata proximidad del mar, que es lo normal en este tipo de instalaciones”, además de encontrarse a “escasos minutos de la ciudad de Bilbao”.

Como se comprueba, el margen de apreciación de la Administración es muy amplio a la hora de determinar la existencia o no de una utilidad o finalidad social, si bien el análisis de las repercusiones en la implantación del campamento de turismo ayudará en gran parte a la toma de la decisión ya sea como el caso que hemos visto anteriormente o, por ejemplo, atendiendo a las repercusiones que puede tener el mismo en el entorno paisajístico como ocurre en la STS de 24 septiembre 1986 (RJ\1986\8031), en donde se deniega la instalación de un camping en la zona del Saler por afectar a la protección paisajística que requiere la Huerta de Valencia.

Por otra parte, es interesante aludir a quiénes debe reportar esa utilidad o finalidad social que es aludida cuando su implantación se produce en suelo no urbanizable. En este sentido, la STS de 23 enero 1989 (RJ 1989/425) especifica claramente que

“las edificaciones e instalaciones en suelo no urbanizable exigen que el uso del suelo solicitado trascienda y afecte a una comunidad determinada o sectores de la misma sin exclusión, o, en su caso, a un grupo delimitado de personas que ejerzan una actividad que se halle calificada como de interés público o social aunque se restrinja a un número limitado de usuarios” (20).

En relación con lo anterior, y profundizando todavía más, hay un aspecto que crea dudas y al que la STS de 23 enero 1989 alude, y es el de si un campamento privado reúne los requisitos necesarios para ser considerado edificación o instalación de utilidad pública o interés social. A este respecto, en las Comunidades Autónomas que regulan en su normativa la equiparación entre campamentos públicos y privados podría pensarse que ésta se produciría también en este aspecto, pero más problemático resulta en las Comunidades que excluyen a los campamentos privados de la regulación turística. No obstante, en ambas situaciones, no sería desacertado acudir al fundamento jurídico segundo de la referida sentencia en el que se señala su exclusión: “pues bien, creemos que no es necesario un gran esfuerzo argumental para afirmar que esos campamentos destinados al uso exclusivo de sus propietarios o asociados carecen totalmente de utilidad pública o interés social”.

V.2. Campamentos de turismo y núcleos de población

Otro aspecto problemático de la instalación de un campamento de turismo en suelo no urbanizable, es el temor para la Admi-

nistración de que esta instalación turística llegue a convertirse en un núcleo de población.

Respecto al término “núcleo de población”, como señala GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2006), la legislación estatal ha destacado por ser poco clarificadora al respecto, siendo necesario acudir a la jurisprudencia, si bien en los últimos años algunas normas autonómicas han optado por definir el mismo. Tal es el caso de la legislación aragonesa donde el artículo 34.2 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 julio, señala que existe la posibilidad de formación de núcleo de población “cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales”. No obstante, lejos de las consideraciones conceptuales, al aludir a núcleo de población lo que se trata es de evitar que en esta clase de suelo se produzca la agrupación de edificaciones residenciales susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, tal y como se desprende de la regulación catalana (artículo 28 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 agosto).

Un pronunciamiento a destacar que trata esta confrontación entre núcleo de población y campamento de turismo es la Sentencia núm. 556/2000, de 1 abril, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) a raíz de la denegación de la declaración de interés comunitario a un campamento de turismo que por su emplazamiento adosado al casco urbano, propiciaba la formación de un núcleo de población.

Dicha sentencia analiza y discute la afirmación de la actora que alegaba que el concepto de núcleo de población sólo era aplicable a “las viviendas familiares a emplazar en suelo no urbanizable”, apoyándose en diferente jurisprudencia que, como hemos visto anteriormente, declaraba que “los campamentos de turismo son inaptos para hacer surgir núcleos de población, pues estos vienen referidos a asentamientos permanentes y no a una pura reunión de personas y vehículos que aprovechan unos servicios para gozar del contacto directo con la naturaleza”.

