Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 5 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos turísticos de alojamientos al aire libre (EXP. 323/2026 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. El Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos turísticos de alojamientos al aire libre.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 20 de julio de 2026 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán de forma obligatoria los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

---

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández-Egea.**

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016- en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Consulta pública previa. El trámite de consulta pública previa previsto en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-, en relación con el art. 80.2 LPGC, se realizó a través del Portal web de participación ciudadana del Gobierno de Canarias, durante el período comprendido entre el 12 y el 31 de julio de 2024, con el objetivo de recabar la opinión de la ciudadanía y de todos los posibles afectados o interesados por la futura norma reglamentaria.

Durante dicho plazo se presentaron 57 consideraciones, 56 a través del portal web de participación ciudadana, y 1 a través del Registro electrónico del Gobierno de Canarias por la Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza (ATAN).

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por el Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística el 28 de mayo de 2025 (art. 80.4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

1) Justificación de la situación jurídica y de hecho.

2) Justificación del proyecto.

3) Aspectos técnico-jurídicos.

4) Efectos económicos y sociales.

5) Participación ciudadana.

6) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales:

6.1. Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo (exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), así como de evaluación de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

6.2. Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

6.3. Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6.4. Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6.5. Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

6.6. Informe por razón del cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

- Orden n.º 317/2025, de 2 de junio de 2025, de la titular de la Consejería de Turismo y Empleo por la que se inicia el procedimiento para la elaboración y aprobación del Reglamento regulador de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre.

- Trámite de información pública, que se efectuó mediante su publicación en el Portal de Participación Ciudadana por plazo de un mes (del 19 de junio al 19 de julio de 2025).

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a las organizaciones o asociaciones que agrupan o representan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se puedan ver afectados por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto.

Las observaciones efectuadas en estos trámites han sido objeto de valoración en informe del Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de fecha 29 de enero de 2026.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 80.6 LPGC y norma tercera, punto 1, letra e), del Decreto 15/2016].

En el plazo concedido formularon observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea el 18 de marzo de 2026 (adjunta las realizadas por la Intervención General el 13 de marzo de 2026), el Servicio de Disciplina Medioambiental de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural el 7 de julio de 2025, la Dirección General de Salud Pública del Servicio Canario de Salud el 24 de marzo de 2026.

Consta en el expediente informe del Director General de Ordenación, Formación y Promoción turística de fecha 29 de abril de 2026 en el que se realiza el análisis y valoración de observaciones presentadas, complementado posteriormente mediante informe de 5 de mayo de 2026.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Turismo y Empleo, emitido el 11 de marzo de 2026, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 8 de abril de 2026, de conformidad con el art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos de 16 de abril de 2026 sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Certificado del Acuerdo adoptado por el Consejo Municipal de Canarias en sesión extraordinaria celebrada el 26 de marzo de 2026, por el que se informa favorablemente el proyecto de Decreto.

- Certificado del Acuerdo adoptado por el Consejo de Colaboración Insular en sesión extraordinaria celebrada el 26 de marzo de 2026, por el que se informa favorablemente el proyecto de Decreto.

- Informe emitido el 6 de mayo de 2026 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo relativo a los informes preceptivos solicitados.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 1 de julio de 2026, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Las observaciones efectuadas por la Viceconsejería han sido objeto de valoración en informe de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de 7 de julio de 2026.

- Informe de legalidad, de fecha 10 de julio de 2026, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora de la iniciativa reglamentaria [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 14 de julio de 2026 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 LPACAP, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

En este sentido, en el Preámbulo del PD señala que «*En la elaboración del Reglamento se han respetado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129*

de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 80.5 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, a los que se han de ajustar toda iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, actuando de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

(...)

La intervención reguladora que viene justificada por las razones de interés general relacionadas anteriormente, establece unos requisitos mínimos exigibles para garantizar el nivel de confort y seguridad de las personas usuarias, en función de la clasificación que publicita la persona o entidad que presta el servicio, por lo que resulta proporcional para garantizar la consecución del interés general invocado.

Se cumple, asimismo, el principio de proporcionalidad, pues esta norma se orienta a facilitar el ejercicio de la actividad y existe una proporcionalidad en la exigencia de requisitos, tratándose de requisitos mínimos de clasificación aplicados al propio establecimiento, y se ha seguido un criterio de no sujeción a intervención administrativa previa, ya que opera bajo el modelo de presentación de declaración responsable previa al inicio de la actividad, posibilitando la presentación electrónica.

Se respeta el principio de seguridad jurídica ya que la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y se fija un marco normativo estable, predictible, integrado, claro y de certeza, que posibilita su conocimiento y comprensión, y permite mejorar la regulación normativa general del alojamiento turístico, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado esta actividad turística durante los últimos años.

Se observa el principio de eficiencia porque con la aprobación de la norma se van a conseguir los objetivos ya señalados con el mínimo de recursos y en el menor tiempo posible, dado que no ha de suponer incremento de gasto alguno para la Administración y, tras en la entrada en vigor de la misma, los objetivos se cumplirán de manera inmediata.

Se justifica la adecuación al principio de transparencia al posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, puesto que se ha tramitado el proceso de participación ciudadana mediante su exposición en el portal de transparencia del Gobierno de Canarias, lo que ha posibilitado que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de la normas, y en aplicación del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con carácter previo a la elaboración del presente Reglamento se sometieron a consulta pública los aspectos relativos a la iniciativa (problemas a solucionar, necesidad y oportunidad, objetivos y posibles soluciones), habiendo sido tenidos en cuenta los criterios y propuestas formuladas en esta fase de consulta pública».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PD

1. A tenor del art. 1.1 del PD la norma proyectada tiene por objeto la regulación de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que son clasificados en el art. 2 del PD en los siguientes tipos:

- Campings.

- Áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares.

- Áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares.

- Acampadas en edificaciones rurales aisladas.

- Alojamientos turísticos singulares.

2. De acuerdo con el Preámbulo del PD la finalidad de la norma es, en primer lugar, solventar el problema existente de ausencia de un marco normativo mínimo que regule la actividad de los establecimientos de alojamiento turístico al aire libre.

