

LA ORDENACIÓN DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO Y DE LAS ACAMPADAS

Dr. Francisco Javier Melgosa Arcos
Universidad de Salamanca

Referencia bibliográfica: MELGOSA ARCOS, F. JAVIER “La ordenación de los campamentos de turismo y de las acampadas”, en la obra colectiva dirigida por DAVID BLANQUER CRIADO “Ordenación y gestión del territorio turístico”, Ed. Tirant lo Blanch, 2002 (págs. 792 a 741).

SUMARIO:

I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

II.- REGULACIÓN ACTUAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

III.- CLASES DE CAMPAMENTOS Y ACAMPADAS. RÉGIMEN JURÍDICO.

3.1. Campamentos públicos de turismo.

3.1.1. Categorías.

3.1.2. Superficies, infraestructuras e instalaciones.

3.1.3. Otras instalaciones y servicios.

3.2. Campamentos privados.

3.3. Acampada libre.

3.4. Campamentos juveniles y actividades al aire libre.

3.5. Otras modalidades de campamentos. Las acampadas especiales.

IV.- EMPLAZAMIENTO DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO. PROHIBICIONES Y LIMITACIONES.

V.- LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO EN SUELO NO URBANIZABLE. LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.

VI.- CAMPAMENTOS DE TURISMO Y ACAMPADAS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

VII.- CAMPAMENTOS DE TURISMO Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

7.1. Evaluación de Impacto Ambiental.

7.2. Tratamiento y eliminación de residuos.

7.3. Otros aspectos ambientales.

Las especiales condiciones geográficas y climatológicas hacen de España un país idóneo para la práctica del “campismo”, y aunque en sus orígenes tenía unas connotaciones claramente deportivas, como actividad complementaria del excursionismo, con el transcurso de los años ha ido adquiriendo una importancia creciente como actividad turística al haber calado en un amplio sector de la población, cuyas motivaciones principales son la vida al aire libre, el contacto con la naturaleza y, muchas veces, una forma más barata de hacer turismo.

La importancia económica y social que representa en estos momentos este tipo de alojamiento quedan reflejadas en los datos de la “Encuesta de ocupación en acampamentos turísticos” que realiza el Instituto Nacional de Estadística: el pasado año 2000 acamparon en España 5.545.499 turistas que generaron 28.150.790 pernотaciones (15.799.916 de españoles y 12.350.874 de extranjeros). La oferta en julio y agosto de ese mismo año llegó a ser de 1.189 establecimientos, que daban empleo a 10.000 personas.

La ordenación de los campamentos o “Campings” como alojamiento turístico se realiza por medio de la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 28 de julio de 1966 y el Real Decreto de 27 de agosto de 1982, pero ambas disposiciones han sido afectadas por la distribución competencial operada por la Constitución de 1978 que, en su artículo 148.1.18 atorga a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva para la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”.

Actualmente, todas las Comunidades Autónomas, salvo Canarias, disponen de normativa específica sobre campamentos públicos de turismo, y aunque todas ellas guardan cierta similitud con la anterior normativa estatal, a veces se encuentran diferencias que tratan de adecuar la regulación a las

peculiaridades propias de su situación geográfica (orografía, climatología, ...), a la estructura de su oferta alojativa, o al tipo de turistas que visitan esa Comunidad.

Observando estas disposiciones en su conjunto advertimos tres preocupaciones básicas en el legislador. En primer lugar, *garantizar el entorno en que los campamentos se asientan*, y en este sentido se encuentran prohibiciones y limitaciones para la ubicación en montes de utilidad pública, yacimientos arqueológicos, conjuntos histórico-artísticos, etc. En segundo lugar, un incremento de la preocupación por la *seguridad de los campistas*, tanto en la localización de los campamentos (no se pueden establecer en cauces secos de ríos o susceptibles de ser inundados, en las proximidades a industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, en los terrenos por los que discurran líneas aéreas de alta tensión, etc.), cómo en determinadas exigencias higiénico-sanitarias (potabilidad del agua, evacuación de aguas residuales, basuras). Por último, se trata de homogeneizar la oferta adecuándola a la cada vez mayor demanda de *calidad de servicios* por parte de los campistas, por ello se establece una clasificación en distintas categorías, en función de las infraestructuras y servicios de que dispongan, exigiéndose unos requisitos mínimos a cada categoría (extensión de las parcelas, servicios, etc.).

Pero además de los campamentos turísticos existen otras modalidades (campamentos privados, campamentos juveniles, acampada libre, acampadas especiales), cuyo régimen jurídico, como comprobaremos, a veces presenta lagunas y contradicciones.

I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.-

El campismo se inició a finales del S. XIX en Gran Bretaña, con la confección de las primeras tiendas de campaña y la constitución del Camping Club de Inglaterra. Unos años después, en Francia, se puso de moda un carromato tirado por caballos denominado "roulottey", especialmente popularizado por el Marqués de Sau. Sin embargo, el Informe presentado por el diputado belga Henry Marck en el *II Congreso de la Asociación Interparlamentaria de Turismo*, reunido en París, del 18 al 20 de noviembre de 1950, puso de manifiesto que el único país europeo que tenía reglamentado el campismo era Holanda, que permitía la acampada únicamente a quienes estuviesen en posesión de una licencia o tarjeta de campista otorgada por la Administración, previa certificación de su buena conducta por la autoridad local correspondiente a su domicilio, y el de autorizar la acampada, solamente en terrenos previamente habilitados a tal efecto por la autoridad competente.

Esta ausencia de reglamentación estaba justificada en dicho Informe, por el temor de los campistas a que las autoridades estableciesen únicamente prohibiciones y restricciones, en lugar de implantar una legislación que protegiese y desarrollase la práctica del campismo. Actividad que por otra parte, si estaba regulada de forma interna por organizaciones privadas existentes en varios países, tales como "*Clubs de Camping*", "*Fédérations Nationale de Camping*", y la "*Fédération Internationale des Clubs de Camping*"; esta última, fundada en 1936, con ocasión del primer "rallye" internacional de campistas¹.

Las deliberaciones del citado Congreso fueron tenidas en cuenta en la redacción del "*Plan Nacional del Turismo*", que dedicaba su Capítulo X a "El Camping", considerando que su fundamento y fin es "*establecer contacto directo con la naturaleza y el paisaje, pero añadiéndose que es, además, un procedimiento para visitar un país del modo más económico posible*".

¹ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. "*Curso de Derecho Administrativo Turístico*". Tomo IV. Editora Nacional. Madrid, 1980.

En 1953, la Federación Internacional de Camping-Caravanig acordó celebrar su próxima asamblea en Barcelona y canalizaron los trámites desde el Centro Excursionista de Cataluña² que finalmente obtuvo autorización del Gobierno Civil de Barcelona para acceder por el puesto fronterizo de la Junquera. A partir de aquí se sucedieron penosos acontecimientos: el gran número de excursionistas alarmó a las autoridades y el Gobierno Civil interpretó que se trataba de un “grupo incontrolado de comunistas marxistas, judeo-masones y compañeros de viaje que había sorprendido, bajo falsas demandas, la buena fe de las autoridades españolas” y no permitió la entrada de más campistas. A los que ya había entrado se les reagrupó en la montaña de Montjuich, y posteriormente fueron invitados a regresar a sus países³.

La primera regulación de campamentos de turismo en España se realizó por *Decreto de 14 de diciembre de 1956*, a propuesta del Ministerio de Información y Turismo. En su preámbulo reconoce los beneficiosos efectos culturales, sociales y económicos del campismo, y justifica su regulación para prevenir “*diversos inconvenientes de orden moral, estético y económico que no pueden obviarse más que reglamentándolo en debida forma, a fin de evitar su instalación incontrolada y anárquica y los daños que de la misma se derivarían en dichos sectores, y especialmente en la propiedad privada y en la riqueza forestal de la nación*”.

Esta reglamentación atribuía a los Ayuntamientos la competencia para el otorgamiento de las correspondientes licencias de apertura de los campamentos, previo informe de la Junta Local de Turismo, y en caso de no existir ésta, de la Junta Provincial; y a la Dirección General de Turismo, la inspección de los servicios.

Esta disposición estuvo en vigor -con algunas modificaciones- hasta la publicación de la Orden de 28 de julio de 1966. De las modificaciones merecen ser destacadas:

- *Orden de 7 de marzo de 1957* que prohibía acampar e instalar campamentos de turismo en terrenos afectados por prohibiciones o servidumbres públicas, establecidas de forma expresa en disposiciones legales o administrativas⁴.

- Una Orden conjunta de los Ministerios de la Gobernación y de Información y Turismo, de *30 de abril de 1957*, determinaba las condiciones técnicas de los campamentos de turismo en lo referido al emplazamiento, delimitación, abastecimiento de aguas, servicios higiénicos, asistencia sanitaria, prevención de incendios, capacidad, ... etc.

- *Orden de 2 de octubre de 1957*, complementada por otra de *21 de abril de 1958*, sobre proximidad de los campamentos públicos de turismo a carreteras y caminos, prohibía establecer campamentos a distancias inferiores a 50 metros.

- *Orden de 6 de octubre de 1965* por la que se regula el sistema a seguir para la fijación de precios en los campamentos de turismo, en la que se prohibía rebasar los precios máximos fijados por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, con lo que se eliminaba el anterior sistema de libertad de precios.

²En 1896, José María Vidal comenzó a realizar ascensiones a la Pica d'Estats, con acampadas en distintos puntos del Pirineo, creándose posteriormente el “Centro de Excursiones de Cataluña”

³Vid. ASIN CABRERA Y BAYÓN MARINÉ “*Alojamientos extrahoteleros*” (págs. 927 y ss.) en VVAA “*50 años del Turismo Español. Un análisis histórico y estructural*”, dirigida por BAYÓN MARINÉ, F. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

⁴Vg. Ley de aguas, de 13 de junio de 1979; Ley de Puertos, de 19 de enero de 1928; Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras y Caminos, de 29 de octubre de 1920, etc.

II.- REGULACIÓN ACTUAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

La moderna legislación turística se inicia en España con la publicación de la *Ley 48/1963 (BOE de 19 de julio)*, sobre competencia en materia turística, que atribuía al Ministerio de Información y Turismo unas competencias prácticamente ilimitadas (“*la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada*”). Consecuencia inmediata de la Ley de Competencias fue la aprobación del Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas, por Decreto 231/1965, de 14 de enero que, como manifiesta Luengo Yuste⁵, “representa a manera de tronco de un árbol en el que las ramas que brotan del mismo son los reglamentos específicos de las distintas empresas y actividades turísticas”.

La regulación actual del campismo, arranca precisamente de la citada Ley 48/1963, de 8 de julio, al incluir dentro de los alojamientos turísticos a los campamentos (art. 5); y del Decreto 231/1965, de 14 de enero, que facultaba al Ministerio de Información y Turismo para su regulación, apertura, clasificación, modificación y cierre (art. 7).

Al año siguiente, y en uso de las facultades otorgadas al Ministerio de Información y Turismo por la Ley de Competencias, así como por la Disposición Final Segunda del Estatuto Ordenador, dictó la *Orden de 28 de julio de 1966*, por la que se aprobó la Ordenación Turística de los Campamentos de Turismo (B.O.E. de 10 de agosto de 1966), derogando lo que quedaba vigente del Decreto de 14 de diciembre de 1956. Pero su aplicación práctica puso de manifiesto que la ubicación de los campamentos generaba problemas de tipo urbanístico, y por ello se dictó el *Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto*, sobre creación de campamentos de turismo, que toma como línea principal de actuación la planificación de la implantación de campamentos a través de “planes sectoriales”, cuya ejecución se articula con el planeamiento territorial, al objeto de que la misma tenga lugar en correlación con éste.

Los planes sectoriales podían tener un ámbito municipal, intermunicipal o provincial, y tenían que reflejar una serie de determinaciones: Superficie total del terreno que podrá dedicarse a campamentos, número de plazas a instalar en el ámbito del plan, distribución porcentual de plazas por categorías y tipos, criterios para la situación de cada campamento, cautelas a adoptar para la preservación de los recursos turísticos, y condiciones mínimas de infraestructura de los campamentos. Entre los años 1981 y 1983 la Secretaría de Estado de Turismo encargó 38 planes sectoriales a distintas empresas consultoras.

Las anteriores disposiciones fueron afectadas por el traspaso de competencias en materia de turismo a las distintas CCAA; y en la actualidad, salvo en Canarias, que se aplican las anteriores normas estatales, el resto de autonomías dispone de su propia normativa sobre campamentos de turismo:

1.- Andalucía: Decreto 154/1987, de 3 de junio, sobre ordenación y clasificación de los Campamentos de Turismo (BOJA de 21 de julio).