A este respecto, el tribunal no duda en afirmar, esta vez con base en la Ley 4/1992, 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable, que el otorgamiento de la declaración de interés comunitario a los campamentos de turismo sólo debe producirse si no se propicia la formación de un núcleo de población. A ello suma la indiferencia de que las normas urbanísticas del municipio sólo vinculen el requisito negativo de no propiciar núcleo de población a las viviendas unifamiliares, pues en todo caso señala que debe prevalecer lo dispuesto en la referida Ley y ello en conexión con lo disponía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976.

Apuntado el hecho que cuando hablamos de un núcleo de población no sólo debemos referirlos a viviendas, sino que el campamento de turismo también entra de lleno en el mismo; resulta necesario preguntarnos qué incidencia tiene en esta afirmación la instalación de bungalows en los campamentos de turismo. Realmente, la instalación masiva de este tipo de alojamientos hace

que se puedan equipar en cierta manera con unas viviendas familiares ya que en realidad cuentan con los correspondientes servicios (incluso en casos conectados a la red municipal), ello sin olvidar el acceso viario.

Como se comprueba, la instalación de campamentos de turismo en esta clase de suelo es una cuestión problemática, más ahora cuando éstos se articulan cada vez más en torno a bungalows o *mobile homes*. No obstante, tal y como apunta PAREJA I LOZANO, C. (1990), el temor a que la instalación de estos alojamientos en suelo no urbanizable termine derivando en la formación de núcleos de población y en construcción de edificaciones propias de las zonas urbanas, debe ser contrarrestado con la aprobación de normativa turística y urbanística que reconduzcan la conformación de los campamentos de turismo hacia su idea originaria. Es verdad que la sociedad del bienestar del siglo XXI prefiere la comodidad que ofrece un bungalow y que una tienda de campaña se ve incapaz de igualar. Con ello, la demanda cada vez mayor de las reservas en estos alojamientos hace que los campamentos de turismo replanteen su conformación con el peligro urbanístico de mutación en un asentamiento poblacional rotatorio, el cual desvirtúa el carácter proteccionista del suelo no urbanizable.

V.3. Campamentos de turismo y suelo urbano

Si problemática resulta la implantación de campamentos de turismo en suelo no urbanizable, no lo es menos el hecho de la posibilidad, muy discutida, de instalar un

campamento de turismo en suelo urbano. En este sentido, como se recuerda en el fundamento jurídico tercero de la STS de 16 julio 1984 (RJ\1984\4233), la Orden de 28 de julio de 1966 indicaba que no necesariamente todos los campamentos de turismo debían instalarse en suelo no urbanizable, sino que en los casos de los campamentos de primera categoría o de lujo, estos podían situarse en el casco urbano (artículo 17.d).

Trasladándonos al marco normativo actual, la verdad es que hay una gran disparidad regulatoria al respecto al no seguir las Comunidades Autónomas un criterio unánime. Así, esta reminiscencia regulatoria estatal la podemos encontrar en Extremadura (artículo 3.2.a del Decreto 170/1999, de 19 octubre) o en Castilla y León (artículo 16 del Decreto 168/1996, de 27 junio), si bien en este último caso se entrevé la existencia de campamentos de turismo en esta clase de suelo por la referencia a los mismos al regular el vallado con el que deben contar.

En otros casos, la normativa turística prohíbe directamente su instalación en esta clase de suelo como ocurre en Castilla La Mancha (artículo 4 del Decreto 247/1991, de 18 diciembre), situación que incluso la extiende al suelo urbanizable programado. No obstante, el bloque normativo más unánime es el que deriva la implantación al tipo de suelo que permita el planeamiento urbanístico o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [Comunidad de Madrid (artículo 7.12 de Decreto 3/1993, de 28 enero) o el Principado de Asturias (artículo 4.g del Decreto 280/2007, de 19 diciembre)].