Se señala que no existe regulación en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), pues si bien en su redacción inicial, incluyó en su artículo 32, entre los servicios de alojamiento turístico, la modalidad de campamentos de turismo, dicha modalidad desapareció de su articulado con ocasión de la aprobación de la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modificó aquella.

Tampoco el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, hace referencia alguna a aquella modalidad ni a «*establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre*».

La única regulación existente es la Orden de 31 de agosto de 1993, por la que se regulan las acampadas en los espacios naturales protegidos, montes públicos y

montes de particulares, que quedaría expresamente derogada por la aprobación de este decreto.

Existe, por tanto, un vacío legal en torno a este tipo de actividad turística de alojamiento, que se pretende suplir por vía reglamentaria.

Este vacío de regulación autonómica se suplía con la normativa estatal en la materia, constituida por el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto, sobre creación de campamentos de turismo (campings), de aplicación supletoria en aquellas comunidades autónomas que no hayan dictado su propia normativa específica.

Tal y como expresa el Preámbulo de la norma, este Reglamento supone la regulación por primera vez de los establecimientos de alojamientos turísticos al aire libre en Canarias, con el fin de garantizar adecuados niveles de calidad, seguridad y conservación del medioambiente en el marco de la sostenibilidad, entendida con un triple enfoque, económico, social y ambiental.

3. El contenido del PD se estructura en un artículo único, de aprobación del Reglamento regulador de los establecimientos turísticos de alojamientos al aire libre, cuyo texto se inserta como anexo, e incorpora, además, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales.

El Proyecto de Reglamento contenido en el Anexo está integrado por doce capítulos y 86 artículos:

- Capítulo I (arts. 1 a 3) que lleva por título «*Disposiciones Generales*». Contiene las disposiciones relativas al objeto, ámbito de aplicación y definiciones.

- Capítulo II (arts. 4 a 6) rubricado como «*Competencias y organización administrativa*» dedicado a la enumeración de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos.

- Capítulo III (arts. 7 a 17) titulado «*Prohibiciones y limitaciones de ubicación y zonas de riesgo relativas a la implantación de establecimientos de alojamiento turístico al aire libre*».

- Capítulo IV (arts. 18 y 19), lleva por rúbrica «*Derechos y deberes*». Se regulan los derechos y deberes tanto de los usuarios como de los explotadores de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre.

- Capítulo V (arts. 20 a 23) rubricado «*Actuaciones previas al inicio y desarrollo de la actividad*».

- Capítulo VI (arts. 24 a 45) lleva por título «*Campings*».

- Capítulo VII (arts. 46 a 64) «*Áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares*».

- Capítulo VIII (arts. 65 a 78) rubricado «*Área de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares*».

- Capítulo IX (arts. 79 a 81) titulado «*Acampadas en edificaciones rurales aisladas*».

- Capítulo X (arts. 82 a 84) "*Alojamientos turísticos singulares*".

- Capítulo XI (art. 85), rubricado «P*rocedimientos sancionadores*». Con un único artículo que lleva por título «I*nfracciones, sanciones, sujetos responsables y procedimiento sancionador*».

- Capítulo XII (art. 86) «*Acampada libre*», contiene un único precepto titulado «*Prohibición de la acampada libre y de la oferta o prestación de acampada turística*».

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma y rango de la norma proyectada

1. El art. 129 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de turismo que incluye, en todo caso, la planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general; y la ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos.

El único título competencial que se alude en el Preámbulo es el referido a la competencia exclusiva en materia de turismo, sin embargo, tras el análisis del contenido del texto normativo reglamentario proyectado, además de esta competencia, se observa que se incluyen preceptos que conllevan el ejercicio por la Comunidad Autónoma de otros títulos competenciales, como es el caso de la defensa del consumidor y usuario, respecto de la cual la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva (art. 121 EAC) que incluye, en todo caso, la defensa, de conformidad con la legislación mercantil, procesal y civil, de los derechos de los

consumidores y usuarios y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación. Así, los arts. 18 y 19 del PD regula cuestiones que inciden en la relación jurídico-privada que une al huésped con el titular del establecimiento, principalmente en materia de derechos y deberes y de las posibles reclamaciones de los usuarios de los establecimientos.

Del mismo modo, el capítulo III del texto normativo, en cuanto regula el régimen de prohibiciones y limitaciones relativas a la ubicación o emplazamiento de los establecimientos de alojamiento turístico al aire libre en determinadas zonas, como son las de dominio público hidráulico, el entorno de infraestructuras de transporte terrestre, bienes de interés cultural, espacios naturales protegidos, limitaciones establecidas en la legislación urbanística, zonas de riesgo de incendio, incide en otros títulos competenciales, como la competencia exclusiva en materia de aguas (art. 152 EAC), la de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente (art. 153 EAC), ordenación del territorio y del paisaje (art. 156 EAC), urbanismo (art. 158 EAC).

Por ello, puede concluirse que el PD incide también en otros títulos competenciales autonómicos.

En este sentido, en el propio Preámbulo de la norma se hace especial hincapié en «*la incidencia que este tipo de actividades produce sobre el territorio donde se integra, ni olvidar el objetivo del equilibrio territorial, social y económico, así como el mantenimiento y proyección de una excelente imagen de destino y la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad, especialmente el litoral, el paisaje insular y el suelo rústico en general*».

Es decir, que la norma pretende o se proyecta no sólo en la protección de los recursos turísticos, sino también en la protección medioambiental, habida cuenta del impacto territorial, sostenibilidad en el litoral, en el paisaje insular y en el suelo rústico en general, de este tipo de establecimientos y actividades, de ahí que hubiera sido deseable que el proyecto normativo que nos ocupa se hubiera propuesto conjuntamente con la persona titular del Departamento competente en materia de medio ambiente.

Finalmente, la norma proyectada incide en otro ámbito competencial autonómico, el de aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias [art. 106.1.c) EAC].

2. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, se ha de comenzar señalando que el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión que se concreta en el art. 28, letra d) LPGC, al establecer que «*en ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico*», debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1, letra a) del precitado texto legal].