2. - Aragón: Decreto 79/1990, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre Campamentos de Turismo y otras modalidades de acampada (BOA de 23 de mayo); Decreto 219/1993, de 16 de diciembre, por el que se modifican las Disposiciones Transitorias del Decreto 79/1990 (BOA de 24 de diciembre).

⁵LUENGO YUSTE, J. “*Legislación Turística y Derecho Administrativo*”. Ed. Universitas, S.A. Madrid, 1992.

- 3. - Asturias:** Decreto 39/1991, de 4 de abril, sobre ordenación de los Campamentos de Turismo (BOPA de 11 de mayo).
- 4. - Baleares:** Decreto 13/1986, de 13 de febrero, sobre nueva ordenación de Campamentos de Turismo (BOCAIB de 10 de marzo).
- 5. - Castilla-La Mancha:** Decreto 247/1991, de 18 de diciembre, sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo (DOCM de 31 de diciembre).
- 6. - Castilla y León:** Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo (BOCyL de 3 de junio), modificado por Decreto 148/2001, de 17 de mayo (BOCyL de 23 de mayo); Orden de 2 de enero de 1997, por la que se desarrolla el Decreto 168/1996 (BOCyL de 28 de enero).
- 7. - Cantabria:** Decreto 40/1993, de 9 de junio de 1993, por el que se establece la ordenación y clasificación de los campamentos de turismo (BOC de 22 de junio).
- 8. - Cataluña:** Decreto 55/1982, de 4 de febrero, sobre ordenación de la práctica del camping y de los establecimientos dedicados a este fin (DOGC de 14 de abril); Decreto 167/1985, de 23 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la autorización de los establecimientos dedicados a la práctica del camping (DOGC de 10 de julio); Decreto 93/1986, de 20 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos; Orden de 11 de julio de 1986, por la que se establecen los requisitos para la instalación y el funcionamiento de los campings (DOGC de 23 de julio); Orden de 22 de enero de 1992, que modifica la Orden de 11 de julio de 1986; Decreto 196/1995, de 27 de junio, por el que se derogan diversos artículos del Decreto 167/1985, de 23 de mayo, y la Orden de 11 de julio de 1986 (DOGC de 21 de julio).
- 9. - Extremadura:** Decreto 170/1999, de 19 de octubre, por el que se regulan los públicos de turismo, privados y zonas de acampada municipal (DOE de 16 de octubre); Decreto 46/1994, de 22 de marzo, por el que se suprime la exigencia de director titulado, recogida por el Decreto 19/1985.
- 10. - Galicia:** Decreto 236/1985, de 24 de octubre, sobre ordenación de los campamentos públicos de turismo; Decreto 390/1987, de 15 de octubre por el que se modifica el anterior (DOG de 5 de noviembre).
- 11. - Madrid:** Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre Campamentos de Turismo (BOCM de 8 de febrero); Decreto 20/1996, de 8 de febrero, por el que se amplía el plazo para la adecuación de los campamentos de turismo; Decreto 165/1996, de 14 de noviembre, por el que se modifican algunos artículos del Decreto 3/1993 (BOCM de 29 de noviembre).
- 12. - Murcia:** Decreto 19/1985, de 24 de octubre, sobre ordenación de los campamentos públicos de turismo (BORM de 30 de marzo); Decreto 108/1988, de 28 de julio, que modifica el Decreto 19/1985 (BORM de 3 de octubre).
- 13. - Navarra:** Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo, sobre ordenación de los campamentos de turismo (BON de 19 de abril); Decreto 353/1997, de 24 de noviembre, por el que se amplía el plazo de adaptación de los Campamentos de Turismo a la normativa turística.

14. - País Vasco: Decreto 41/1981, de 16 de marzo, sobre ordenación de campings en el País Vasco (BOPV de 10 de abril); Decreto de 27 de julio de 1989, que modifica el anterior; Decreto de 8 de noviembre de 1988, por el que se crea la modalidad de alojamiento turístico agrícola.

15. - La Rioja: Decreto 41/1993, de 5 de agosto, por el que se regula los alojamientos turísticos en zonas de adecuación naturalista (BOR de 16 de septiembre).

16. - Comunidad Valenciana: Decreto 63/1986, de 19 de mayo, de ordenación de los Campamentos de Turismo (DOGV de 18 de junio); Decreto 89/1989, de 12 de junio, por el que se modifica el artículo 32 del Decreto 63/1986 (DOGV de 16 de junio).

III.- CLASES DE CAMPAMENTOS Y ACAMPADAS. RÉGIMEN JURÍDICO.-

Como apunta el Profesor Fernández Álvarez⁶, el Decreto de 14 de diciembre de 1956 distinguía entre “acampamento” y “campamentos de turismo”, es decir, entre la actividad de acampar practicada en forma aislada por deportistas o excursionistas, y la realizada de forma colectiva en campamentos organizados.

El acampamento se definía como “*actividad turística-deportiva consistente en vivir al aire libre, pernoctando bajo tienda de campaña, remolque habitable o construcción similar fácilmente transportable*”. Esta actividad era libre en todo el territorio nacional, salvo en determinados lugares (a menos de un kilómetro de núcleos urbanos, a menos de 50 metros de carreteras generales, montes de utilidad pública sin previa autorización del servicio forestal, etc.), así como en terrenos particulares sin consentimiento del dueño. Mientras que en el artículo 13 se consideraba campamento de turismo “*todo lugar en que habitualmente se instalen más de tres tiendas de campaña o acampen más de diez personas*”. A su vez, estos se dividían en campamentos públicos y campamentos privados, según pudiesen ser utilizados por cualquier persona mediante retribución, o sólo por los miembros de la entidad propietaria u organizadora de los mismos, respectivamente.

En la actualidad, a la vista de las disposiciones vigentes (estatales y autonómicas) nos podemos encontrar con las siguientes modalidades:

3.1. - CAMPAMENTOS PÚBLICOS DE TURISMO.-

Son los que pueden ser utilizados por cualquier persona mediante precio, y son objeto de regulación con gran detalle en todas las disposiciones de las Comunidades Autónomas, exigiéndose para su autorización el cumplimiento de una serie de requisitos (sobre parcelación, accesos, viales, señalización, seguridad contra incendios, personal, condiciones higiénico-sanitarias, recepción, etc.), mucho más estricta que el resto de modalidades de campamentos. Una vez autorizados serán inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Comunidad Autónoma donde se ubique, con la categoría que corresponda en función de sus instalaciones y servicios.

Conviene insistir que no afecta al carácter público del campamento, quien sea el promotor del mismo, sino que sea destinado a dar alojamiento a cualquier persona, mediante precio. Los promotores pueden ser tanto particulares como Instituciones Públicas, y de hecho, muchos campamentos han sido promovidos por Ayuntamientos, movidos por crear infraestructura turística, y ayudados subvenciones, principalmente de sus respectivas Comunidades Autónomas.

⁶FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. “Curso de Derecho Administrativo Turístico”. Tomo IV. Editora Nacional, 1980.

3.1.1. - Categorías.-

Los campamentos públicos de turismo, de acuerdo a sus instalaciones y servicios se clasificarán en alguna de las siguientes categorías: "Lujo", "Primera", "Segunda" y "Tercera", aunque algunas CCAA, como Castilla y León, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana, han preferido establecer sólo tres categorías, no contemplando los camping de "tercera". En el caso de Castilla y León, la supresión de una categoría⁷ se argumenta en la Exposición de Motivos del Decreto 168/1996: "*dar respuesta a las transformaciones de una demanda cada vez más exigente con las prestaciones de este tipo de alojamiento, así como con el buen fin de elevar y mejorar tanto su calidad como su imagen*".

3.1.2. - Superficies, infraestructuras e instalaciones.-

a.- Superficie y parcelación: En la mayor parte de CCAA, la superficie total de los campamentos se distribuye de acuerdo con la siguiente proporción: 75% como máximo se destinará a zona de acampada, y el 25% como mínimo se destinará a viales interiores, zonas verdes, zonas deportivas y otros servicios de uso común. En Baleares y en la Comunidad de Madrid, los porcentajes se fijan en el 70% y 30%, respectivamente.

La Superficie destinada a zona de acampada estará dividida en parcelas numeradas y delimitadas (hitos, marcas, separaciones vegetales, etc.) cuya superficie mínima varía dependiendo de la categoría del camping, y de la Comunidad en la que se encuentren. Por ejemplo, *Andalucía* fija la superficie mínima en 90 metros cuadrados a los camping de Lujo, 70 para los de 1ª, 60 para los de 2ª y 55 para los de 3ª.

También se permite una superficie de acampada no parcelada (10% en la mayor parte de CCAA, 15% en la Comunidad Valenciana, 20% en la Comunidad de Madrid y 30% en Murcia), y en ocasiones se exime de esta obligación en aquellos campamentos en los que por su orografía, cubierta vegetal, o alguna otra circunstancia excepcional, no sea conveniente la misma, si bien asegurando en todo momento que el número de campistas no supere la capacidad máxima⁸ del campamento.

En algunas CCAA (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, País Vasco, ...) se permite dos tipos de parcelas: Unas "*ordinarias*", destinadas a la ubicación de un albergue móvil y un vehículo, y otras "*reducidas*", cuya ocupación se limita a un máximo de dos personas con tienda, moto o bicicleta. En este último caso, la superficie mínima se reduce considerablemente.

b- Accesos, viales interiores, y aparcamiento de vehículos: Todos los campamentos deberán disponer de unos accesos con una anchura mínima que garantice el tránsito y la circulación de vehículos. Así mismo, dispondrán de unos viales interiores que permitan la libre circulación y tránsito por su interior; de tal manera que se puedan distribuir adecuadamente los vehículos y sus remolques, permitir la circulación de equipos móviles de extinción de incendios y una rápida evacuación en caso de emergencia⁹.

⁷El Decreto 122/1987, de 9 de abril sí contemplaba los camping de "tercera", y en las Disposiciones Transitorias del Decreto 168/1996, de 27 de junio se concede un plazo de tres años para que los campamentos de tercera adecúen sus instalaciones a las exigencias que se determinan como mínimo para los de segunda categoría. Posteriormente, el plazo fue ampliado, por Decreto 139/1999, de 24 de junio, y lo mismo sucedió en la Comunidad de Madrid (Decreto 20/1996, de 8 de febrero, por el que se amplía el plazo para la adecuación de los campamentos).

⁸La capacidad máxima del camping y el dimensionamiento de los servicios se determinará a razón de 3 (Andalucía, Aragón, Baleares, ...) o 4 (Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León, ...) personas por parcela o unidad de acampada.

⁹Por regla general, se exige que los viales tengan una anchura mínima de 5 metros, cuando es de doble sentido, y de 3 metros cuando es de un solo sentido de circulación.

Igualmente, deben disponer de un área para aparcamiento de vehículos situado en el interior del recinto, con el fin de permitir el estacionamiento de vehículos de aquellas parcelas que tengan prevista su ubicación en lugar diferente al del alojamiento, aunque en casos excepcionales, por razón de la ubicación, se permite que esté situado en un lugar próximo, fuera del recinto.

c.- Servicios higiénicos: Los campamentos de turismo tienen obligación de disponer de bloques de servicios higiénicos para satisfacer las necesidades de los usuarios y, además, no deben estar alejados de las parcelas (V.g. máximo 200 m. en Castilla y León, 250 en la Comunidad de Madrid). Estos servicios estarán compuestos de duchas, lavabos e inodoros totalmente independientes para hombres y mujeres.

d.- Servicio de Recepción: Situada siempre próxima a la entrada para facilitar a los clientes la información necesaria en la contratación de servicios, y constituyendo el centro de relación con los usuarios a efectos administrativos, asistenciales y de información.

e.- Restaurantes, cafeterías y bares: Los restaurantes, cafeterías, bares y piscinas instaladas en el interior de los campamentos se regirán por sus respectivas reglamentaciones¹⁰ y sus servicios e instalaciones serán acordes a la categoría de los mismos.

f.- Área destinada a alojamiento formada por elementos habitables tipo bungalow o casa móvil: Con el argumento de fomentar una utilización menos estacional de la oferta, algunas CCAA permiten la posibilidad de destinar una zona, que oscila entre un 8% en Asturias y un 25% en Castilla y León y Extremadura, para la instalación de elementos habitables, tipo casa móvil o bungalow¹¹.