Como se aprecia, las normativas turísticas no impiden que los campamentos de turismo puedan recalar en suelo urbano, siempre y cuando se respeten las prohibiciones y limitaciones en cuanto a su ubicación y zonas de riesgo. No obstante, son las normativas urbanísticas y en concreto el Plan General de Ordenación Urbana del municipio, los que dictaminarán la compatibilidad de este uso con la clase de suelo donde se pretende ubicar.

De todas maneras, la jurisprudencia ha sido muy crítica en ese sentido. Prueba de ello es la Sentencia de 22 noviembre de 1996 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) [RJCA 1996/1653], que realiza en su fundamento jurídico cuarto una crítica feroz a esta situación:

“El apartamiento de este motivo no puede estar más justificado, puesto que no se conoce ningún camping instalado en el caso urbano de población alguna, y ni siquiera junto al mismo. Porque, de no ser así, habría que empezar, como agudamente se señala en uno de los informes obrantes en el expediente administrativo, por cambiar su nombre. Y por olvidar que la existencia de este tipo de instalación obedece a favorecer una vida al aire libre, como se destaca en la Exposición de Motivos y en los artículos 1 y 17 de la Orden Ministerial 28 julio 1966, reguladora de la Ordenación de estos campamentos y desarrolla la jurisprudencia: SS. 27 enero 1982 (RJ 1982/363) y 16 julio 1984 (RJ 1984/4233). A la vez que posibilitar un turismo, sobre todo en épocas estivales, a un sector de la población, especialmente joven, sin medios para alojarse en instalaciones

hoteleras, muchas de ellas inasequibles a sus bolsillos”.

La sentencia prosigue asociando un conjunto de razones de destino turístico con la implantación de los campamentos de turismo, derivándolos al ámbito rural o a cierta distancia de los núcleos urbanos y en concreto a su instalación en suelo no urbanizable o urbanizable no programado. Con ello, debe entenderse que es la propia finalidad del campamento de turismo la que articula cuál es la mejor clase de suelo donde deben situarse, independientemente de cómo se regule su instalación.

VI. LA CARAVANA Y EL *MOBILE HOME* COMO ELEMENTO RESIDENCIAL. BREVE ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN INGLESA

Si como he señalado el uso residencial de los campamentos de turismo está sancionado en nuestro país, la utilización de los alojamientos móviles con fines residenciales si es posible en otros países como Inglaterra.

En este sentido, el auge de la caravana como residencia de ciudadanos hizo que tras la Segunda Guerra Mundial se produjera una regulación exhaustiva de estas prácticas, aprobándose en la década de los sesenta dos interesantes normativas que actualmente se encuentran vigentes: la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 y la *Caravan Sites Act* de 1968.

A través de estas normas, completadas con la ordenación sobre planeamiento, se

regula la creación de emplazamientos para alojamientos móviles residenciales, además de recogerse un marco jurídico de protección asociado a los ocupantes de los mismos.

Teniendo en cuenta que cuando hablamos de alojamientos móviles hacemos referencia a la caravana y al *mobile home* (evolución conceptual de la caravana con fines residenciales), la creación de ámbitos en donde instalar dichos alojamientos depende de un doble control (21). Como explica SPEAIGHT (2010), en primer lugar los emplazamientos deben cumplir las premisas de planeamiento (*planning permission*), de conformidad con lo establecido en la *Town and Country Planning Act* de 1990, y a continuación obtener la autorización recogida en la *Caravan Sites and Control of Development Act* de 1960 (*site licence*).

Esta última autorización se centra principalmente en el control de las condiciones higiénicas del lugar y determina en gran parte los estándares y servicios que debe prestar, los cuales se asocian esencialmente a la tipología de emplazamiento de que se trate, ya sea alojamiento residencial o, por el contrario, vacacional: *permanent residential and mobile home sites, holiday site for static caravans* y *holiday site for touring caravans* (22).