Por su parte, la LOTC en su art. 5.2 atribuye a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias «*el ejercicio de las potestad reglamentaria externa»,* lo que evidencia una habilitación extensa a la potestad reglamentaria que determina el carecer ejecutivo de los Reglamentos que se aprueben.

V

Observaciones al contenido del PD

1. Consideraciones de carácter general

El objeto del Dictamen de este Consejo, como siempre que se trata de normas reglamentarias de ejecución o desarrollo de normas legales habilitantes, consistirá en determinar si la potestad reglamentaria ejercida se ajusta tanto a las normas que disponen reglas o principios como los límites, explícitos o implícitos, que se desprenden de las mismos.

Por tanto, deben analizarse tanto los límites formales de la potestad reglamentaria como los límites materiales o sustantivos, pues de ellos depende la validez de la norma y, entre estos últimos, lo que concierne a la materia reglamentaria, puesto que tratándose de un reglamento normativo o ad extra, el reglamento ha de limitarse a actuar como complementario de la Ley, de modo que una norma previa con rango legal es siempre necesaria. Y es que para regular estas materias no bastará con invocar la genérica potestad reglamentaria, sino, además, una habilitación específica que la Ley haya hecho al Reglamento. Los Reglamentos en aspectos normativos que exceden del ámbito interno de la organización administrativa, como es el caso, son instrumentos de ejecución de la Ley, de desarrollo de ésta, no normas jurídicas de rango reglamentario autónomas,

independientes, que puedan pretender no ya prevalecer contra la Ley, sino ni siquiera sustituirla o suplirla.

Dicho lo anterior, se advierte cierta discordancia entre lo que se dispone en el Preámbulo respecto al objeto y finalidad de la norma y el carácter de reglamento ad extra que puede predicarse de este texto reglamentario, y que exige por ello, como se ha indicado, de una Ley de la que pretende ser ejecución o desarrollo.

En el Preámbulo se expresa de manera literal:

«*La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en su redacción inicial, incluyó en su artículo 32, entre los servicios de alojamiento turístico, la modalidad de campamentos de turismo, que desapareció de su articulado con ocasión de la aprobación de la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modificó aquella.*

Por su parte, el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, no incluyó referencia alguna a aquella modalidad ni a "establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre".

Tales antecedentes indican una total ausencia de regulación autonómica en el ámbito de las Islas Canarias respecto de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre (…)».

Lo que implica resolver si se trata de un reglamento ejecutivo de una Ley o ante un proyecto de norma reglamentaria que regula de manera autónoma e independiente una materia sobre la que existe un vacío legal, tal y como se reconoce en el Preámbulo de la norma.

La existencia de reglamentos independientes es posible siempre que no exista reserva de ley, y en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente viable, especialmente en el ámbito organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración, así como en los denominados Reglamentos de necesidad para situaciones de emergencia.

El proyecto de Decreto sometido a consulta centra su regulación en la ordenación de una específica modalidad de servicio de alojamiento turístico, campings y áreas de autocaravanas, caravanas y similares, así como alojamientos turísticos singulares, con una regulación completa. No es un reglamento organizativo interno, sino que pretende regular una actividad turística, con vocación de generalidad en cuanto a los destinatarios de la norma reglamentaria (usuarios, explotadores de los establecimientos y Administraciones competentes).

Ahora bien, aunque no existe de manera explícita, una remisión normativa o un reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece respecto de este tipo de alojamientos turísticos, si debemos inferir dicha remisión de los siguientes preceptos de la LOTC.

El capítulo III de la LOTC lleva por rúbrica «*ordenación particular de la oferta turística, por tipos de actividad*» y su art. 31 señala:

«*1. A los efectos de esta Ley ejercen actividades turísticas alojativas todas aquellas empresas en que se preste un servicio de alojamiento desde un establecimiento abierto al público y mediante precio.*

2. Se entenderá prestado un servicio de alojamiento turístico cuando se oferte en libre concurrencia la estancia en el establecimiento de forma temporal, sin constituir cambio de residencia para la persona alojada».

El art. 32 procede a clasificar los servicios de alojamiento turístico en las modalidades: a) Hotelera; b) Extrahotelera. Disponiendo su apartado 3 que reglamentariamente se determinará por el Gobierno de Canarias qué tipo de establecimientos deben entenderse comprendidos dentro de cada una de las modalidades señaladas.

Pues bien, el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, es el que regula las tipologías de establecimientos comprendidas en cada modalidad. El actual art. 5 del citado Decreto no contempla dentro de la modalidad extrahotelera a los «*establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre*», es decir, campings, áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, acampadas en edificaciones rurales aisladas y alojamientos turísticos singulares. Ausencia que se pretende corregir mediante la aprobación del Decreto sometido a consulta, que incluye en su Disposición final primera la modificación del Decreto 142/2010, de 4 de octubre, para incluir en el art. 5 referido a las tipologías a este tipo de alojamientos turísticos dentro de la modalidad extrahotelera.

De modo que los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre quedarían incluidos en la modalidad extrahotelera y se regirán por las disposiciones

de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, y por su reglamento específico que pretende aprobarse.

Dicho lo cual, debe tenerse en cuenta que dentro de las modificaciones del Decreto 142/2010, de 4 de octubre, incluidas en la Disposición final primera del PD, se encuentra la del art. 3.2 que queda con la siguiente redacción:

«*Artículo 3. Régimen jurídico.*

1. Todos los establecimientos turísticos de alojamiento objeto de regulación, están obligados a cumplir las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, y el resto de las normas que le sean de aplicación.

2. Asimismo, los establecimientos turísticos de alojamiento están obligados a cumplir las prescripciones contenidas en el presente Reglamento, salvo las viviendas vacacionales, campings, áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, acampadas en edificaciones rurales aisladas y alojamientos turísticos singulares, que se regirán por su reglamentación específica».