3.1.3. - Otras instalaciones y servicios:

Dependiendo de la categoría del campamento, además de todas las anteriores deberán disponer de otras instalaciones y servicios, aunque las exigencias varían de una a otra CCAA. Lo establecido en el *Decreto 154/1987, de 3 de junio*, sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo en *Andalucía*, nos puede dar una idea:

¹⁰Decreto 81/1999, de 8 de junio, por el que se establecen normas sobre ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile en *Aragón*; Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de restaurantes, cafeterías y bares en *Castilla y León*; Decreto 317/1994, por el que se establecen normas sobre la ordenación y clasificación de los establecimientos de restauración en *Cataluña*; Decreto 2/1992, de 16 de enero, de regulación de la oferta turística complementaria en las *Islas Baleares*; Orden de 6 de abril de 1987, sobre restaurantes, cafeterías, bares y similares en *Andalucía*; etc. En las CCAA que no han legislado sobre la materia son aplicables las normas estatales (Orden de 17 de marzo de 1965 por la que se aprueba la ordenación turística de restaurante; y Orden de 17 de marzo de 1965 por la que se aprueba la ordenación turística de cafeterías).

¹¹*Castilla y León* permite la instalación de estos elementos pero con las siguientes condiciones: a) La superficie máxima ocupada por estos dos tipos de alojamiento no podrá ser superior al 25% de la zona de acampada, b) La ubicación del área no será preferente respecto a la demanda, y quedará claramente diferenciada del resto, c) No se permitirá ningún tipo de instalación fija, cierres, pavimentos, jardineras y, en general, cualesquiera otros elementos de carácter análogo, d) Las medidas de las parcelas estarán en relación con la categoría del campamento (90, 70 y 60 metros cuadrados en los campamentos de Lujo, 1ª y 2ª, respectivamente), e) Las instalaciones serán de planta baja, f) Estos elementos habitables serán explotadas por el titular del campamento, g) En ningún caso podrán ser utilizadas como residencia permanente, h) Estas instalaciones serán únicamente autorizadas mientras tenga vigencia la autorización oficial del campamento, de forma que desaparecido éste, perderán su autorización, debiendo ser trasladadas o derruidas.

Instalaciones y servicios	Lujo	1ª	2ª	3ª
Sala de reuniones	SI con TV en color	--	--	--
Sala de juegos de salón	SI	SI, o salón de TV	--	--
Peluquerías	SI	--	--	--
Sala de curas y primeros auxilios	SI	SI	--	--
Supermercado	SI	SI	--	--
Fregaderos	1 cada 20 parcelas	1 cada 30 parcelas	1 cada 35 parcelas	1 cada 35 parcelas
Lavapies	1 cada 100 parcelas	1 cada 150 parcelas	--	--
Enchufes	En el 50% de las parcelas	En el 35% de las parcelas	En el 10% de las parcelas	--
Parque infantil con aparatos e instalaciones	2 metros cuadrados por parcela	1,5 metros cuadrados por parcela	--	--
Piscina	Dos para adultos y para niños	2 para adultos	--	--
Instalaciones deportivas	Cancha de tenis, mini-golf, etc.	Zona delimitada para deportes (petanca, voleibol, etc.)	--	--
Asistencia sanitaria	Médico con visita diaria y servicio asegurado de ATS.	Médico y ATS con visita asegurada	Asistencia médica asegurada	Asistencia médica asegurada
Teléfonos públicos	1 cada 100 parcelas	1 cada 250 parcelas	1	1
Venta de prensa	Nacional y extranjera	SI	--	--

3.2. - CAMPAMENTOS PRIVADOS.-

Los campamentos privados son los que, siendo titularidad de una entidad privada o pública, legalmente constituida, estén destinados al uso exclusivo de los miembros o socios de la misma, sin que afecte el carácter público o privado de la entidad titular. A diferencia de los públicos, estos campamentos no se clasifican por categorías.

Regulados en la Orden de 28 de julio de 1966, no existe acuerdo entre los legisladores autonómicos sobre este tipo de campamentos, y nos podemos encontrar con las siguientes situaciones:

1. - *Comunidades Autónomas que les excluyen expresamente del ámbito de aplicación de las normas sobre campamentos públicos.*- En varios Decretos autonómicos (Baleares, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Murcia, y Comunidad Valenciana, etc.) se excluyen expresamente del régimen jurídico de los públicos. En estos casos entiendo, que se regirán por sus propias normas; no obstante, sí estarán afectados por las prohibiciones específicas de ubicación establecidas para los campamentos públicos, e igualmente deberán cumplir las prescripciones contenidas en otras legislaciones sectoriales (ambientales, sanitarias, urbanísticas, etc.).

También entendemos que están obligados a comunicar su apertura a la Administración Turística de su Comunidad Autónoma, que a su vez puede realizar inspecciones para comprobar si se cumplen los requisitos de los campamentos privados, o si las personas alojadas son socios o no.

2. - *Regulación expresa.*- Otras Comunidades Autónomas (Aragón, Extremadura, Madrid y País Vasco) establecen un régimen jurídico para los campamentos privados en la misma norma que los públicos, y por ello están sometidos a un régimen de autorización y de prescripciones técnicas, que en determinados aspectos se asemeja a los públicos. Así, Aragón exige el cumplimiento -como mínimo- de los mismos requisitos de infraestructura que a los públicos de Tercera Categoría; La Comunidad de Madrid, les aplica los Títulos I y II (Disposiciones Generales y Régimen de Autorización), y exige un mínimo de infraestructura que a un campamento público de Segunda Categoría; y País Vasco, exige las mismas infraestructuras que a los públicos (se remite a los artículos 4 a 9), y un régimen similar de autorización.

Al igual que la Orden de 1966, las tres disposiciones autonómicas prohíben la ubicación de campamentos privados a menos de un kilómetro de un campamento público; así mismo están obligados a su identificación, cuyo distintivo es una tienda de campaña, en cuyo interior aparecerá la palabra “privado”.

3. - Y por último, otras Comunidades Autónomas (Andalucía y Castilla-La Mancha) adoptan una *solución intermedia* entre las dos anteriores, al establecer que se regirán por sus propias normas, sometiéndose al Decreto que regula los campamentos públicos en lo referido a la comunicación de su funcionamiento a la Administración Turística, y a su señalización con el rótulo de “campamento privado”. Quedan igualmente sujetos a la actividad inspectora de la Comunidad.

3.3. - ACAMPADA LIBRE.-

Regulada en la Orden de 28 de julio de 1966 (arts. 46 y 47), tampoco encontramos un régimen común en las disposiciones autonómicas. Así nos encontramos con una postura mayoritaria de admisión y regulación (Asturias, Andalucía, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana); en otras se prohíbe sólo aparentemente (Aragón y Galicia); en el País Vasco se prohíbe de forma expresa; y en otro bloque de Comunidades (Castilla y León y Comunidad de Madrid) donde el legislador no se pronuncia sobre esta modalidad.

Por “acampada libre” entendemos, la que se realiza sin someterse a ningún tipo de autorización, aunque sí a unas limitaciones de lugar, número de campistas, pernoctaciones, etc., lo que a veces nos invita a cuestionar tal denominación; de hecho se trata de una modalidad cuya regulación –cuando existe- adolece a menudo de imprecisiones.

La Orden de 28 de julio de 1966 la regula en el Título IV “*De la acampada fuera de los campamentos de turismo*”, contemplando verdaderamente dos clases de acampada libre. Una que podríamos denominar “normal”, que es la instalación conjunta de hasta tres tiendas o caravanas, siempre que el número de campistas no sea superior a diez ni la acampada mayor de tres días; y otra “excepcional”, ya que el Ministerio podía autorizar la instalación conjunta de más de tres tiendas o caravanas o la acampada de más de diez personas o por más de tres días cuando lo solicitase con quince días de antelación, cualquier organismo o entidad, pública o privada para la práctica por sus miembros de esta actividad, acompañando la autorización del propietario de los terrenos. En ambos casos se prohibía acampar en aquellos lugares en los que no se podían instalar campamentos públicos de turismo.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas que regulan la acampada libre, observamos una definición común, con algún pequeño matiz; y también nos encontramos con un alto grado de homogeneidad en lo referido al sistema de prohibiciones de acampar (en sitios prohibidos para los

campamentos públicos, no ubicarse a menos de un kilómetro de éstos o de núcleo urbano, etc.). Veamos algunas referencias a la acampada libre en los Decretos autonómicos:

a.- *Andalucía*: Se considera libre la acampada individual, o la de grupo, con un número máximo de tres albergues distantes de otros más de 500 metros, y con una permanencia máxima de tres días en el mismo lugar. Si se incumplen estos requisitos se considerará clandestina.

Si la acampada tiene lugar en terreno de un particular que lo destine de forma habitual y mediante precio a tal fin, incurrirá en responsabilidad administrativa, al estar ejerciendo una actividad sin licencia. Y si la acampada clandestina se produce en terrenos propiedad de un ente público - pensemos en un Ayuntamiento-, incumpliendo las disposiciones dictadas al efecto por estos entes, las Autoridades Turísticas concededoras del hecho la notificarán al Ente de que se trate, señalando los efectos que el incumplimiento de la normativa legal conlleva sobre los intereses generales del turismo (Arts. 37 y 38).

b.- *Asturias*: El Decreto asturiano establece una regulación bastante más completa que otras CCAA, contemplando dos modalidades de acampada libre: La acampada libre itinerante y la acampada libre en montaña.

Se considera acampada libre a la itinerante, es decir, aquella que respetando los derechos de propiedad o de uso del suelo, tenga lugar fuera de los campings autorizados. No podrán instalar conjuntamente más de 3 tiendas, caravanas o cualquier otro medio de acampada, sin que en ningún caso pueda exceder de 9 el número de acampadores, ni prolongarse la acampada en el mismo lugar más de 3 días.

No se puede realizar acampada libre, a menos de un kilómetro de campamentos públicos, de núcleo habitado o de lugares concurridos, como playas. Tampoco a menos de 100 metros de los márgenes de los ríos o carreteras.

Los acampados deberán trasladar los residuos derivados de la acampada hasta su vertido en recipientes expuestos expresamente para este fin; de lo contrario serán responsables del deterioro y residuos abandonados que se produzcan, siendo sancionados según la legislación vigente.

En cuanto a la “acampada libre en montaña”, podrá realizarse en zonas de cotas superiores a 1.000 metros y que disten un mínimo de una hora de marcha desde cualquier punto accesible por medio de vehículos de motor. Y las tiendas no podrán instalarse antes de las 20 horas y deberán levantarse antes de las 9 horas del día siguiente.

c.- *Baleares*: Regula la acampada libre en el artículo 7 de su Decreto, definiéndola como “aquella que respetando los derechos de propiedad o de uso, tenga lugar fuera de los camping, por grupos integrados por un número máximo de tres tiendas, caravanas o cualquier otro medio de acampada, separadas de otro posible grupo como mínimo un kilómetro y con una permanencia máxima en el mismo de tres días. Conjuntamente los grupos de tres tiendas no rebasarán las nueve personas”.

En cuanto a prohibiciones, se incrementa la distancia de salvaguardia de los camping públicos, hasta tres kilómetros.

d.- *Cantabria*: Prohíbe la acampada libre a menos de cinco kilómetros¹² de un camping o núcleo urbano, de lugares de uso público, lugares concurridos con las playas y a menos de 100 m. de los márgenes de ríos o carreteras.

Por otra parte, establece la modalidad de “*acampada libre-controlada*” en zonas determinadas por los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales, con las siguientes limitaciones:

- La duración máxima será de dos días.
- La capacidad de la zona total de acampada se determinará a razón de 25 metros cuadrados por campista.
- Este tipo de acampada sólo podrá realizarse mediante tiendas de campaña.

Mención especial merecen las Comunidades de *Aragón* y *Galicia*, donde se prohíbe con carácter general la acampada libre en sentido estricto, pero permiten la “acampada libre itinerante”, cuyo concepto no se aparta de los vistos hasta ahora; y en el caso de Aragón es tan amplia la relación modalidades especiales de acampada, que prácticamente tienen cobertura todas las necesidades reales de los campistas.

Todo ello nos invita a pensar, que lo que el legislador quiere prohibir verdaderamente es la acampada libre “incontrolada”, y así se desprende de varias disposiciones –casi siempre posteriores– que reglamentan acampadas “controladas” en diversos lugares y por distintas razones. Por ejemplo, *Navarra* establece las condiciones medioambientales de la acampada libre por *Decreto Foral 226/1993*, de 19 de julio, y con ello pretende “reordenar la práctica de la acampada libre en Navarra, fijando algunas determinaciones mínimas pero básicas”. En tal sentido, se prohíbe el ejercicio de esta práctica en el interior de determinados espacios naturales portadores de valores ecológicos o históricos necesitados de protección¹³; se limita la práctica de acampadas en grupo (no puede practicarse en el mismo lugar en grupos de más de diez personas o de tres tiendas, ni por espacio de tiempo superior a tres días consecutivos), y se somete a una autorización de las Entidades Locales.