En lo que se refiere al uso del *mobile home* como alojamiento residencial, no hay que obviar la existencia de dos interesantes normas como son la *Mobile Homes Act* de 1983 y de 2013. Estas normas regulan detalladamente las relaciones contractuales entre el dueño del *mobile home* y el prope-

tario del lugar donde se asienta. Conviene advertir que este marco normativo, sobre todo el establecimiento de derechos para los inquilinos, se asocia únicamente a los propietarios de *mobile homes* con destino habitacional de carácter permanente, excluyéndose con ello los alojamientos vacacionales.

Apuntado este aspecto, a los ocupantes de los *mobile homes* se les otorga un régimen de protección parecido al que tienen los inquilinos de los inmuebles cuando nos referimos a los desahucios. A ello se suma un control normativo de situaciones tan diversas como qué ocurre en los casos de venta o donación del *mobile home*, la muerte de su propietario o la necesidad de traslado del mismo dentro del emplazamiento para el ejecutar obras de mejora en la solera.

Como se aprecia, los denominados parques de caravanas poco tienen que ver con nuestro modelo de camping. Realmente, la aplicación de las anteriores normativas se asocia únicamente a los emplazamientos con carácter residencial por lo que no son extensibles al camping inglés. En este sentido, conviene advertir que la figura inglesa se encuentra conformada esencialmente a través de tiendas de campañas (*tented camping*), excluyéndose por lo tanto la instalación de caravanas o *mobile homes* en los mismos.

Para finalizar, a la hora de implantar un camping, ya no es de aplicación la anterior normativa, sino que debe acudir a lo dispuesto en el artículo 269 de la *Public Health Act* de 1936. Dicho precepto regula la denominada *Camping site Licence*, la cual es

otorgada por la Autoridad local correspondiente. Para que esta actividad requiera o no autorización, se establece como elemento esencial el tiempo de permanencia, en concreto si la actividad se desarrolla durante más de cuarenta y dos días consecutivos o más de sesenta días en un año. A ello hay que sumar la necesidad de autorización urbanística (*planning permission*) cuando el ámbito es utilizado como camping durante más de veintiocho días al año.

VII. CONCLUSIONES

La utilización de los campamentos de turismo como medios residenciales alternativos es una problemática latente. Si bien las regulaciones autonómicas tratan de evitar la mutación en su destino a través del establecimiento de periodos máximos de permanencia, es necesario apuntar cuestiones de mejora en las mismas.

La necesidad de introducción de cortos periodos de permanencia y el establecimiento de intervalos temporales razonables entre una y otra estancia, ayudaría a combatir las prácticas residenciales. Así se evitaría el encadenamiento de contratos para la ocupación de una parcela, bungalow o *mobile home* hasta que pasara un periodo razonable de tiempo tal y como se regula en el País Vasco.

Por otra parte, las medidas anteriormente propuestas carecen de utilidad sin la existencia de una tipificación conveniente de estas conductas y un fortalecimiento de la potestad inspectora que permita que la dis-

ciplina turística ponga freno a las mismas. Debemos tener en cuenta que no sólo la acción de los ciudadanos articula estos usos indebidos, sino que además los titulares de los campamentos de turismo ven una desestacionalización de su modelo de negocio. La Administración debe poner énfasis en la protección de la legalidad y aflorar estos usos indebidos que en la actualidad son difíciles de perseguir en gran parte debido al juego de “hecha la ley, hecha la trampa” que las partes interesadas ponen en marcha con el marco normativo que hay encima de la mesa.

Si se quiere admitir que alojamientos turísticos como bungalows o *mobile homes* puedan ser considerados objeto de residencia habitual de personas, debería producirse una regulación normativa de estas situaciones, secuestrando las mismas de la legislación turística. Siguiendo el modelo inglés, la normativa urbanística debería asumir un papel fundamental, aún más cuando estaríamos ante la creación de núcleos de población.