Dicha modificación supone que los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre no se regirán por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre. Por lo que se hace necesario que el presente PD, que pretende establecer una reglamentación específica, haga referencia expresa en su artículo 1 a la ubicación de este tipo de alojamientos dentro de la modalidad extrahotelera pues el citado apartado tercero del art. 32 LOTC remite a las normas reglamentarias que apruebe el Gobierno la identificación de qué tipo de establecimientos deben entenderse comprendidos dentro de cada una de las modalidades señaladas, y se pueden generar dudas en torno a si la clasificación prevista en el Decreto 142/2010 es aplicable o no a este tipo de alojamientos, a la vista de que se pretende excluir a los mismos de la aplicación de la norma reglamentaria.

Por otra parte, también se considera necesario que el PD destine un precepto específico relativo al Régimen jurídico, de modo que se establezca con claridad el régimen al que quedan sujetos los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre que quedarían obligados a cumplir las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, las contenidas en el presente Reglamento y el resto de las normas sectoriales que le sean de aplicación.

2. Observaciones al Preámbulo

En coherencia con lo señalado en el Fundamento IV del presente Dictamen al analizar el marco competencial del PD, el título competencial en virtud del cual se aprueba el Reglamento es el previsto en el art. 129 del EAC, que otorga a la Comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo. Incluso se llega a justificar la prohibición de la acampada libre, disponiendo que «*no se trata en ningún caso de ejercer los títulos competenciales autonómicos en materia de medio ambiente o de ordenación del territorio, sino de ejercer la competencia exclusiva en materia de planificación y ordenación del sector turístico*».

Sin embargo, el Decreto deroga la norma dictada precisamente en materia ambiental (Orden de 31 de agosto de 1993), reguladora de zonas de acampada expresamente no turísticas (disposición transitoria primera) e introduce restricciones justificadas por protección de recursos naturales y medioambientales.

Ante este panorama es difícil sostener que no se está ejerciendo el título competencial ambiental. Si bien un Decreto del Gobierno puede derogar una Orden anterior, en virtud del principio de jerarquía normativa, el problema que se plantea es de coherencia entre el título competencial invocado y el contenido material de la regulación.

Por ello, se propone modificar el Preámbulo y reconocer expresamente en esta tipología múltiple y transversal de camping, áreas de acampada de autocaravanas «*turismo de caravanas*» o acampadas en edificaciones rurales aisladas y alojamiento turísticos singulares, la concurrencia además de la competencia en turismo, la de otros títulos competenciales –medio ambiente, ordenación territorial, urbanismo- que tienen especial y fundamental incidencia en la materia regulada.

La ubicación de alojamientos al aire libre, por otro lado, debe respetar la normativa de ordenación territorial, urbanística y ambiental de cada lugar y la competencia en la materia que pueda corresponder a los ayuntamientos, respecto a la circulación y el estacionamiento de vehículos dentro de su territorio.

Resulta, por ello, evidente que la norma reglamentaria incide no sólo en materia de recursos turísticos, sino también en la protección medioambiental, dado el impacto territorial, sostenibilidad en el litoral, en el paisaje insular y en el suelo rústico en general, que pueden tener este tipo de establecimientos y actividades vinculadas a los mismos.

Además, el hecho de que el turismo de caravanas tenga a los vehículos como elemento esencial, se deberá acatar la legislación en materia de tráfico y, en particular, el Reglamento General de Circulación, para la circulación y estacionamiento de estos vehículos, de competencia estatal, Instrucción PROT 2026/04 que derogó la anterior PROT 2023/14, y la competencia correspondiente a los Ayuntamientos, antes expresada respecto a la regulación de las zonas de estacionamiento y pernocta de caravanas.

3. Observaciones al artículo único del PD, que aprueba el Reglamento regulador de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre. Observaciones al articulado del Proyecto de Reglamento.

Artículo 2.3 (en relación con la disposición derogatoria única del PD)

El art. 2 regula el ámbito de aplicación de la norma reglamentaria, cuestión absolutamente esencial en un texto normativo, pues permite su adecuada aplicación a los destinatarios de la norma, creando así un marco de certidumbre que facilita la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas que deben aplicarla.

El apartado 3 dispone: «*Quedan excluidas todas las acampadas realizadas en espacios naturales protegidos, en espacios protegidos de la Red Natura 2000 y en montes públicos y las acampadas que tengan su causa en fines de investigación, que se regularán por su normativa específica*».

A su vez, la Disposición derogatoria única señala: **«***Queda sin efecto la Orden de 31 de agosto de 1993, por la que se regulan las acampadas en los espacios naturales protegidos, montes públicos y montes de particulares*».

La Orden de 1993 no es una norma turística, pues fue dictada por la entonces Consejería de Política territorial y su finalidad era regular las acampadas en espacios naturales protegidos, montes públicos y montes particulares, por razones fundamentalmente ambientales, de conservación y forestales.

Dicha Orden de 31 de agosto de 1991 establecía en su art. 1.1: «Quedan prohibidas con carácter general las acampadas en los montes públicos y en los espacios naturales protegidos relacionados en los artículos 1 y 2 de la Ley Territorial de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, de 19 de junio de 1987, con la excepción de las zonas establecidas al respecto y que se reseñan en los anexos I y II de la presente Orden, y bajo las condiciones que se regulan en la misma».

El art. 2.3 establece expresamente que quedan fuera del Reglamento las acampadas en espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y montes públicos

porque se «*regularán por su normativa específica*». Pero simultáneamente la derogatoria única elimina precisamente la norma específica que regula estas acampadas. Por tanto, si no se regulan estas acampadas porque tienen su normativa específica y a la vez, se deroga la normativa específica que las regulaba, la contradicción sistemática es evidente.

Pero esa contradicción además produce un riesgo nada desdeñable, pues si queda derogada esta Orden y a su vez, conforme al art. 2.3 del PD quedan excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento todas las acampadas realizadas en espacios naturales protegidos, en espacios protegidos de la Red Natura 2000 y en montes públicos, que se regularán por su normativa específica, existirá un vacío legal evidente, generando incertidumbre sobre la regulación aplicable a las acampadas en esos lugares, e induce a pensar que con la derogación de la Orden de 31 de agosto de 1991 que prohibía con carácter general las acampadas en los montes públicos y en los espacios naturales protegidos, y su exclusión de la aplicación del Reglamento, estas actividades estarían permitidas al no existir norma que lo regule.