Castilla-La Mancha delimita las zonas de acampada controlada y establece normas para su uso en la *Orden de 8 de octubre de 1998*. No requiere autorización previa, pero debe respetarse en todo caso la capacidad máxima de cada una de ellas, así como las normas de uso: a) La duración máxima de estancia en una zona de acampada será de seis días consecutivos. b) No está permitido dejar instaladas tiendas o caravanas de forma permanente para su ocupación ocasional. c) No está permitido estacionar caravanas o albergues móviles fuera de las zonas donde se autorice el tráfico rodado. d) La utilización del fuego sólo se permite en las zonas expresamente autorizadas para ello, bien sea en las instalaciones dispuestas al efecto o mediante barbacoas portátiles y con carbón comercial o camping-gas. No se permite el arranque de ramas o troncos de los árboles, aceptándose únicamente la recogida de leña muerta del suelo. e) Las basuras y demás residuos deben depositarse en los recipientes o contenedores dispuestos para dicho uso. f) Está prohibido verter cualquier tipo de residuos en los ríos, arroyos y cursos o masas de agua en general, o utilizar en los mismos detergentes, jabones o lejías para lavar o fregar. g) Los animales domésticos no podrán estar sueltos.

El TSJ del País Vasco se pronuncia en sentencia de 20 de octubre de 1999 (RJCA 3594) sobre la impugnación de la Resolución del Ayuntamiento de Oiarzun, de fecha 16 de abril de 1996, por la

¹² Igual distancia se exige en los Decretos extremeño y valenciano.

¹³ Queda prohibida en los siguientes terrenos: a) Terrenos clasificados como Reserva Integral, Reserva Natural, Enclave Natural o áreas de Protección de la Fauna Silvestre y sus hábitats, b) A menos de diez metros de cauces fluviales, c) A menos de 3 metros del borde del Camino de Santiago, Cañadas o itinerario del Plazaola, etc. (art. 2).

que se aprueba definitivamente la Ordenanza para la regulación de las zonas de acampada libre en su término municipal. Entre los motivos de impugnación, está el de la incompetencia del órgano por razón de la materia, el de nulidad de pleno derecho atendiendo a lo dispuesto en el artículo 62.1g) de la Ley 30/1992, en relación a lo dispuesto en los artículos 57.3 y 188 de la Ley del Suelo de 1976, al constituir el acto impugnado una reserva de dispensación y una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres, y el de infracción de la regulación sobre ordenación de los campamentos del País Vasco.

Sobre la naturaleza jurídica de la ordenanza impugnada, es decir, si estamos ante una Ordenanza sobre el uso del suelo o urbanística, o ante una ordenanza sobre turismo o medio ambiente, la Sala concluye *“que se trata de una ordenanza urbanística, reguladora del uso del suelo, en concreto, la utilización del suelo en término municipal para la instalación de la actividad de acampada libre, prohibiéndola en determinadas zonas del municipio y permitiéndola y organizándola en otras; materia urbanística, la regulada, que no se ve perturbada porque el uso del suelo ordenado, como actividad de ocio desarrollada al aire libre, pueda tangencialmente tener incidencia en otras materias de competencia municipal como son la turística o la medio ambiental. Partiendo de que estamos ante un instrumento normativo urbanístico que, además, altera los usos que las NN SS municipales asignaban para el suelo en el que se permite la actividad de acampada libre, es decir, estando ante una ordenanza propia del planeamiento general, su procedimiento de elaboración y aprobación debe ser el mismo que el establecido para aprobar un plan, como se indicaba en el art. 42 de la LS de 1976”*. Además, añade *“ligado a lo anterior está la incompetencia del ayuntamiento para aprobar con carácter definitivo la ordenanza impugnada; competencia que está atribuida a la Diputación Foral de Guipúzcoa ...”*.

3.4. - CAMPAMENTOS JUVENILES Y ACTIVIDADES AL AIRE LIBRE.-

En todas las disposiciones autonómicas sobre campamentos públicos de turismo se establece una cláusula general de exclusión de esta normativa a los *“campamentos juveniles, albergues y colonias”*. Modalidades que sirven de apoyo a un grupo cada vez mayor de actividades relacionadas con el ocio y el tiempo libre, donde –en principio- predomina el aspecto formativo sobre el de alojamiento; no obstante, dada la variedad, en algunos casos es difícil deslindar donde terminan los aspectos educativos, juveniles o deportivos, y donde empieza el carácter turístico.

Su regulación se inició con el Decreto de 8 de enero de 1957, derogado en el mismo año por otro de 27 de junio de 1957. Este último fue derogado, a su vez, por el Decreto 2253/1974, de 20 de julio, sobre organización de campamentos, albergues, centros de vacaciones, colonias y marchas juveniles (BOE de 15 de agosto). La autorización la concedía el Gobernador Civil de la Provincia, y al frente de estos establecimientos tenía que figurar como “jefe” una persona especialmente titulada al efecto según lo establecido en la Orden de 25 de noviembre de 1976, sobre condiciones de idoneidad para dirigir campamentos, albergues, colonias y marchas juveniles.

Por Resolución de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural de 29 de junio de 1981, se creó la Red Española de Centros de Juventud y Promoción Sociocultural (RECAS), la Red Española de Albergues y Residencias Juveniles (REAJ) y la Red Española de Campamentos y Campos de Trabajo (RECAT).

Actualmente, estas actividades han sido objeto de regulación específica por parte de cada Comunidad Autónoma¹⁴, en virtud de las atribuciones conferidas por la Constitución Española (Art.

¹⁴Andalucía: Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre organización de acampadas y campamentos juveniles, desarrollado por la Orden de 11 de febrero

148.1. números 18 y 19), y generalmente se adscriben a efectos administrativos a la Consejería competente en materia de juventud y deporte.

Analizando las disposiciones de las CCAA nos encontramos con una larga lista de instalaciones y de actividades juveniles (albergues juveniles, campamentos juveniles, granjas escuelas, residencias juveniles, colonias, campos de trabajo para jóvenes, marchas y travesías, campamentos de verano, etc.)¹⁵, pero algunas de ellas, por exigir mayores niveles de equipamiento e infraestructura que los campamentos y acampadas, o por tener un régimen jurídico específico, como los albergues¹⁶ y residencias juveniles, quedan fuera del ámbito de este estudio.

Como ocurre con las tipologías, tampoco hay homogeneidad entre las normas autonómicas a la hora de definir las actividades al aire libre. Así, en el artículo 2 del Decreto andaluz (45/2000, de 31 de enero), por “*Acampada Juvenil*” se entiende la organización de campos de trabajo, marchas, colonias y cualquier actividad de similar naturaleza que tengan un contenido educativo, ecológico, deportivo o recreativo, en la que participen más de diez personas y cuya duración mínima sea de tres días y hasta un máximo de cinco e impliquen la colocación sobre el terreno de algún tipo de instalación eventual destinada a habitación o el asentamiento en espacios naturales; y por “*Campamentos Juvenil*”, las actividades en el apartado anterior (sobre acampada juvenil) cuya duración sea de más de cinco días y hasta tres meses, y en la que participen más de diez personas. Cuando estas actividades se realicen durante el período comprendido entre los meses de junio y septiembre, tendrán la consideración de campamento de verano. Mientras que el Decreto aragonés (68/1997, de 13 de mayo) considera que son *acampadas juveniles*, aquellas actividades juveniles de tiempo libre en las que el alojamiento se realice en tiendas de campaña u otros sistemas semejantes, ya se instalen en zonas acondicionadas para campamentos o en cualquier otro terreno.

Por razones obvias, la primera diferencia entre los campamentos juveniles y los turísticos, está en los potenciales usuarios, ya que los primeros están orientados a los “jóvenes”¹⁷ y, además, estarán dirigidos, no por titulados en turismo, sino por personas que estén en posesión de titulaciones (“*Coordinador de Tiempo Libre*”, “*Monitor de Tiempo Libre*”, “*Director de Actividades de Tiempo Libre*”, “*Director de Campos de Trabajo*”, etc.) homologados, reconocidas o expedidas por las Administraciones autonómicas¹⁸. Por ejemplo, el Decreto Foral 147/1998, de 27 de abril (Navarra), establece en su artículo 4, que las actividades con jóvenes deberán estar dirigidas y contarán con un responsable directo y permanente en la actividad que, como mínimo, será: a) En actividades en las que

de 2000; Aragón: Decreto 68/1997, de 13 de mayo, que regula las condiciones en que deben realizarse determinadas actividades de tiempo libre; Asturias: Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan las actividades juveniles al aire libre; Cantabria: Decreto 23/1986, de 2 de mayo, sobre regulación de campamentos juveniles, modificado por Decreto 33/1996, de 15 de abril; Castilla y León: Decreto 66/1993, de 25 de marzo, regulador de las actividades al aire libre; Cataluña: Decreto 269/1985, de 19 de septiembre, de ordenación de casas de colonias y albergues juveniles; Decreto 295/1993, de 24 de noviembre, sobre actividades de campamentos juveniles, colonias, campos de trabajo, centros de vacaciones y rutas con niños y jóvenes menores de 18 años; Galicia: Decreto 33/1997, de 13 de febrero, por el que se regula el reconocimiento oficial y las condiciones técnicas de las instalaciones juveniles; Comunidad de Madrid: Decreto 7/1993, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre acampadas juveniles; Navarra: Decreto Foral 147/1998, de 27 de abril, que regula determinadas actividades juveniles al aire libre en; País Vasco: Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre ordenación de albergues e instalaciones destinados a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles; Comunidad Valenciana: Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, por el que se regulan las acampadas y el uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad; etc.

¹⁵Las diferencias de los albergues y colonias, respecto a los campamentos y acampadas se pueden deducir de la propia definición. a) *Albergue Juvenil*: toda instalación fija que se destine a facilitar alojamiento a la juventud, como lugar de paso en sus desplazamientos o como marco de una actividad de tiempo libre; b) *Colonia*: las actividades juveniles de tiempo libre que se desarrollan utilizando para el alojamiento de los participantes un edificio, destinado a morada humana, tales como albergues, residencias, casas de colonias, u otros alojamientos similares.

¹⁶Vid. Decreto 84/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Albergues y Refugios como alojamientos turísticos en Aragón; Decreto 83/1998, de 28 de julio, sobre ordenación de los albergues juveniles y creación de la Red de Albergues Juveniles de Castilla-La Mancha; Decreto Foral 69/1999, de 30 de noviembre, de 1 de marzo, de ordenación de los albergues turísticos de Navarra; Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre ordenación de albergues e instalaciones destinados a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles en la C.A. del País Vasco; etc.

¹⁷Comunidades Autónomas como Galicia, Navarra, etc., establecen una edad máxima de 30 años.

¹⁸Vid. Decreto 240/1993, de 6 de octubre, sobre regulación de Escuelas de Formación en el campo de la Animación Juvenil y el Tiempo Libre en Castilla y León; Decreto 313/1995, de 23 de noviembre, que regula la figura del Director de actividades de tiempo libre en Galicia.

el número de participantes sea superior a 20, un Director titulado en actividades de Tiempo Libre; b) En actividades con 20 o menos participantes, un Monitor titulado en actividades de Tiempo Libre; c) En Campos de Trabajo para jóvenes, un Director titulado en Campos de Trabajo para Jóvenes.

Las entidades privadas o públicas que pretendan organizar una de estas actividades deberán presentar la solicitud ante la Consejería competente en materia de juventud de la Comunidad Autónoma correspondiente, adjuntando, entre otros documentos: los que acrediten la cualificación de los responsables, memoria explicativa de las medidas higiénico-sanitarias y plan de evacuación, pólizas de seguros de accidentes y de responsabilidad civil, autorización del propietario de la finca donde se vaya a desarrollar, etc.