En relación con lo anterior, se ha comprobado que uno de los grandes problemas con respecto a los campamentos de turismo es el riesgo precisamente de creación de núcleos de población cuando su implantación se produce en suelo no urbanizable. La necesidad de concurrencia de la utilidad pública o el interés social, conceptos jurídicos indeterminados, delimita claramente la posibilidad de su instalación. No obstante, hay que advertir del peligro en la determinación de estos conceptos, los cuales variarán enormemente según quién realice este jue-

go de análisis de intereses en conflicto, más cuando los campamentos de turismo pueden ser una interesante fuente de recursos económicos y de atractivo turístico. Con ello me refiero a que el peligro de conformación de un hipotético núcleo de población puede pasar a un segundo plano cuando su instalación puede fortalecer la imagen turística del municipio.

Como se aprecia a lo largo del análisis realizado, la Administración debe ser consciente de todas estas cuestiones problemáticas. Aunque en la actualidad se tratan de prácticas minoritarias, éstas van en aumento. No obstante, es cierto que una mayor protección de las políticas de vivienda ayudaría a que estas prácticas disminuyeran. A pesar de ello, estas situaciones existen y parece que están llamadas a permanecer largo tiempo dada la situación económica de nuestro país, por lo que es preciso que desde el ámbito turístico se ponga manos a la obra y se atienda convenientemente a la incidencia creciente de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011): "La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo". *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, Nº 89, pp. 15-54
- ARGULLO I MURGADAS, E. (2002): "El suelo no urbanizable: territorio e infraestructuras". *Anuario del Gobierno Local*, Nº. 1, pp. 73-80
- ASÍN CABRERA, J.M. y BAYÓN MARINE, F. (1999). "Alojamientos extrahoteleros", en BAYÓN MARINÉ, F.: 50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 932-939.
- BARREDA BARBERÁ J. (2008). *La ordenación jurídica del suelo no urbanizable*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BLANQUER CRIADO, D. (1999). *Derecho del Turismo*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2006). "La prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 29, pp. 11-74.
- GORDON, R.J.F. (1985): *The law relating to mobile homes and caravans*. London: Shaw & Sons.
- KIDETZA (FEDERACIÓN DE EUSKADI DE PADRES Y MADRES SEPARADOS) (2007): "El camping se ha convertido en la vivienda alternativa para divorciados sin recursos", Disponible en: <http://www.kidetza.com/modules.php?name=News&file=print&sid=45>.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2013): *Introducción al Derecho Urbanístico*. 4ª edición. Madrid: Marcial Pons.
- MELGOSA ARCOS, F. J. (2002). "La ordenación de los campamentos de turismo y de las acampadas", en la obra colectiva dirigida por BLANQUER CRIADO, DAVID. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, pp. 789 a 839.
- MIRANDA MONTERO, Mª. J. (1985): "El camping, la forma más reciente de turismo". *Cuadernos de geografía*, nº 37, pp. 157-174.
- PAREJA I LOZANO, C. (1990). *Régimen del suelo no urbanizable*. Madrid: Marcial Pons.
- ____ (2006): "La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, Nº Extra 225, pp. 295-322.
- PORTO REY, E. (2006): "El suelo rústico en las leyes del suelo". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Año nº 40, Nº Extra 225, pp. 323-370.

SPEAIGHT, A. (2010): *Architect's Legal Handbook: The Law for Architects*. Oxford: Elsevier.

NOTAS

(1) Estudio realizado dentro del Grupo de Investigación convalidado ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio) de la Universidad de Zaragoza.

(2) Según datos del INE de 2013, en España están abiertos 753 establecimientos con cerca de medio millón de plazas (492.720,77), que recibieron para ese año 31.186.275,85 pernотaciones.

(3) La asociación KIDETZA (2007) ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones el que personas divorciadas han optado en el País Vasco por residir en campamentos de turismo dada su situación económica. En este caso, los campings se han convertido claramente en alojamientos residenciales temporales como consecuencia de la falta de respuestas por parte de las políticas de vivienda.