Este vacío normativo se refuerza con la propia redacción del art. 2.3 pues, si bien para el resto de exclusiones previstas los apartados 2, 4 y 5 del art. 2, se indica expresamente la aplicación supletoria de las prohibiciones de ubicación previstas en el Reglamento (capítulo III) al señalar: «*No obstante, las prohibiciones de ubicación previstas para los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre en este Reglamento les serán aplicables con carácter supletorio, en defecto de normas específicas*», en el caso de espacios naturales protegidos, espacios protegidos de la Red Natura 2000 y en montes públicos (art. 2.3) no se contempla la aplicación supletoria de las prohibiciones de ubicación, que permitiría suplir el vacío legal que la aprobación del PD comporta.

Artículo 17.4

Conforme al art. 17.3 del PD los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre tienen la condición de actividades clasificadas, y por tanto se rigen por Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias y sus disposiciones reglamentarias, o normas que las sustituyan y por el Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa.

El apartado 4 del art. 17 dispone: «Los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre están exentos, en cuanto a su funcionamiento, de los instrumentos de intervención previa regulados en la citada Ley 7/2011, de 5 de abril, y sus reglamentos, por hallarse sujetas, al menos, a un régimen de declaración responsable en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011, de 5 de abril, y en su Reglamento».

El art. 17.4 declara que estos establecimientos estarán exentos de los instrumentos de intervención previa de la Ley 7/2011 de actividades clasificadas, al considerar que ya están sometidos a declaración responsable turística con un control igual o superior, pero la declaración responsable no es un acto administrativo de autorización, sino que permite iniciar la actividad desde su presentación y no existe una resolución administrativa previa habilitante.

La Ley 7/2011 establece cuando puede el Gobierno exceptuar mediante Decreto los instrumentos de intervención previa, pues su art. 6.3 permite hacerlo cuando la actividad esté sometida a un acto de habilitación previo en cuyo procedimiento exista un régimen de control igual o superior. Pero el régimen de declaración responsable no puede reputarse como acto de habilitación previo en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011.

Por tanto, el PD está estableciendo una excepción a un régimen establecido por Ley fuera del supuesto en que la propia Ley autoriza al Gobierno a exceptuarlo.

Artículo 26 letra i) y al art. 28.4 en relación al tiempo de ocupación de los campings por parte de los clientes

El art. 26 regula los alojamientos permanentes y sus condiciones, es decir, la existencia de campings en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro con instalaciones permanentes y los requisitos a los que deben sujetarse, entre ellos, el previsto en la letra i) que señala que «*La ocupación, por parte de los clientes, no podrá ser contratada por un tiempo superior a 6 meses, ni consecutivos ni alternos a lo largo del año natural*».

Por su parte el art. 28.4 dispone que «*La ocupación por parte de los clientes no podrá ser contratada por un tiempo superior a 6 meses, ni consecutivos ni alternos, a lo largo del año natural*».

El término temporal de seis meses procede del RD2545/1982, de 27 de agosto, sobre creación de campamentos de turismo (campings), cuyo art. 2 dispone**:** «*No se*

considerarán "campamentos de turismo", y por tanto no están sujetos al presente Real Decreto, aquellos en los que los usuarios contraten su alojamiento por tiempo superior a seis meses, cualquiera que fuere la modalidad del contrato celebrado».

Cabe plantearse si este límite de tiempo tan amplio de estancia es acorde con el uso turístico a que debe responder estos establecimientos atendiendo a las normas jurídicas dictadas en la materia o si por el contrario implica un uso residencial.

En la LOTC no existe un precepto que establezca para toda modalidad alojativa un único plazo máximo para distinguir entre estancia turística y residencial. Lo único que se exige es que debe tratarse de una estancia temporal y que no constituya cambio de residencia, al establecer «*Se entenderá prestado un servicio de alojamiento turístico cuando se oferte en libre concurrencia la estancia en el establecimiento de forma temporal, sin constituir cambio de residencia para la persona alojada*» (art. 31.2).

Ahora bien, en otras normas del sector turístico, podemos encontrar referencias al tiempo de estancia como factor a tener en cuenta para determinar su carácter turístico o residencial. Tal es el caso de la regulación contenida en la Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas, que, tras la modificación operada por la Ley 7/2026, de 31 de julio, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas (disposición final undécima), incorpora un nuevo art. 11 con la siguiente redacción:

«*Artículo 11 De la delimitación del arrendamiento con finalidad turística*

1. Salvo prueba en contrario, se presume la existencia de actividad alojativa turística habitual y, por tanto, sometida a las prescripciones de la legislación turística y considerada a todos los efectos como arrendamiento turístico, la comercialización de estancias de corta duración en viviendas de uso residencial o en cualquier otro inmueble cuando concurra una de las siguientes condiciones:

a) Que se realice publicidad o comercialización a través de un canal de oferta turística.

b) Que se facilite alojamiento en viviendas de uso residencial por un período de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, una o más veces dentro del mismo año».

Además, se añade un nuevo art. 12, en los términos siguientes:

«*Artículo 12 De la presunción de arrendamiento con finalidad turística*

1. Se presume que hay comercialización de estancias turísticas si se ofertan y contratan viviendas de uso residencial en condiciones de uso inmediato por periodos de tiempo continuo igual o inferior a 31 días y no se puede acreditar, de acuerdo con la normativa

aplicable, que la contratación efectuada sea conforme a la legislación sobre arrendamientos urbanos, rústicos u otra ley especial y que la finalidad de la comercialización es diferente a la turística».

Por tanto, puede comprobarse que en la normativa autonómica sectorial incorporada, el umbral temporal para presumir que una estancia tiene finalidad turística y no residencial es de 31 días, pues se presume la existencia de actividad alojativa turística habitual cuando se facilite alojamiento en viviendas de uso residencial por un período de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, una o más veces dentro del mismo año; y, en el mismo sentido, presume la comercialización de estancias turísticas cuando se oferten y contraten viviendas de uso residencial en condiciones de uso inmediato por periodos de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, salvo que se acredite que el contrato se ajusta a la legislación de arrendamientos urbanos, rústicos u otra ley especial y que la finalidad es distinta de la turística.