En cuanto a ubicación, se establecen prohibiciones y limitaciones, unas veces coincidentes, y otras, más restrictivas que las reguladas para los campamentos públicos de turismo, que se comentarán en el siguiente apartado. Sirvan como ejemplo, las prohibiciones establecidas en Navarra cuando las actividades con jóvenes no se realizan en locales o establecimientos fijos (Art. 8 del Decreto Foral 147/1998). No se podrán instalar:

- A distancia inferior a un kilómetro de un camping o núcleo urbano concurrido, ni a menos de 10 metros de los márgenes de los ríos, ni a menos de 50 metros de carreteras de la red primaria o de la red secundaria, y vías de ferrocarril, medidos desde la arista exterior de la explanación.
- En terrenos situados en ramblas, lechos secos de los ríos o torrentes y en los susceptibles de ser inundados.
- A distancia inferior a 25 metros de áreas forestales arboladas, o incluso a distancia superior a 25 metros, si en dicha franja hubiera arbustos o vegetación densa.
- En terrenos situados junto a taludes y en rasante inferior a carreteras, caminos, cauces fluviales u otros elementos que pudieran ocasionar derrumbamientos o caídas sobre la zona.
- En lugares que por cualquier causa pudieran resultar peligrosos, en razón de la frecuente presencia de vientos huracanados o tormentas eléctricas, y los insalubres por contaminación de aire y aguas, entre otros.
- En terrenos cuyos accesos no fueran adecuados para garantizar la evacuación de las personas participantes en la actividad o la llegada de los servicios de emergencia, debido a su vulnerabilidad, escasas dimensiones, o no sean capaces de soportar una carga de 300 kg. por metro cuadrado.
- En los terrenos sobre los que discurran líneas aéreas de alta tensión.
- En un radio inferior a 200 metros de los lugares de captación de aguas para el consumo humano o abrevaderos de ganado.
- A menos de 500 metros de monumentos o conjuntos de interés histórico-artístico, incluido el trazado del Camino de Santiago.
- A distancia inferior a 500 metros del lugar de vertido de aguas residuales domésticas o industriales.
- En terrenos de pendiente superior al 10%.
- En aquellos lugares afectados por otras prohibiciones o servidumbres establecidas por disposiciones legales o reglamentarias.

Un aspecto bastante común a todas las disposiciones reguladoras de estas actividades, es la falta de armonización con las legislaciones urbanísticas, y así lo pone de manifiesto el propio *Justicia de Aragón* (Recomendación de 20 de octubre de 1997), con relación al Decreto 68/1997, de 13 de mayo,

por el que se regula las condiciones en que deben realizarse determinadas actividades de tiempo libre en esta Comunidad (“Se observa una absoluta falta de consideración a la normativa urbanística aplicable”). El Decreto prevé que la acampada puede realizarse en una instalación turística o en otra instalación distinta, fija o móvil. La primera no plantea especiales problemas (se aplica el Decreto 79/1990), pero la cuestión se complica con las “otras instalaciones, fijas o móviles”, por estar sujetas a un específico régimen de autorización de naturaleza urbanística tramitado por las Comisiones Provinciales de Urbanismo; y en este sentido, las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Huesca, Teruel y Zaragoza, someten a autorización los usos de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, como por ejemplo los usos de carácter recreativo, las instalaciones de recreo, las actividades de esparcimiento, campings y demás campamentos de turismo (Recomendación cuarta). En la recomendación Tercera considera que la regulación de las condiciones de emplazamiento vulneran en algunos casos los principios de competencia y jerarquía normativa, al establecer mayores restricciones que las propias normas sectoriales estatales y autonómicas (Ley de Aguas, Leyes de Carreteras, Ley de Patrimonio Histórico ...).

3.5. – OTRAS MODALIDADES DE CAMPAMENTOS. LAS ACAMPADAS ESPECIALES.-

Junto a los campamentos públicos de turismo, algunas CCAA contemplan en su normativa algunas modalidades que podemos denominar “especiales”, constituyendo sin duda un buen ejemplo de la voluntad del legislador que, manteniendo -como hemos visto- un régimen común, incluye ciertas peculiaridades que son señas de identidad propias de su territorio, como son los cortijos andaluces, los caseríos vascos, las masías catalanas, o las zonas montañosas aragonesas.

a. - *Andalucía*: El Decreto andaluz establece dos modalidades especiales: el “*Campin-Cortijo*”, como anejo a cortijos, y cuyos acampados participarán de la vida y ambiente de los mismos sin interferir en los trabajos propios de éstos¹⁹; y las “*Áreas de Acampada*”, que pueden ser promovidos sólo por Corporaciones Locales y otros Entes Públicos, y a las que se exigen muchos menos requisitos de infraestructura que a los camping públicos, con el fin de dar un servicio en zonas próximas a lugares donde la afluencia de campistas revista especial gravedad por sus efectos sobre el orden público, la limpieza, la sanidad o la naturaleza. Esta segunda modalidad se crea con un cierto carácter transitorio, pues será clausurada cuando se instalen campamentos públicos que puedan sustituirla en sus prestaciones.

b. - *Aragón*: El Decreto 79/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, que, recordemos -prohíbe la acampada libre-, sin embargo, establece una amplia y original variedad de modalidades de “alojamiento al aire libre” que abarca prácticamente todas las posibilidades de campismo en ese territorio. Nos referimos a las áreas de acampada, acampada en casas rurales aisladas, acampadas itinerantes, acampadas por actividades profesionales, acampadas especiales, y acampadas en montes catalogados.

Las *Áreas de Acampada* se equiparan en todos los aspectos a los campamentos públicos de turismo, excepto en las exigencias de instalaciones y servicios, para los que se establecen sus propios requisitos (artículo 42). No podrán ubicarse donde no pueda hacerlo un campamento de turismo, ni en zonas que dispongan ya de estos, a una distancia inferior a 20 kms.

La *Acampada en Casa Rural* permite a los propietarios de viviendas rurales situadas en explotaciones agrícolas, habilitar una zona de acampada y utilizar los propios servicios higiénicos y de

¹⁹El área de acampada no se hallará a mayor distancia 500 metros de las edificaciones del cortijo, y las parcelas, que no superarán el número de 20, no tendrán una superficie inferior a 55 metros cuadrados.

suministro de agua de la vivienda. La superficie mínima de la zona de acampada anexa a la vivienda será de 750 metros cuadrados, y el número máximo de unidades de acampada permitidas será de 6, con un total de 18 personas.

En el capítulo VI, titulado “Otras modalidades de acampada”, recoge: a) *Acampadas itinerantes*, que son las realizadas fuera de los campamentos de turismo o de las áreas de acampada, por grupos integrados por un máximo de 3 tiendas y 9 personas, con una permanencia en el mismo lugar no superior a dos noches; b) *Acampadas de alta montaña* que podrán realizarse en zonas de cota superior a 1.500 metros, que disten un mínimo de 2 horas de marcha desde cualquier punto accesible por medio de vehículos a motor, por un período no superior a 3 pernoctas en cada punto de acampada; c) *Acampadas por actividades profesionales*; y d) *Acampadas especiales*, cuando son con finalidades culturales, recreativas o privadas (no podrán realizarse a menos de 5 km. de un camping o área de acampada, salvo excepciones).

c. – *Extremadura*: El Decreto 170/1999, de 19 de octubre dedica el Título III a la regulación de las “*Zonas de acampada municipal*” que son aquellas áreas de terreno de titularidad pública, convenientemente delimitadas y equipadas con servicios básicos por el correspondiente Ayuntamiento, destinadas a facilitar la estancia en tiendas u otras instalaciones móviles, mediante precio, en aquellos municipios o comarcas donde determinados eventos o recursos turísticos provoquen un exceso de demanda puntual o temporal por parte de los usuarios.

La autorización de apertura se tramita ante la Dirección General de Turismo, y se aplica supletoriamente lo dispuesto para los campamentos públicos, cuando no esté especialmente regulado en su propio apartado.

d. - *País Vasco*: Recoge en el Título IV dos modalidades de “acampadas especiales”. Por un lado la “*acampada en caseríos de explotación agrícola*”, y la “*acampada en zonas naturales*”, que permite a los propietarios de terrenos cuya original situación, topografía, riqueza forestal o cualquier otra circunstancia peculiar y que deseen llevar a efecto una utilización turística de los mismos, puedan solicitar a la Administración Turística la declaración de “Zona especial” a efectos de la posterior autorización de acampada.

Cataluña reguló el *camping-masía*²⁰, con el fin de promover el equipamiento turístico de comarcas del interior y de la montaña (Orden de 11 de julio de 1986), pero fue derogado por Decreto 196/1995, de 27 de junio, que concedía un plazo de 5 años para que pudieran adaptarse a las otras categorías de camping existentes.

IV.- EMPLAZAMIENTO DE LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO. PROHIBICIONES Y LIMITACIONES.-

La preocupación por la seguridad de los usuarios y por la preservación del entorno se ha traducido en una serie de prohibiciones y limitaciones para la instalación de campamentos de turismo en determinados lugares:

a). - *En terrenos situados en barrancos, lechos secos de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos que por cualquier causa resulten insalubres o peligrosos.*

²⁰La Administración Turística de Cataluña podía autorizar que los camping públicos y privados pudiesen adoptar la modalidad especial de *camping-masía*, con las siguientes limitaciones: No se podían instalar a menos de 3 km. de un camping público ni a menos de 1 km. de núcleo habitado, y como máximo podían acampar 50 albergues móviles.

Esta prohibición nos trae el triste recuerdo de “la catástrofe de Biescas” ocurrida el 7 de agosto de 1996, como consecuencia del desbordamiento del río Gállego. La avalancha de agua causó la muerte de 87 personas que estaban acampadas en el camping Las Nieves, situado en el valle. Al hilo de este suceso la CODA (Coordinadoras de Defensa Ambiental) denunció que en España existen más de 400 campings y zonas de acampada situados en esas áreas de riesgo; y una “tienda de campaña es mucho más vulnerable a una riada que cualquier otra construcción”²¹.

La peligrosidad de ubicar campamentos sobre terrenos de estas características orográficas ha sido considerada por el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de octubre de 1997, desestimando los recursos de apelación interpuestos por la Abogacía del Estado y el particular, contra la sentencia que anulaba las resoluciones del presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro referentes a la autorización concedida, para aprovechamiento como zona de acampada de unos terrenos en la margen izquierda del río Gállego -precisamente en Biescas (Huesca)-; la Sala señala que no existe base suficiente para cuestionar la naturaleza de dominio público hidráulico del terreno en cuestión, y por ello, la Administración debió denegar la autorización solicitada (arts. 77.3 del Reglamento del dominio público hidráulico y 8.a) del Decreto 54/1984 de 12 de julio de la Diputación de Aragón) advirtiendo el hecho de que se trataba de un terreno susceptible de ser inundado y, por tanto, peligroso.

b). - En un radio inferior a 150 o 200 metros -dependiendo de cada autonomía- de lugares de captación de agua potable para el abastecimiento de poblaciones.

c). - En las proximidades de los lugares en que se ubiquen actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RAMINP)²². En estos casos corresponde a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas la determinación de las distancias adecuadas.

El RAMINP sustituyó sin grandes diferencias al anterior Reglamento y nomenclátor de 1925, desarrollando sus efectos de conformidad con una división cuatripartita de las actividades: 1) Peligrosas o susceptibles de dañar a las personas o bienes, 2) Nocivas o capaces de provocar efectos perturbadores sobre determinados recursos naturales, 3) Insalubres, que inciden directa o indirectamente sobre la salud, y 4) Molestas, porque producen incomodidad por efecto de su desarrollo. Se caracteriza por su carácter integrador, ya que contempla dentro del mismo todas las afecciones que pueda ocasionar una actividad, como puedan ser la contaminación atmosférica y del agua, por ruidos y vibraciones, por residuos sólidos, por residuos tóxicos y peligrosos y por instalaciones radioactivas, así como los peligros de incendio o de otro tipo que puedan derivarse del ejercicio de la misma²³.

Pero la transformación realizada desde la entrada en vigor de la CE, con la asunción de competencias por las CCAA, y la adhesión de España a las Comunidades Europeas, han motivado

²¹Diario “El Mundo” de fecha 7 de agosto de 1997 (Pág. 18).

²²Vid. BLANQUER CRIADO, D. “Derecho del Turismo” (págs. 166 a 168). Tirant lo Blanch, 1999.

²³Pueden ampliarse conocimientos sobre “Actividades Clasificadas” en las siguientes obras: DOMPER FERRANDO, J. “El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas”, 2 tomos, Ed. Civitas, 1992; “Las actividades clasificadas”, “Las licencias municipales de medio ambiente versión la licencia de actividades clasificadas”, en ESTEVE PARDO, J. (Coord.) “Derecho del Medio Ambiente y Administración Local”. Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, 1996.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “La Ley de Actividades Clasificadas: Un importante instrumento para la protección del medio ambiente en Castilla y León”, en Revista de Medio Ambiente en Castilla y León, núm. 8, 1997; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El medio ambiente urbano y las vecindades industriales”, Ed. IEAL, Madrid, 1973; MARTÍN MATEO, R. “La policía industrial”, en “Tratado de Derecho Ambiental”, Tomo I. Ed. Trivium, 1991; SAN SEGUNDO ROMO, R. “Actividades Clasificadas y Evaluación de Impacto Ambiental en Castilla y León”, en MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.) “Estudios de Derecho y Gestión Ambiental”. Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999; VEGA JURADO, D. “La disciplina ambiental de las actividades industriales”, Ed. Tecnos, 1994.

una actualización por parte de cada autonomía (norma con rango de Ley, regulación de las funciones y facultades de cada órgano, etc.)²⁴.