(4) Como indican ASÍN CABRERA y BAYÓN MARINE (1999) y MELGOSA ARCOS (2002), los orígenes el campismo se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX con la constitución del primer Camping Club de Inglaterra. Posteriormente, la aparición de organizaciones privadas en diferentes países europeos y la regulación por algunos de ellos de esta nueva modalidad de turismo (vid. Holanda) sirvió de base para que el denominado "campismo" fuera debatido en el II Congreso de la Asociación Interparlamentaria de Turismo de 1950, base que daría lugar años más tarde a las primeras regulaciones sobre la materia en España.

(5) El Decreto de 14 de diciembre de 1956 definía el acampamento como la "actividad turístico-deportiva consistente en vivir al aire libre, pernотando bajo tienda de campaña, remolque habitable o construcción similar fácilmente transportable" (artículo 1). Este concepto se completaba con una delimitación de la actividad al aire libre con restricciones en zonas urbanas, lugares próximos a carreteras, zonas

de captación de aguas potables de abastecimiento de poblaciones o monumentos históricos o artísticos.

(6) Por lo que respecta a la nacionalidad, este último requisito no estuvo exento de polémica, de ahí que mediante el Decreto de 12 de diciembre de 1958 se exceptuara a aquellos propietarios que lo fueran antes de la fecha de promulgación del Decreto de 14 de diciembre de 1956, pero dejando la puerta abierta a la expropiación de campamentos de turismo en aras, se decía, al "interés del turismo para la Nación". Si se acude a la regulación de la Orden de 28 de julio de 1966 se puede comprobar una evolución al señalarse la libertad en el ejercicio de las actividades, siempre y cuando obtuvieran las correspondientes autorizaciones administrativas de apertura (vid. artículos 4 y siguientes). Atendiendo a los datos ofrecidos por ASÍN CABRERA y BAYÓN MARINE (1999), desde 1955 fue proliferando la apertura de campamentos de turismo sobre todo en la costa catalana siguiendo el modelo del camping La Fosca en Palamós, considerado el primero que se estableció en España. En la descripción que se hace de los sucesivos campamentos de turismo abiertos, siempre se hace referencia a empresarios españoles por lo que se entiende que la promoción extranjera tuvo escasa o nula repercusión.

(7) En cuanto a su consideración como público (artículo 17) o privado (artículo 31), el Decreto distinguía según pudieran ser utilizados por cualquier persona mediante retribución (campamentos públicos) o fueran instalados con carácter permanente o eventual y sólo pudieran ser utilizados por los miembros de la entidad propietaria u organizadora de los mismos (campamentos especiales o privados).

(8) Véase un resumen de la norma en MIRANDA MONTERO (1985). Por lo que respecta a los terrenos "debidamente delimitados y acondicionados", como se verá más adelante, se hace referencia a que el camping se encuentre aislado en todo su perímetro de tal manera que se impida el libre acceso de personas y animales.

(9) En concreto, la normativa de estudio es la siguiente: Andalucía (Decreto 164/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba la ordenación de los campamentos de turismo); Aragón (Decreto 125/2004, de 11 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Alojamientos turísticos al aire libre de Aragón);

Cantabria (Decreto 95/2002, de 22 de agosto, por el que se aprueba la ordenación y clasificación de campamentos de turismo en Cantabria); Castilla La Mancha (Decreto 247/1991, de 18 diciembre, por el que se regula la ordenación y clasificación de los campamentos de turismo); Castilla y León (Decreto 168/1996, de 27 de junio, por el que se regulan los campamentos de turismo); Cataluña (Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico); Comunidad de Madrid (Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo en la Comunidad de Madrid); Comunidad Foral de Navarra (Decreto Foral 24/2009, de 30 marzo, por el que se aprueba el reglamento de Campamentos de Turismo de Navarra); Comunidad Valenciana (Decreto 119/2002, de 30 julio, regulador de los Campamentos de Turismo); Extremadura (Decreto 170/1999, de 19 de octubre, por el que se regulan los campamentos públicos de turismo, campamentos privados y zonas de acampada municipal); Galicia (Decreto 144/2013, de 5 de septiembre, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo en Galicia); Islas Baleares (Decreto 113/1986, de 13 de febrero, sobre nueva ordenación de los campamentos de turismo en las Islas Baleares); La Rioja (Decreto 14/2011, de 4 marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo); País Vasco (Decreto 396/2013, de 30 de julio, sobre ordenación de los campings y otras modalidades de turismo de acampada en la Comunidad Autónoma de Euskadi); Principado de Asturias (Decreto 280/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de campamentos de turismo); Región de Murcia (Decreto 19/1985, de 8 de marzo, de ordenación de los campamentos públicos de turismo).