Por tanto, hasta 31 días inclusive opera la presunción de uso turístico.

Por otro lado, la legislación en materia de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) regula la distinción entre estancia y residencia, y el art. 30 de la citada Ley orgánica dispone. «*1. Estancia es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado. 2. Transcurrido dicho tiempo, para permanecer en España será preciso obtener o una prórroga de estancia o una autorización de residencia*».

La residencia, que puede ser temporal o de larga duración, se diferencia de la estancia a partir de los 90 días.

Por tanto, la normativa canaria vigente (marcada fundamentalmente por la Ley 6/2025 de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas y sus posteriores modificaciones) establece límites de tiempo mucho más cortos para delimitar la frontera de lo que es turístico.

Artículo 85. Infracciones, sanciones, sujetos responsables y procedimiento sancionador

«*Las infracciones cometidas contraviniendo lo dispuesto en el presente Reglamento, darán lugar a la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador para la imposición de las sanciones oportunas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias y en el Decreto 190/1996, de 1 de agosto,*

regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia turística y de la inspección de turismo, o normativa que la sustituya».

Tal cual está redactado este precepto podría vulnerar el principio de legalidad y tipicidad sancionadora, pues la primera frase «*Las infracciones cometidas contraviniendo lo dispuesto en el presente Reglamento*» puede entenderse como que cualquier incumplimiento del Reglamento constituye por sí mismo una infracción administrativa.

El art. 27.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones previstas como tales por una Ley, de modo que el reglamento no puede crear infracciones nuevas.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, establece un cuadro de infracciones en sus arts. 75 a 77, así por ejemplo tipifica como infracción grave no disponer de instalaciones, sistemas o servicios obligatorios según la normativa turística, por tanto el Decreto sí puede concretar qué instalaciones o servicios son obligatorios y luego su incumplimiento encajaría en el tipo legal del art. 76.1 LOTC.

Pero el art. 85 utiliza una forma inadecuada pues puede interpretarse que cualquier contravención del Reglamento constituye una infracción y da lugar al oportuno procedimiento sancionador. Si el Decreto establece una obligación nueva que no puede encajarse razonablemente en ninguno de los arts. 75 a 77 LOTC, el Reglamento no puede transformar ese incumplimiento en una infracción.

Por ello, es preferible la expresión «los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento que sean constitutivos de algunas de las infracciones tipificadas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, dará lugar, cuando proceda, a la exigencia de responsabilidad administrativa y a la imposición de sanciones previstas en dicha Ley, mediante la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador».

Artículo 86.1. Prohibición de la acampada libre y de la oferta o prestación de acampada turística

«*1. A los efectos de proteger y salvaguardar los recursos naturales y medioambientales existentes, y siempre respetando los derechos de propiedad y uso del suelo, queda prohibida cualquier forma de acampada libre o no legalizada, con finalidad turística, entendida ésta en*

su más amplia acepción, es decir con fines de ocio, descanso, placer, esparcimiento, recreo, actividades lúdicas, entretenimiento, deporte, viaje o similares.

Se entiende por acampada libre toda actividad que suponga permanecer o pernoctar al aire libre, fuera de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre regulados en este Reglamento mediante la utilización de tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros medios para guarecerse, sin estar asistido por ninguna facultad, autorización o derecho de uso sobre los terrenos en los que se realiza.

Se considerará que no está acampada aquella autocaravana o vehículo similar parado o estacionado en zonas autorizadas de las vías públicas urbanas o interurbanas, de conformidad con la normativa de tráfico y circulación de vehículos y ordenanzas municipales, que no supere o amplíe su perímetro mediante la transformación o despliegue de elementos de aquélla, se sustente sobre sus propias ruedas sin usar calzos y no vierta sustancias ni residuos a la vía.

De la contravención de esta prohibición serán responsables el campista y, en su caso, el dueño de la finca o titular de un derecho sobre la misma que autorice la acampada».

El art. 86 no se limita a ordenar los establecimientos turísticos sino que establece una prohibición general de acampar fuera de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre regulados en este Reglamento, y añade que son responsables el campista y, en su caso, el propietario de la finca o titular de un derecho sobre la misma que autorice la acampada. Por tanto, está tipificando como infracción el incumplimiento de esta prohibición.

La LOTC establece que son responsables quienes realicen acciones u omisiones tipificadas por la Ley, es decir, el reglamento no puede crear autónomamente un nuevo sujeto infractor y una nueva conducta sancionable. Una cosa es prohibir reglamentariamente una determinada conducta pero otra distinta es convertirla en una infracción sancionable y declarar responsable al campista o al propietario, lo cual exige cobertura legal suficiente conforme al art. 25.1 CE.

Si la intención del art. 86 es que el campista que acampa por ocio fuera de los lugares permitidos pueda ser sancionado turísticamente por infringir ese artículo, existe un riesgo de vulneración del principio de legalidad sancionadora y reserva de ley.

La Ley 7/1995 contempla como infracción la prestación de servicios turísticos de alojamiento en lugares no autorizados como establecimientos turísticos pero no equivale necesariamente a sancionar al particular que simplemente acampa. Debe

existir un tipo legal que comprenda esa conducta como infracción, sin que pueda utilizarse el art. 86 para sancionarlo.

4. Observaciones a las Disposiciones del PD:

Disposición transitoria primera

Instalaciones provisionales de alojamiento no turístico reglado al aire libre

«*1. Durante el plazo máximo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Ayuntamientos en cuyo término municipal no se haya implantado ningún establecimiento de alojamiento turístico al aire libre en las tipologías de campings, áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, podrán habilitar zonas destinadas a la pernocta y acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en las que los mencionados vehículos podrán desplegar todos los elementos característicos de una acampada, y también para pernoctar al aire libre, mediante la utilización de tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros medios para guarecerse.*

2. Tales zonas habilitadas no tendrán el carácter de establecimiento de alojamiento turístico y así deberá advertirse expresamente en el acceso al recinto, con los medios adecuados que garanticen la publicidad suficiente en al menos cuatro idiomas correspondientes a la nacionalidad de la mayoría de los usuarios de las mismas, y se regirán por las determinaciones establecidas por el Ayuntamiento correspondiente conforme a la legislación urbanística, territorial, ambiental y sectorial correspondiente.