El TSJ de Andalucía, en sentencia de 15 de julio de 2000, ha desestimado el recurso contencioso-administrativo, del propietario de los terrenos en los que instaló en principio un campamento de naturaleza pública para el que no obtuvo licencia del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), al comprobar que en realidad las instalaciones del mismo se correspondían con las de un campamento privado. Comunicación que motivó la tramitación de la licencia, aún no obtenida, como si de un campamento privado se tratase, pero que tampoco fue otorgada, ya que la misma debía ajustarse a las prescripciones del RAMINP, por lo que no siendo compatible la instalación con los usos del suelo, no podía entenderse concedida por silencio administrativo.

También hay que tener en cuenta en este apartado, que la instalación de campamentos de turismo está sometida a la normativa de actividades clasificadas, aunque no esté recogido de forma expresa en los anexos de las disposiciones de las CCAA. Sin embargo hay que entender que el apartado “hostelería” o “actividades recreativas” comprende a los campings. Por ello, el promotor deberá solicitar “licencia de actividad” ante el Ayuntamiento en cuyo término pretenda ubicar dicha actividad.

d). - En una distancia próxima al entorno de Bienes de Interés Cultural legalmente declarados o que se les haya incoado expediente de declaración. La distancia varía de unas a otras CCAA: 500 metros en Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana; 1000 metros en Extremadura; 200 metros en la Comunidad de Madrid y en el País Vasco; 50 metros en Navarra; etc.

A este respecto, la STS de 23 de abril de 1999 desestima el recurso de casación contra la Sentencia de TSJ de Cataluña, de 16 de febrero de 1993. El recurso se promovió contra la sentencia que anuló el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Tarragona de conceder licencia de obra para la construcción de un almacén en el camping “Park Playa Bará”, afectado por el área de protección del Arco de Bará, al no respetar la limitación que contenía en el informe vinculante del Consejo de Patrimonio Cultural de Cataluña.

Otros bienes gozan de protección específica, como es el caso del “Camino de Santiago”. La Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago que discurren por Galicia, prohíbe el establecimiento de campamentos y, en general, cualquier tipo de acampada colectiva o individual en las zonas laterales de protección, que consistirán en dos franjas de terreno a ambos lados del mismo de una anchura mínima de tres metros a partir de su línea exterior; y el Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo, de regulación de los campamentos de turismo en Navarra, prohíbe instalar campamentos a menos de 30 metros del Camino de Santiago y calzadas históricas.

e). - En terrenos por los que discurran líneas aéreas de alta tensión.

²⁴Ley Foral 16/1989 de 05-12-1989, sobre Control Actividades Clasificadas para Protección Medio Ambiente, C.A. Navarra; Ley 3/1989 de 02-05-1989, de Actividades Clasificadas, C.A. Valencia; Decreto 54/1990 de 26-03-1990, sobre Nomenclátor de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, conforme art. 1 L 3/1989, de 2 mayo, sobre actividades clasificadas, C.A. Valenciana; Ley 5/1993 de 21-10-1993, de Actividades Clasificadas de la C.A. Castilla y León; Ley 10/1991 de 04-04-1991, de Protección Medio Ambiente, C.A. Madrid; Ley 7/1994 de 18-05-1994, de Protección Ambiental en Andalucía; Ley 1/1995 de 08-03-1995, de Protección Medio Ambiente Murcia; Ley 1/1995 de 02-01-1995, de Protección Ambiental Galicia; Ley 8/1995 de 30-03-1995, sobre Atribución de Competencias a Consejos Insulares, Actividades Clasificadas y Parques Acuáticos, Procedimiento e Infracciones y Sanciones, C.A. Islas Baleares; Ley 1/1998 de 08-01-1998, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y actividades Clasificadas en la C.A. Canarias; etc.

f). - *En un radio inferior a 500* (Aragón, Comunidad de Madrid, ...) *o 1.000* (en otras CCAA) *metros de terrenos dedicados a almacenamiento de desechos y residuos sólidos y a instalaciones depuradoras de aguas residuales o industriales ajenas.*

g). - *En las proximidades de la red ferroviaria* (Un mínimo de 50 metros en Aragón, Extremadura y Comunidad de Madrid; 75 en Castilla-León; 250 en Castilla-La Mancha; etc.).

h). - *En la proximidad de carreteras, autovías y autopistas.* La Comunidad de Madrid exige las siguientes distancias mínimas, contadas desde las aristas exteriores de la explanación:

- 150 metros de las autopistas y autovías.
- 100 metros de las carreteras nacionales de la red estatal.
- 50 metros de las restantes carreteras.

i). - *En terrenos circundantes al perímetro del nivel máximo de los embalses y al de la línea definidora de los lagos y lagunas en una distancia de 50 metros.*

j). - *En los montes declarados de utilidad pública y en los consorciados y en las zonas cuyas especiales características medioambientales exijan la autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente.* En esta línea, se pronunció el TS en STS de 30 de enero de 1998, al desestimar el recurso de apelación contra la sentencia del TSJ de Castilla y León, relativa a la denegación por parte del Ayuntamiento de Vinuesa (Soria), de la solicitud de ocupación de terrenos de un monte de utilidad pública para la instalación de un camping .

k). - *En general, en aquellos lugares que, por exigencias del interés militar, industrial, comercial, turístico o de protección de espacios naturales o de otros intereses o servidumbres públicas, esté expresamente prohibido por disposiciones legales o reglamentarias.*

V.- LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO EN SUELO NO URBANIZABLE. LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL-

Los Textos Refundidos de las Leyes del Suelo de 1976 y 1992 conceptuaban como suelo “no urbanizable” el constituido por los terrenos no incluidos en las otras clases de suelo (urbano y urbanizable)²⁵, mientras que en leyes autonómicas²⁶ y en la propia Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones se introduce una caracterización positiva, frente a la anterior concepción residual²⁷.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo, en su artículo 9, establece que “tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1^a) Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación

²⁵Art. 80 del TRLS-1976 y art. 12 del TRLS-1992.

²⁶Ley 4/1992, de 5 de junio, del Suelo no Urbanizable de la Comunidad Valenciana (art. 1.1); Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (art. 9); Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (art. 49); Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de Baleares (art. 2); Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (art. 47); Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja (art. 12); Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón (art. 19); Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León (art. 15); Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (art. 54).

²⁷Vid. FERNÁNDEZ FERRERAS, C. “Régimen jurídico del suelo no urbanizable común”. Revista de Estudios Locales. EXTRAORDINARIO JULIO 1999.

territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2ª) Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”.

A su vez, las legislaciones autonómicas recogen distintas categorías o subcategorías de suelo no urbanizable, en función de los valores que se quiere proteger: *Asturias*²⁸ (de especial protección, de interés, de costas, de infraestructuras, núcleo rural, y genérico); *Aragón* (genérico y especial); *Castilla y León* (rústico común, rústico de entorno urbano, rústico con asentamiento tradicional, rústico con protección agropecuaria, rústico con protección de infraestructuras, rústico con protección cultural, rústico con protección natural y rústico con protección especial); *País Vasco* (no urbanizable protegido, no urbanizable de núcleo rural y no urbanizable común); *Comunidad Valenciana*²⁹ (no urbanizable de especial protección y no urbanizable común)³⁰, etc. En las CCAA que carecen de legislación urbanística propia, se aplica el TRLS de 1976 o de 1992, que contemplan las categorías de suelo no urbanizable protegido y suelo no urbanizable común, a no ser que el Plan General Municipal o las Normas Subsidiarias, en su caso, establezcan subcategorías dentro del protegido.

La característica básica del suelo no urbanizable o rústico es la exclusión o preservación del proceso de desarrollo urbano. Los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable tendrán derecho a disponer de ellos conforme a su naturaleza rústica, pudiendo destinarlos a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. En resumen, como ponía de manifiesto la STS de 28 de octubre de 1987, “en suelo no urbanizable se prohíbe edificar, salvo muy contadas excepciones” (F.J. tercero).

Uno de los supuestos excepcionales a esta regla general es el que permite la edificación por causas de *utilidad pública o interés social*³¹, cuya determinación no deja de ser una discrecionalidad del legislador, quien atendiendo a las necesidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación concreta, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como tales³². Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y no se demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder.

La existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, pues es sabido que los particulares pueden gestionar actividades en las que concurra interés social y que éste no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil; por otro lado, el interés social no es identificable exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter³³. Tampoco es necesaria una declaración expresa, sino que puede producirse porque una norma atribuya este carácter a determinadas construcciones, o porque así lo determine la autoridad urbanística.

²⁸Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural del Principado de Asturias.

²⁹Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable.

³⁰Vid. PAREJO ALFONSO, L., Y BLANC CLAVERO, F. “*Derecho Urbanístico Valenciano*”. Tirant lo Blanch, 1997.

³¹“Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que haya de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población ...” (Art. 16.3.2ª del TRLS-1992).

³²STS de 16 de julio de 1997, F. J. Cuarto.

³³STS de 13 de julio de 1984.

Haciendo un repaso de la jurisprudencia, comprobamos que en unos casos se ha estimado que concurren las circunstancias de utilidad pública e interés social para la construcción de campamentos de turismo en suelo no urbanizable, mientras que en otros se ha rechazado.

a). - Supuestos de autorización de campamentos en suelo no urbanizable:

1). - STS de 27 de enero de 1982. Se estima que su autorización es posible bien por vía directa de licencia municipal, como instalación al servicio de la carretera, o bien por la vía del artículo 43.3 TRLS-1976 como instalación pública o de interés social. Entre otras razones considera: *“Si, por lo tanto, es una finalidad del ordenamiento turístico fomentar la instalación de campings, y éstos, para facilitar la vida al aire libre, lejos del ambiente urbano e industrial, es lógico y casi necesario que se instalen en terreno rústico, en pleno contacto con el campo y la naturaleza, es muy probable que su instalación esté permitida en el art. 85.1.2ª del TRLS, que autoriza en suelo no urbanizable (por la remisión a éste del art. 86) las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, pues, de no entenderse en esa manera, habría que concluirse que la LS ilógicamente prohibió la instalación de nuevos campings o que sólo la autorizó en suelo urbano o en suelo urbanizable (esto es, destinado a ser urbano), lo cual pugna con la naturaleza misma de los campamentos de turismo”*.

2). - STS de 16 de julio de 1984.- Sobre la construcción de un camping en San Lorenzo de Hortons (Barcelona), el TS acepta algunos considerandos de la sentencia apelada: c) el Plan General de Ordenación de San Lorenzo de Hortons, vigente desde su aprobación en 10 de octubre de 1966, para el sector en que se ubica la finca “Can Ferraguet” no establece ninguna referencia que impida la instalación del campamento de turismo que nos ocupa, estando situada dicha finca en zona rústica; por tanto ha de estarse, no a la Ley del Suelo de 1956, sino dada la fecha de petición de la licencia, al vigente Texto Refundido de 9 de abril del 1976, para dilucidar si la actividad que se pretende viene permitida por la vigente Ley del Suelo; d) el hecho de que ésta última no contenga una disposición concreta, como la del artículo 69 de la anterior, que aludía a la instalación en suelo rústico de construcciones vinculadas a fines turísticos que exijan emplazarlas en medio rural, no significa que la nueva normativa vede tal actividad, pues de los artículos 85 y 86 del Texto Refundido se infiere que en el suelo no urbanizable *“podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural”* norma que sin duda abarca a las instalaciones turísticas, dado que la citada Orden de 28 de julio de 1966 caracteriza los campamentos de turismo como destinados a facilitar la vida al aire libre (Considerando Tercero).

3. - STS de 5 de febrero de 1991, desestima el recurso del Ayuntamiento de Formentera, que había denegado la licencia para la construcción de un camping, a pesar de que la Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares lo había declarado de interés social. *“Este conjunto de razones justifican que estos campings no sólo deban establecerse en el ámbito rural, a cierta distancia de los núcleos, especialmente muy poblados, sino que sea en ellos precisamente donde deban montarse, porque constituyen uno de los supuestos en los que con mayor razón merecen gozar de la excepción prevista en el art. 86, en relación con el 85 de la Ley del Suelo”* (F.J. Cuarto)

b). - Supuestos en los que se ha denegado la autorización para la instalación de campamentos en suelo no urbanizable:

1). - STS de 24 de septiembre de 1986. No se da lugar al recurso de apelación, al afirmar la Sala que el Plan de Ordenación de Valencia y su Comarca impone una protección paisajística,

precisando, además en cuanto a la “Zona de Huerta” que su uso será exclusivamente agrícola, por lo que ha de considerarse justamente denegada la aprobación previa (solicitada por el cauce del art. 43.3 TRLS) para la instalación de un camping.