(10) Comunidades Autónomas como Aragón o Extremadura (vid. artículo 8 del Decreto 170/1999, de 19 de octubre) dejan claro que estos tipos de establecimientos turísticos son al aire libre, en especial Aragón que lo refleja incluso en el título de la propia normativa (Decreto 125/2004, de 11 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Alojamientos turísticos al aire libre de Aragón).

(11) En cuanto a su delimitación, las normativas autonómicas optan en su totalidad por exigir la utilización de materiales que respeten el entorno, excluyendo en todo caso el alambre de espino, además de

incluir la obligación de disponer de bandas cortafuegos si se encuentran en terrenos forestales o zonas arboladas. Con base en estas ideas, hay regulaciones como la andaluza que opta por cerramientos mediante vegetación autóctona (artículo 23.1 del Decreto 164/2003, de 17 junio) u otras como la asturiana (artículo 30.1 del Decreto 280/2007, de 19 diciembre), gallega (artículo 19 del Decreto 144/2013, de 5 septiembre) o madrileña (artículo 26 del Decreto 3/1993, de 28 enero), si bien se puede considerar un criterio seguido por la casi totalidad de las regulaciones autonómicas, que indican que la disposición y color del cerramiento deben respetar el entorno. Otras normativas como la castellano leonesa van más allá al establecer una altura mínima de dos metros, salvo que haya accidentes naturales que lo hagan innecesario (artículo 16.1 del Decreto 168/1996, de 27 junio) o la catalana (altura mínima de metro y medio), que añade la referencia a la necesidad de licencia urbanística y, con ello, el respeto a la normativa municipal (artículo 44 del Decreto 159/2012, de 20 de noviembre). Este criterio, aunque no se señale en la normativa de referencia, es un elemento esencial ya que será el municipio donde se sitúe el camping el que tendrá que autorizar su instalación.

(12) El Decreto de 1956 diferenciaba tres categorías: campamentos de primera, segunda y tercera clase (artículo 31). A ellos se sumaban los denominados campamentos especiales, conformados esencialmente por los campamentos privados de turismo, y los campamentos eventuales, cuya duración no podía ser superior a tres días. Sin embargo, la Orden de 28 de julio de 1966, aunque continuó con la clasificación de tres categorías (primera, segunda y tercera), añadió la categoría de lujo (artículo 11). La mayoría de las normativas autonómicas siguen con esta clasificación, si bien en el caso de Andalucía se añaden otras que se relacionan con la ubicación de sus instalaciones: playa, rural, ciudad, carretera (artículo 8 del Decreto 164/2003, de 17 junio). Otra interesante clasificación, que difiere de lo visto hasta ahora, es la de la Comunidad Valenciana, la cual distingue entre las categorías de gran confort, primera y segunda a las que se añaden especialidades como son los campings ecológicos, temáticos o el parque de vacaciones (artículo 8 del Decreto 119/2002, de 30 julio).

(13) Véase la STS de 7 mayo de 2013 (RJ/2013/3599). Aparte de ello, Galicia regula, por

ejemplo, la altura máxima de estas instalaciones al establecer un mínimo de 2,30 metros y un máximo de 3 metros contados desde el suelo a la línea de cornisa (artículo 2.2 del Decreto 144/2013, de 5 septiembre). Igualmente es interesante la vinculación de su instalación únicamente a ciertas categorías como es el caso de Aragón, que los permite sólo en los campamentos de lujo, primera y segunda categoría (artículo 26.2 del Decreto 125/2004, de 11 mayo).