No obstante, las prohibiciones de ubicación previstas para los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre en este decreto les serán aplicables con carácter supletorio, en defecto de normas específicas.

3. Transcurrido el plazo de cinco años a que hace referencia el apartado primero, las actividades reseñadas tan solo podrán desarrollarse en los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre regulados en este decreto, debiendo procederse a la clausura y cierre inmediato de las áreas o zonas habilitadas en virtud de esta disposición transitoria.

En todo caso, la puesta en funcionamiento de campings, áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares en el ámbito del término municipal correspondiente determinará el obligado cierre inmediato de las citadas áreas o zonas habilitadas excepcionalmente en el plazo máximo de 6 meses desde que el explotador de los citados establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre haya comunicado al Ayuntamiento correspondiente la apertura y puesta en funcionamiento del correspondiente establecimiento».

Esta disposición presenta varios reparos jurídicos.

El primero de ellos, el propio título de la disposición transitoria que hace alusión a «*instalaciones de provisionales de alojamiento no turístico*». Si no es turístico no debería estar regulado en este decreto cuyo objeto es la regulación de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 1).

En segundo lugar, se pretende a través de una disposición transitoria que durante el plazo de cinco años los ayuntamientos en cuyo término municipal no exista un establecimiento de alojamiento turístico al aire libre en las tipologías que regula el Reglamento, puedan habilitar zonas para acampada y pernocta mediante autocaravanas, caravanas en tránsito y similares y mediante la utilización de tiendas de campaña. De manera expresa establece que esas zonas *«no tendrán el carácter de establecimiento alojativo*».

Si el Decreto se dicta al amparo de la competencia autonómica en turismo, y su propio artículo 1 dice que su objeto son los establecimientos turísticos al aire libre, no puede regular precisamente una actividad que el propio Decreto declara no turística.

Además, el contenido excede de lo que es propio de una disposición transitoria, cuya finalidad es la de regular los supuestos o situaciones preexistentes a la entrada en vigor de la norma. No se limita a regular la transición desde un régimen anterior al nuevo, sino que crea *ex novo* un régimen jurídico temporal de acampada municipal no turística.

Ante una variación normativa que produce la entrada en vigor de una norma, surge la necesidad de articular un régimen que ha de regir las relaciones jurídicas existentes al producirse un cambio legislativo, para lo cual sirve el Derecho transitorio.

Las Disposiciones transitorias deben utilizarse con carácter general con criterio muy restrictivo y contemplar preceptos que permitan la pervivencia de la regulación antigua para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, o bien que contemplen una regulación *ad hoc*, específica*,* para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, de modo que se crea un régimen especial de transición entre las dos normas, o la aplicación retroactiva de la nueva norma para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma.

Ninguna de estas situaciones es la contemplada en la D.T. 1.ª pues permite crear nuevas situaciones inexistentes durante un tiempo de 5 años, sin regulación específica (que es precisamente lo que pretende ponerse fin con este decreto), provocando mayor inseguridad jurídica, además de una contradicción interna con la propia regulación del Decreto (art. 86) a la que aludiremos a continuación.

Por otra parte, al apartado 3 de la D.T. 1.ª establece una duración máxima de 5 años, transcurridos los cuales debe procederse al cierre inmediato de las áreas o zonas habilitadas. Pero, según el párrafo segundo del citado apartado, si durante esos cinco años se abre en el término municipal un establecimiento de campings, áreas de acampada de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, áreas de pernocta de autocaravanas, caravanas en tránsito y similares, debe procederse al cierre inmediato, pero acto seguido concede un plazo máximo de 6 meses para cerrar. Existe una contradicción literal entre «obligado cierre inmediato» y «excepcionalmente en el plazo máximo de 6 meses», y además, no especifica los motivos excepcionales para diferir el cierre hasta los 6 meses, por lo que se pueden dar situaciones de arbitrariedad en su aplicación.

Por otra parte, la continuidad de una instalación municipal no turística que se abra al amparo de esta D.T. 1.ª, pasa a depender de un operador turístico privado que decida abrir un establecimiento en el mismo municipio, sin establecer ningún criterio de localización, distancia entre instalaciones, capacidad, necesidades municipales, lo cual puede suponer un problema de arbitrariedad y autonomía local.

Además de todo lo anterior, merece especial atención poner en relación esta D.T. 1.ª con lo dispuesto en el art. 86 del PD, que prohíbe la acampada libre.

Señala el apartado 1 del art. 86 «*1. A los efectos de proteger y salvaguardar los recursos naturales y medioambientales existentes, y siempre respetando los derechos de propiedad y uso del suelo, queda prohibida cualquier forma de acampada libre o no legalizada, con finalidad turística, entendida ésta en su más amplia acepción, es decir con fines de ocio, descanso, placer, esparcimiento, recreo, actividades lúdicas, entretenimiento, deporte, viaje o similares.*

Se entiende por acampada libre toda actividad que suponga permanecer o pernoctar al aire libre, fuera de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre regulados en este Reglamento mediante la utilización de tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros medios para guarecerse, sin estar asistido por ninguna facultad, autorización o derecho de uso sobre los terrenos en los que se realiza».

La D.T. 1.ª permite pernoctar mediante tiendas de campaña, caravanas o autocaravanas o similares en zonas habilitadas y declara que esas zonas no son establecimientos turísticos.

Siguiendo la definición del art. 86 que dice «*Se entiende por acampada libre toda actividad que suponga permanecer o pernoctar al aire libre, fuera de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre regulados en este Reglamento mediante la utilización de tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros medios para guarecerse, sin estar asistido por ninguna facultad, autorización o derecho de uso sobre los terrenos en los que se realiza*», la actividad descrita en la D.T. 1.ª podría considerarse acampada libre.