2). - STSJ de Cataluña de 31 de octubre de 1997. Desestima el recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria de la autorización previa a licencia para ocupar suelo no urbanizable mediante la *instalación de un aparcamiento de caravanas*, siendo procedente examinar si en la obra concurre interés social o utilidad pública. Entiende que la instalación podría tener interés social de acreditarse la inexistencia de lugares donde depositarlas en Tarragona, como alega el recurrente pero no justifica. Y aunque es hecho notorio que en Cataluña tal medio de disfrute del tiempo libre es ampliamente utilizado, sin embargo, se desconoce el volumen de caravanas matriculado en el territorio de la Comunidad y el número de aparcamientos autorizados para aquellos que permitiera valorar el invocado interés público y social.

3). - STS de 20 de octubre de 1998. No estima las pretensiones de los demandantes que pretendían obtener autorización para la instalación de un campamento de turismo para caravanas y módulos de viviendas transportables en el paraje Añíbarri de Munguía (Vizcaya), por no apreciarse utilidad pública o interés social. Entiende que la actividad proyectada no es un uso deportivo sino un asentamiento humano de carácter estable, una parcelación urbanística en suelo no urbanizable.

La sentencia anterior nos conecta con otro de los objetivos perseguidos por el legislador que, como señala acertadamente BLANQUER CRIADO, es el de impedir la parcelación del suelo rústico o la formación de núcleos de población. *“Con la prohibición de parcelación se pretende evitar una utilización fraudulenta del campamento para encubrir la realización de una promoción urbanística de carácter residencial mediante la instalación de bungalows o instalaciones similares que carecen de movilidad (así sucede con las caravanas de gran tamaño que pierden su condición de transportables)”*³⁴.

En este punto es preciso traer a colación las “medidas disuasorias” recogidas en las normas reguladoras de los campamentos con el fin de evitar el uso fraudulento, prohibiendo –por ejemplo- la venta o el arrendamiento de parcelas, o imponiendo un límite máximo de permanencia del turista en un camping (Andalucía y Extremadura, 6 meses; Comunidad de Madrid, 180 días al año; Aragón, 11 meses; Baleares, Castilla y León, Murcia, Navarra, Comunidad Valenciana, un año, etc.). También se prohíbe al usuario la realización de obras en las parcelas, y la edificación o instalación de cualquier elemento fijo permanente. La contravención de estas prohibiciones podrá dar lugar a la consideración del campamento como urbanización residencial, y su exclusión, por tanto, de la regulación turística.

En general todas las normas autonómicas sobre campamentos hacen una remisión genérica a lo dispuesto en la legislación urbanística, para, acto seguido, establecer las prohibiciones comentadas en el epígrafe anterior. Una de las excepciones se encuentra en el Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo, de regulación de los campamentos de turismo en *Navarra*, que establece expresamente que sólo podrán desarrollarse en las siguientes categorías de suelo no urbanizable: a) Suelo de media productividad agrícola y ganadera, y b) Suelo genérico. Excepcionalmente, y en las condiciones ambientales específicas que se determinen en la autorización, podrán implantarse en suelo forestal y en Áreas Naturales Recreativas.

VI.- CAMPAMENTOS DE TURISMO Y ACAMPADAS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.-

³⁴BLANQUER CRIADO, D. “*Derecho del Turismo*” (pág. 444). Tirant lo Blanch, 1999.

Por la propia filosofía del campismo –vivir al aire libre- y por haber sido tradicionalmente el soporte alojativo de muchas actividades de índole diversa (lúdico-recreativas, deportivas, científicas), los parajes de especial belleza han sido lugares preferidos para la instalación de campamentos de turismo. Los espacios naturales protegidos son demarcaciones administrativas que tienen como finalidad el favorecer su conservación, y por ello, sirven como instrumento preventivo de la ordenación territorial, incidiendo en la ordenación urbanística³⁵.

El régimen jurídico de los espacios naturales se establece en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre³⁶ (LEN), reformada por la Ley 40/1997, de 5 de noviembre, en la parte referida a algunos aspectos de la caza, y modificada por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, para recoger los cambios derivados de la STC 101/1995, de 26 de junio) y en las normativas autonómicas³⁷.

Estas normas establecen importantes instrumentos de planificación, como son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)³⁸, y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG)³⁹, cuyas disposiciones son un límite para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física; además de una “Regulación de la zonificación” que contempla las siguientes posibilidades: zonas de reserva, zonas de uso limitado, zonas de uso compatible, y zonas de uso general⁴⁰.

Los posibles usos en un Espacio Natural Protegido tendrán la consideración de “permitidos”, “prohibidos” y “autorizables”. Serán “permitidos” los usos y actividades que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio; “prohibidos” los que supongan un peligro presente o futuro, directo o indirecto para el espacio natural o cualquiera de sus elementos o características; y “autorizables”, aquellos que bajo determinadas condiciones puedan ser tolerados por el medio natural sin un deterioro apreciable en sus valores.

³⁵STS, de 26 de diciembre de 1991; STS de 2 de septiembre de 1992; STS de 23 de abril de 1996; STS de 30 de abril de 1998; STS de 9 de marzo de 1999; STSJ de Extremadura de 21 de junio de 1999; STSJ de Andalucía (Málaga) de 10 de enero de 2000; etc.

³⁶Vid. STC 102/1995, de 26 de julio, que resuelve varios recursos de inconstitucionalidad al respecto.

³⁷Entre otras: Ley 12/1985, de 13 de junio de espacios naturales de Cataluña; Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de áreas de especial protección de las Islas Baleares (modificada por Ley 7/1992, de 23 de diciembre, por Ley 1/2000, de 9 de marzo); Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de Espacios Naturales de Asturias; Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de Castilla y León; Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias (modificada por Ley 11/1999, de 13 de mayo); Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana; Ley 6/1998 de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos de Aragón; Ley 8/1998, de 26 de junio de conservación de la naturaleza y de espacios naturales protegidos de Extremadura; etc.

³⁸R.D. 1431/1992, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el PORN del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de la Cabrera; R.D. 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el PORN del Parque Nacional de los Picos de Europa; Decreto 36/1995, de 23 de febrero, por el que se aprueba el PORN del Parque Regional de la Sierra de Gredos; Decreto 95/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el PORN del paraje natural de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador en Andalucía.

³⁹Como ejemplos: Decreto 243/1993, de 3 de agosto, que aprueba el PRUG de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (País Vasco); Decreto 57/1997, de 28 de agosto, que aprueba el PRUG de la Reserva Natural de Barayo (Asturias); Resolución de 5 de diciembre de 1995, por la que se publica el PRUG del Parque Natural de las Lagunas de Ruidera (Castilla-La Mancha); Decreto 91/1996, de 16 de mayo, que aprueba el PRUG del Parque Rural de Anaga (Canarias); Decreto 260/1993, de 30 de diciembre que aprueba el PRUG del Parque Natural del Penyan D'Ifac (Comunidad Valenciana); etc.

⁴⁰Para mayor abundamiento en el régimen jurídico de los espacios naturales: ALONSO GARCÍA, E. “Turismo sostenible y Espacios Naturales Protegidos: El caso de los Parques Nacionales”, en GARCÍA ZARZA, E. (Ed.) “I Jornadas de Ecoturismo en Castilla y León”, Ed. Caja Duero, Salamanca, 1998; ARIÑO ORTIZ, G. y CUETARA MARTÍNEZ, J.M. de la “La protección jurídica de los espacios naturales”, CEOTMA-MOPU, Monografías (núm. 15), 1982; DELGADO PIQUERAS, F. “Los espacios naturales protegidos”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. “Lecciones de Derecho del Medio Ambiente”, Lex Nova, 1998; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos: aspectos de derecho comunitario y estatal”, en MELGOSA ARCOS, F.J. “Estudios de Derecho y Gestión Ambiental” (Tomo I). Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999; LÓPEZ RAMÓN, F. “La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos”, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980; LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) “Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos”, Ed. Kronos, Zaragoza, 1995; MACHADO CARRILLO, A. (Ed.) “Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos”, ICONA, 1988; MARTÍN MATEO, R. y DIEZ SÁNCHEZ, J. “Tratado de Derecho Ambiental” Vol. III, “Recursos naturales” Ed. Trivium, Madrid, 1997; PÉREZ MORENO, A. “Los espacios naturales protegidos”, RAAP, nº 10, 1992; SÁNCHEZ BLANCO, A. “Espacios Naturales”, Colección Comares Legislación, Granada, 1998.

Esta legislación sectorial viene a establecer unos instrumentos específicos que completan la propia normativa urbanística, añadiendo un “plus” de protección, tanto en la actividad planificadora como en la autorización de usos; se trata de un suelo clasificado como de “especial protección”.

Respecto a las actividades recreativas y turísticas, sirvan como ejemplo el tratamiento que se hace en los artículos 20 y 21 del Decreto 36/1995, de 23 de febrero, por el que se aprueba el PORN de la Sierra de Gredos:

- Art. 20.- Para las actividades recreativas.* 1. Se procurará que las áreas utilizadas por los visitantes con este fin se sitúen en las zonas menos frágiles.
2. Se regularán todas las actividades deportivas que puedan suponer deterioro para el medio o peligro para los visitantes del Espacio.
3. Se evitará la concentración en la instalación de nuevos campamentos juveniles.

- Art. 21. - Para las actividades turísticas.* 1. - Se fomentarán líneas de ayuda para la promoción de establecimientos hoteleros y de restauración que faciliten la acogida de los visitantes y supongan un incentivo importante para la economía local.
2. Se facilitará la creación de campamentos de turismo en Espacio Natural o sus cercanías, como alternativa a la acampada libre.

En cuanto a las acampadas, de entrada, la LEN considera infracción administrativa las realizadas en lugares prohibidos. Esto ha motivado que algunas CCAA hayan establecido unas condiciones para llevarse a cabo aunque sea de forma excepcional, previa solicitud de autorización a la Consejería de Medio Ambiente; es decir, lo que está verdaderamente prohibido es realizarlas fuera de las zonas señaladas al efecto. Se está superando la etapa de la mera “prohibición”, por otra de autorización, pero en “zonas controladas”⁴¹. Por ejemplo, Aragón regula la acampada de alta montaña en el Parque Natural Posets-Maladeta (Decreto 142/2000, de 11 de julio) en las siguientes condiciones:

- 1). - Se permite la pernocta, con o sin tienda, en cotas superiores a los 2000 metros.
- 2). - Cuando la acampada se realice en terrenos de propiedad particular, será exigible la autorización del titular del suelo en que se asiente.
- 3) Las tiendas y demás material utilizado para la pernocta sólo podrán permanecer instalados durante el horario comprendido desde las 20 horas, hasta las 8 horas del día siguiente.
- 4) No se permite ningún tipo de acampada a una distancia inferior a 500 metros de cualquiera de los refugios guardados del Parque, ubicados en cota superior a los 2.000 metros, denominados La Renclusa y Angel Orús.

El PRUG de las Lagunas de Ruidera (Castilla-La Mancha), prohíbe la acampada fuera de los tres camping existentes en el parque, y el del Parque Rural de Anaga (Canarias) la considera como actividad autorizable, incluso, en una “zona de uso restringido”, siempre que no conlleve la instalación de más de tres tiendas en un radio de 500 metros y que no se permanezca más de una noche en el mismo lugar.

⁴¹Orden de 31 de agosto de 1993 de la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias, que regula las acampadas en los espacios naturales protegidos, montes públicos y montes particulares (modificada por Decreto 164/1994); Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, que regula las acampadas y uso de instalaciones recreativas en montes de la Comunidad Valenciana (desarrollado por la Orden de 20 de marzo de 2000); Orden de 13 de julio de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que regula las acampadas para la realización de actividades de educación ambiental en espacios naturales protegidos; Orden de 22 de marzo de 1994, de la Consejería de Medio Ambiente de La Rioja, que regula la acampada en montes públicos gestionados por la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza; etc.

VII. - CAMPAMENTOS DE TURISMO Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.-

Uno de los mayores retos que nos plantea el siglo XXI es el de superar la etapa “desarrollista”, propia de la civilización industrial, que se ha mostrado ecológicamente depredadora, y plantear fórmulas que puedan integrar el trinomio “*economía, medio ambiente y desarrollo*”. La satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, ni para los lugares históricos y culturales.

La preocupación por preservar el medio ambiente ya se venía plasmando, por parte de las CCAA, precisamente en las disposiciones reguladoras de los campamentos de turismo; pero ha sido en las “nuevas” Leyes de Ordenación del Turismo⁴², donde se recogen de forma expresa algunos de los principios de turismo sostenible, y se crean instrumentos de ordenación turística que tienen en cuenta de forma clara las variables medioambientales⁴³. En concreto:

- Todas las Leyes establecen entre sus objetivos, el de la preservación de los recursos turísticos, procurando su correcto aprovechamiento, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos y medioambientales.
- Se introduce la variable ambiental en la planificación turística (Planes Estratégicos Comarcales, Plan Turístico de Zona, Plan de Espacios Turísticos, Programa de Recualificación de Destinos etc.), con Programas específicos de protección ambiental.
- Algunas CCAA prevén la posibilidad de llegar a declarar un espacio como “turísticamente saturado” (Castilla y León, Madrid, Murcia, Cantabria).