(14) Referido a este aspecto, hay que aludir al “parque de vacaciones” inserto en la regulación valenciana. Esta modalidad de camping con piscina, instalaciones deportivas polivalentes, club social e infantil y animación turística, cuenta con un porcentaje superior al 20% de la zona de acampada ocupada con unidades o módulos tipo cabaña, bungalow o *mobile home*, siempre que cuenten con un mínimo de 20 unidades (artículo 8.2.1 del Decreto 119/2002, de 30 julio).

(15) A su vez, en Aragón, se permite sobrepasar el límite de los once meses para los casos de guarda o custodia de caravanas u otros vehículos transportables similares, debiendo conservar las caravanas en todo momento sus características transportables.

(16) Andalucía: artículos 71.21 y 78.2 de la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del turismo de Andalucía; Castilla y León: artículos 82.n, 85 y 86 de la Ley 14/2010, de 9 diciembre, de turismo de Castilla y León; Comunidad de Madrid: artículos 58.m y 61 de la Ley 1/1999, de 12 marzo, de turismo de Madrid; Comunidad Foral de Navarra: artículos 54.1.1 y 58.2 de la Ley Foral 7/2003, de 14 febrero, de turismo de Navarra; Islas Baleares: artículos 105.s y 109 de la Ley 8/2012, de 19 julio, de Turismo de Illes Balears; País Vasco: artículos 66.q, 71 y 73.3 de la Ley 6/1994, de 16 marzo, de turismo del País Vasco; Principado de Asturias: artículos 71.m y 77 de la Ley 7/2001, de 22 junio, de turismo de Asturias.

(17) En cuanto a la incidencia del suelo no urbanizable se puede consultar a LÓPEZ RAMÓN (2013) y los estudios de PAREJA I LOZANO (1990), ARGULLOL I MURGADAS (2002), BARREDA BARBERÁ (2008) o AGUDO GONZÁLEZ (2011).

(18) Esta misma idea se recoge en la STS de 15 octubre 1985 (RJ 1985/4595) que señala: «Las expresiones utilidad pública e interés social son conceptos jurídicos indeterminados en cuya valoración la Administración actúa con un margen de apreciación mal llamado discrecionalidad, más con ello no le exime de aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice su legalidad, obligación impuesta por el Reglamento de Gestión Urbanística que en su artículo 44.2 apartado d) exige la justificación por el interesado de estos extremos -utilidad pública e interés social- y en el número 4 de dicho artículo que “en la resolución habrá de valorarse la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación...”, al igual que ha de recordarse que la discrecionalidad de la Administración no impide el ejercicio por los Tribunales de la facultad concedida e impuesta por el artículo 106 de la Constitución de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican (Sentencia de 20 octubre 1981 [RJ 1981\3797]) y que la motivación adecuada constituye un requisito esencial en los actos administrativos, de particular trascendencia en los de carácter discrecional, ya que de no exigirse, la discrecionalidad quedaría degradada a arbitrariedad».

(19) En este sentido, PORTO REY (2006) y la STS de 16 julio de 1984 (RJ\1984\4233), en su fundamento jurídico tercero.

(20) De igual manera, la STS de 20 de octubre de 1998 (RJ 1998/8440), en su fundamento jurídico quinto, indica que el “concepto de utilidad pública o interés social ha de ir íntimamente ligado a la satisfacción de necesidades generalizadas en la masa de población a que va fundamentalmente dirigida”.

(21) GORDON (1985) pone énfasis en la equivalencia legal de dos conceptos tan diferentes explicando que es el hecho de su destino como estructura habitacional lo que subyace en el fondo, independientemente de su denominación.

(22) En este sentido, hay que hacer referencia al *Model Standard Conditions Holiday Parks* de 1989 y al *Model Standard Conditions Residential Parks* de 2008.