La aplicación de la D.T. 1.ª y el art. 86 va a implicar la siguiente consecuencia:

Como regla general fuera de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre está prohibido acampar mediante la utilización de tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas u otros medios, pero durante cinco años sí se pueden habilitar nuevas zonas para acampar fuera de los establecimientos, que no tendrán el carácter de turísticos, y que por tanto no se regulan por el nuevo Reglamento que pretende suplir un vacío de regulación de este tipo de actividades.

Por otra parte, no existe Disposición transitoria para las zonas de acampada que actualmente existen en muchos municipios de Canarias, pues si bien se contempla una D.T. 2.ª para las instalaciones existencias a la entrada en vigor de este decreto, no así para las zonas de acampada que existen actualmente, respecto de las cuales se autoriza la actividad a través de la correspondiente solicitud al Cabildo correspondiente.

Esta falta puede provocar que por aplicación del art. 86 se entendiera como acampada libre y por tanto, prohibida, y a la par se permitiera nuevos espacios o zonas de acampada al amparo de la D.T. 1.ª.

Por todos los motivos expuestos, se considera necesaria la eliminación de la D.T. 1.ª.

Disposición transitoria segunda

De las instalaciones existentes a la entrada en vigor de este decreto

«Quienes a la fecha de la entrada en vigor de este decreto vinieren ejerciendo actividades de las incluidas en su ámbito de aplicación con las debidas autorizaciones legalmente necesarias, serán respetados en sus derechos adquiridos, sin perjuicio de la obligación que les incumbe de emplear en ellas, en cada momento, las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable en materia de actividades clasificadas,

encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos presentes y eliminar el riesgo inaceptable.

La disposición transitoria segunda obedece a la necesidad de atender las situaciones jurídicas preexistentes surgidas al amparo de la normativa estatal precedente».

Conforme a esta D.T. las instalaciones existentes no tienen que acogerse al régimen del nuevo Reglamento, sino simplemente se mantienen como «*derechos adquiridos*» y se añade la obligación de emplear en ellas, en cada momento, las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable en materia de actividades clasificadas.

La necesidad de atender a las situaciones preexistentes es algo fuera de toda duda y hacerlo con una disposición transitoria es la forma jurídica más adecuada, ahora bien, como ya se ha indicado, la D.T. debe establecer a qué régimen jurídico se ajusta esa situación preexistente y durante cuánto tiempo. Puede establecer un régimen especial de transición entre las dos normas, la aplicación retroactiva de la nueva norma o bien la pervivencia de la regulación anterior.

La regulación de la D.T. 2.ª es excesivamente indeterminada y puede crear problemas de seguridad jurídica, a la par de que crea dos tipos de establecimientos, los antiguos que no se rigen por el nuevo Reglamento, y los nuevos sometidos al nuevo régimen normativo.

Según el TC, el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «*la claridad y no la confusión normativa*» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como «*la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho*» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que «*solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica*» [por todas, SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5, y 25/2024, FJ 5.c) y 64/2025, de 13 de marzo, FJ 7.c)].

Situación que va en contra de la finalidad de la norma, que como dice su Preámbulo se trata de acabar con la total ausencia de regulación autonómica -lo que

podría expresarse así en el propio Preámbulo- en el ámbito de las Islas Canarias respecto de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre que se ha desarrollado al margen de cualquier actividad administrativa institucional de ordenación y planificación territorial, turística, social y ambiental, provocando, afecciones territoriales e inseguridad jurídica para las administraciones públicas y para la ciudadanía, e incomodidades y falta de instalaciones adecuadas para los usuarios turísticos de estas modalidades.

Pues bien, la D.T. 2.ª permite que se mantengan las instalaciones existentes a su entrada en vigor, como derechos adquiridos sin necesidad de adaptarse a la nueva regulación.

La expresión genérica «*derechos adquiridos*» es especialmente problemática en actividades reglamentadas. Una autorización preexistente no genera necesariamente un derecho a permanecer indefinidamente al margen de las nuevas exigencias de seguridad o medioambientales, por lo que se debería suprimir.

Por otra parte, no se especifica a que derechos se refiere, a los que le confiere el título habilitante de apertura, pero deben adaptarse a los nuevos requisitos materiales previstos, o se refiere a que quedan exceptuados completamente del nuevo Reglamento, o a que conservan todas sus condiciones anteriores salvo las relativas a actividades clasificadas.

La indeterminación de esta D.T. 2.ª provoca serios problemas de seguridad jurídica, pues se desconoce los requisitos a los que deben sujetarse estas instalaciones en materia de seguridad, prevención de incendios, accesibilidad, capacidad máxima, tratamiento de residuos, suministro de agua, entre otras exigencias legales. La mera referencia a «*las mejores técnicas disponibles*» a las que quedan obligadas las instalaciones es una formulación excesivamente genérica e indeterminada.

Disposición derogatoria única

Utiliza una técnica normativa inadecuada, pues utiliza la expresión «*queda sin efecto la Orden*». La expresión «*dejar sin efecto*» en lugar de «*derogar*» suele considerarse una técnica legal deficiente debido a la falta de precisión técnica y a la ambigüedad que genera en el ordenamiento jurídico. Si lo que se pretende es eliminarla del ordenamiento jurídico, técnicamente debería expresar : «*queda derogada la Orden (...)* » pues la referencia «*dejar sin efecto*», en el ámbito del Derecho administrativo es una expresión con implicaciones jurídicas muy distintas a

la de derogar, que supone la eliminación definitiva de una norma del ordenamiento jurídico, mientras que «*dejar sin efecto*», puede implicar la suspensión temporal de la aplicabilidad o los efectos de un acto o norma, a diferencia de la derogación que es permanente.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos turísticos de alojamientos al aire libre, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, salvo los reparos relativos al art. 17.4, Disposiciones transitorias primera y segunda y Disposición derogatoria, y las observaciones realizadas al Preámbulo y a los arts. 2.3, 26.i) y 28.4, 85 y 86 (Fundamento V del presente Dictamen).