Como ya ha quedado demostrado en los epígrafes anteriores, la legislación sobre campamentos ha sido la primera en adoptar con cierta sensibilidad medidas para la preservación del entorno, algo lógico, si se tiene en cuenta el contacto tan directo con la naturaleza que ofrece el campismo.

7.1. - EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.-

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye una técnica de tutela del medio ambiente de carácter preventivo cuyo origen se halla en la *National Environmental Policy Act* americana (“NEPA”), vigente desde 1970. En Europa comenzó a practicarse en Alemania y Francia, y posteriormente se ha generalizado en todos los países, a raíz de la Directiva 85/337/CEE⁴⁴.

⁴²Por orden cronológico: Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco; Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del Turismo de Canarias (Modificada por Leyes 7/1997, de 4 de julio; y 5/1999, de 15 de marzo); Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, que deroga la anterior (Ley 8/1985, de 28 de marzo); Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de Baleares; Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

⁴³Para ampliar información a este respecto, véase: MELGOSA ARCOS, F.J. “*Consideraciones ambientales en las Leyes de ordenación del turismo de las Comunidades Autónomas*”. (Publicación electrónica). Actas del Congreso Internacional “Turismo Mediterráneo”. Almería, 2000. (<http://www.ualm.es/Congresos/Turismo-Mediterraneo/Ponencias.html>).

⁴⁴Para mayor abundamiento, vid. ALONSO GARCÍA, C. y MORENO MOLINA, J.A. “*Técnicas jurídicas de protección ambiental: Instrumentos de intervención administrativa*” en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Director) “*Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*”. Lex Nova, 1998; ALLENDE LANDA, J. “*Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental*”, Revista de Derecho Urbanístico, núm. 121 (1991); GARCIA URETA, A. “*Evaluación de impacto ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal*”, en la obra *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, IVAP, 1998; GONZÁLEZ SÁEZ, M. “*El régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental en España*”, en MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.) “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (Tomo II), Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999; JORDANO FRAGA, J. “*La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental*”, RAAP, núm. 31, 1997; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. “*Declaración de Impacto Ambiental y comunidades Autónomas (Algunas consideraciones acerca de la STC 13/1998, de 22 de enero)*” en “*El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*”, coordinado por SOSA WAGNER, F.; ROSA MORENO, J. “*Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria*”, NUE, núm. 190 (2000), y “*La evaluación de impacto ambiental. Intervención de los entes locales*” en ESTEVE PARDO, J. (Coord.) “*Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*”, Ed. Cívitas y Diputación de Barcelona, 1996.

El Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, la define como “*el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente*”. MARTÍN MATEO⁴⁵ considera que es un procedimiento participativo para la ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho Público.

Por tanto, la EIA es un procedimiento basado en un conjunto de estudios, sistemas técnicos y administrativos, encaminado a estimar y prevenir las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones o proyectos puedan causar a la salud y bienestar humanos y al entorno.

En el artículo 2 del R.D.L. 9/2000, de 6 de octubre se establece que los estudios de impacto ambiental contendrán, entre otros datos:

- a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.
- b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
- c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico.
- d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.
- e) Programa de vigilancia ambiental.
- f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso, de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

Analizando la normativa básica estatal⁴⁶ y las disposiciones de las CCAA⁴⁷ comprobamos la exigencia de un estudio previo de impacto ambiental para muchos proyectos de actividades turísticas, recreativas, o de infraestructuras demandadas por estas (clubes náuticos y puertos deportivos, campamentos de turismo, campos de golf, parques acuáticos, parques de atracciones, urbanizaciones y complejos hoteleros fuera del núcleo urbano, remotes y pistas de esquí, teleféricos y funiculares, etc.).

De esta obligación ya se han hecho eco algunas disposiciones sobre ordenación de campamentos de turismo (Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid, Navarra, etc.), pero se observa una falta de homogeneidad en cuanto al ámbito de aplicación (La Comunidad de Madrid exige EIA a los campamentos que tienen una capacidad para más de 100 vehículos o más de

⁴⁵MARTÍN MATEO, R. “Manual de Derecho Ambiental”. Ed. Trivium, 1995.

⁴⁶Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre; y R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio

⁴⁷Ley 7/1994 de 18 de septiembre de protección ambiental de *Andalucía*; Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de *Galicia*; Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental de la *Comunidad Valenciana*; Ley 8/1994, de 24 de junio, de impacto ambiental y auditorías ambientales de *Castilla y León* (modificada por Ley 5/1998); Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración Ambiental de *Cataluña*; Ley 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental de *Castilla-La Mancha*, etc.

400 personas; Castilla y León, a los que tienen más de 250 plazas, y Castilla-La Mancha, a los que tienen una capacidad superior a 200 plazas).

El TSJ de Cantabria se ha denegado recientemente la instalación de campamentos de turismo tomando como base estudios de impacto ambiental. En ST de 2 de febrero de 2000 desestima el recurso contencioso-administrativo promovido contra la Resolución del Ayuntamiento de Arnauero (Cantabria) que denegaba la licencia con fundamento en un Estudio de Impacto Ambiental negativo emitido por la Diputación Regional de Cantabria que hace referencia a la insuficiencia de la solución aportada al problema de los vertidos de aguas residuales, ya que se limita a proponer la decantación de aguas residuales en un reactor biológico y posterior vertido de las mismas a zanjas o fosas filtrantes, mientras que los lodos resultantes se acumularían para ser diseminados posteriormente a campos circundantes. *“El calado y la trascendencia de las consecuencias medioambientales que entrañaría la instalación del camping pretendido en un enclave especialmente privilegiado como es el de la ría de Ajo, sobre cuya necesidad de protección resultan ociosos mayores comentarios, consecuencias que son puestas de relieve por el informe antes citado, hace que no hayamos podido sustraernos a su transcripción literal, y que muy especialmente no puedan minimizarse ni eludirse aquellas, pues bien,, claramente se señalan las deficiencias de las medidas correctoras y soluciones propuestas por el recurrente para tratar de paliar dichas negativas consecuencias para el ecosistema derivadas de la instalación que se propugna, las cuales no sólo afectan a la flora y entorno paisajístico, que se vería seriamente comprometido en su mantenimiento, sino igualmente en aspectos tan elementales como son la evacuación de las aguas residuales, ya que ni siquiera se ha previsto su conexión a la red municipal, lo que hace igualmente entrar en juego cuestiones tan básicas como las higiénico-sanitarias”* (F.J. Octavo).

También es desestimado (STSJ de Cantabria de 7 de marzo de 2000) el recurso contra el Ayuntamiento de Noja (Cantabria) por considerar insuficientes las medidas correctoras propuestas en el Estudio de Impacto Ambiental, que sólo hacen referencia a la vegetación con especies autóctonas, limitación a seis meses de la utilización de las instalaciones o apercibimiento a los usuarios del camping de la necesidad de respeto a la flora y fauna de las Marismas. El perito considera que la instalación de un camping produciría impactos significativos sobre el ecosistema (suelos, formas, aguas, atmósfera, vegetación, fauna, paisaje, salud, seguridad, aves acuáticas, etc.).

7.2. - TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS.-

Otra de las preocupaciones reflejadas en todos los Decretos de las CCAA es precisamente el tratamiento y la eliminación de los residuos⁴⁸. Por un lado, se establecen medidas sobre la eliminación de aguas residuales, y por otro, se regula el tratamiento y recogida de residuos sólidos. Como ejemplo, reproducimos lo dispuesto por la norma extremeña:

a). - Tratamiento y evacuación de aguas residuales:

1. - La red de saneamiento estará conectada a la red general. De no existir red general, se deberá instalar un sistema de depuración propio y acorde con la legislación específica vigente.

2. - Los puntos de vertidos de aguas residuales se situarán a una distancia suficiente de la zona de acampada, de modo que no ocasionen molestias a los acampados.

⁴⁸La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos define residuo como “cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anejo de esta Ley, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención u obligación de desprenderse. En todo caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), aprobado por las Instituciones comunitarias” (art. 3, a).

b). - *Tratamiento y recogida de residuos sólidos:*

1. - El recinto del camping se mantendrá en todo momento limpio de residuos sólidos, disponiendo para ello de recipientes de capacidad por unidad de 60 litros como mínimo y en número no inferior de uno por diez parcelas, con tapadera; En número suficiente que garantice la higiene en su almacenamiento mientras permanezcan en el interior del recinto.

El contenido de estos recipientes será retirado del campamento diariamente a través del servicio público correspondiente. En el supuesto de que, por el emplazamiento del camping, no se contase con este servicio, el titular del camping deberá disponer lo necesario para situar los residuos sólidos en lugar y condiciones adecuados para su recogida por aquél.

2. - En el interior del recinto se instalarán papeleras en número suficiente para atender las necesidades de los campistas.

7.3. - OTROS ASPECTOS AMBIENTALES.-

Para finalizar este estudio, quiero hacer una referencia a disposiciones que nos pueden dar una idea de la evolución y nuevas tendencias en este aspecto:

a). - Baleares y Canarias han legislado sobre la aplicación de sistemas de gestión ambiental⁴⁹ a instalaciones turísticas. Baleares por *Decreto 81/1997, de 11 de junio*, regula la implantación de un sistema voluntario de gestión y auditorías ambientales en los centros turísticos; y Canarias por Decreto 102/1999, de 25 de mayo, ha establecido el procedimiento para la aplicación de la adhesión voluntaria de las empresas del sector industrial, turístico y agropecuario a un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental⁵⁰. Evidentemente, entre los centros turísticos, están los campamentos de turismo.

b). - Cataluña ha regulado los criterios ambientales para el otorgamiento del “*Distintivo de garantía de calidad ambiental*” en los campings (Resolución del Departament de Medi Ambient de 30 de noviembre de 1998). Para obtener el distintivo, el camping debe disponer de la correspondiente autorización y debe cumplir la legislación ambiental vigente allá donde esté ubicado y los criterios ambientales recogidos en el anexo respecto a la recogida de residuos, ahorro de agua, eficiencia energética, ruidos, integración paisajística, e información ambiental. Con ello se pretende minimizar el impacto sobre el medio y fomentar la sensibilidad ecológica de los usuarios.

Esta iniciativa se enmarca dentro de la tendencia de las empresas turísticas a obtener la “etiqueta ecológica⁵¹”. La concesión de la etiqueta ecológica se basa en el cumplimiento de unos criterios predeterminados, que varían en función del tipo de empresa de que se trate, hoteles, agencias de viajes, o empresas de actividades.

⁴⁹Los *Sistemas de Gestión Ambiental* (EMAS) surgen en la década de los años 90 al amparo del Reglamento (CEE) 1836/1993 del Consejo, de 29 de junio, como instrumentos de carácter voluntario dirigidos a alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente en el marco de un desarrollo sostenible. Inicialmente, las empresas que podían participar en el sistema eran aquellas que realizan actividades del sector industrial, sin embargo, el artículo 14 del Reglamento preveía la posibilidad de aplicarlo experimentalmente a otros sectores distintos del industrial. En la próxima reforma se prevé la ampliación a otros sectores, según se desprende de la Posición Común (CE) N° 21/2000⁴⁹ aprobada por el Consejo el 28 de febrero de 2000, y el Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación (PE-CONS 3658/00) el 18 de diciembre de 2000.

⁵⁰Vid. “*Guía para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93 en el Sector Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias*”. Gobierno de Canarias, 2000.

⁵¹Sobre el etiquetado ecológico, vid. NEVADO-BATALLA MORENO, P. “*Los sistemas comunitarios de ecogestión, ecoauditoría, y de etiquetado ecológico*” en MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.) “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (Tomo II).

c). - Y por último, en un futuro inmediato habrá que tener en cuenta lo estipulado en la inminente *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, que será aprobada por las Cortes, para cumplir el mandato de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996. En ella se contempla una nueva figura de intervención administrativa denominada “*autorización ambiental integrada*” que integrará todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica” (Art. 11.1.b del Anteproyecto)⁵².

La autorización ambiental integrada tiene carácter previo a la entrada en funcionamiento de cualquier instalación, es decir, su otorgamiento ha de preceder necesariamente a la licencia municipal de actividades clasificadas, regulada en el RAMINP de 1961 o en la normativa que resulte de aplicación.

⁵²Vid. VALENCIA MARTÍN, G. “*Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*”, en Noticias de la Unión Europea, Núm. 190 (2000).