

Dictamen núm. 3/2008, sobre el Proyecto de Reglamento de las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca

Dictamen sobre el Proyecto de Reglamento de las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca

Según lo dispuesto en el artículo 2, nº 1, letra b, inciso segundo de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y, el artículo 4, letra a, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 1 de febrero de 2008 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen del Consejo de Menorca relativa al Proyecto de Reglamento de las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca.

Segundo. El 5 de febrero siguiente, el presidente del CES anuncia la entrada de la solicitud de dictamen a todos los consejeros y a los miembros de organizaciones no representadas en el CES, a fin de que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Responde la Federación de Entes Locales de las Islas Baleares (FELIB).

Tercero. El día 14 de febrero se comunica a la Comisión Permanente la propuesta de los Servicios Técnicos de este Consejo para que sea la Comisión de Trabajo del Área Social la que elabore la correspondiente propuesta de dictamen. Todos los miembros de la Comisión Permanente se muestran conformes con la propuesta de designación.

Cuarto. La Comisión de Trabajo del Área Social se reúne el día 20 de febrero de 2008 y aprueba la correspondiente propuesta de dictamen, que eleva a la Comisión Permanente que, finalmente, la aprueba en la sesión de 26 de febrero de 2008, de acuerdo con la delegación hecha por el Pleno el 17 de diciembre de 2007.

II. Contenido del Proyecto de Reglamento

El Proyecto de Reglamento enviado consta de una exposición de motivos, cinco capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final.

La **exposición de motivos** contiene una justificación de la norma, haciendo una alusión al artículo 70.16 del Estatuto de Autonomía -que considera las políticas de juventud como competencia propia de los consejos insulares-, el artículo 9 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud, la Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos de Menorca, Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio (artículos 5 y 18) y al Plan Territorial de Menorca –que establece las pautas de actuación para ordenar las instalaciones de acampada educativa-.

En el **capítulo I, “disposiciones generales y ámbito de aplicación”**, se establece, en primer lugar, el objeto de la norma (“establecer las características y condiciones básicas que han de cumplir las instalaciones de alojamiento

destinadas a campamentos juveniles en la isla de Menorca, para garantizar la función educativa, la prestación de servicios de calidad, la seguridad de las personas usuarias, el ahorro de las molestias a terceros y evitar los efectos negativo para el entorno"); en segundo lugar, la definición de campamento juvenil ("equipamiento al aire libre en el cual el alojamiento se hace mediante tiendas de campaña o otros elementos portátiles similares, con una serie de elementos fijos (...); en tercer lugar, el asentamiento de los campamentos (permite que se establezcan en "las zonas permitidas por la normativa vigente" y prohíbe una serie de asentamientos) y, en cuarto lugar, las personas usuarias (menores de 30 años para actividades educativas de tiempo libre y mayores de 30 años en determinadas condiciones).

En el **capítulo II, "características y condiciones básicas"**, se regula la superficie de acampada (artículo 5), la capacidad de alojamiento y duración de las actividades (artículo 6), los carteles demarcaciones y acceso (artículo 7), el suministro de agua potable (artículo 8), los servicios sanitarios (artículo 9), las instalaciones per rentar roba y utensilios de cocina (artículo 10), la iluminación nocturna (artículo 11), la contaminación acústica (artículo 12), la evacuación de aguas residuales (artículo 13) y la recogida, almacenaje y eliminación de residuos (artículo 14).

En el **capítulo III, "medidas de seguridad y emergencia"**, se prevén, respectivamente, el establecimiento de un plan de emergencia (artículo 15), el seguro de responsabilidad civil (artículo 16), las medidas de seguridad y prevención de incendios (artículo 17), las zonas de cocina y fuego (artículo 18), el almacenaje de combustible (artículo 19) y el botiquín (artículo 20).

En el **capítulo IV, "autorizaciones"**, se establecen los requisitos y documentación que hay que presentar (artículo 21), la autorización de funcionamiento (artículo 22) y la documentación con la que se tiene que contar (artículo 23).

En el **capítulo V, “régimen sancionador”** se regula el ejercicio de la potestad sancionadora (artículos 25 y 26), que se tendrá que ajustar a la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud de las Islas Baleares.

La **disposición adicional** del proyecto de Reglamento estipula que el cumplimiento de este se realizará “sin perjuicio de la normativa a que se vean sometidas las actividades que se realicen”.

La **disposición transitoria** dispone que los campamentos juvenil existentes en el momento de la entrada en vigor del Reglamento tienen un plazo máximo de cinco años para adaptar sus instalaciones a las normas previstas en los capítulos II y III.

Y, para acabar, la **disposición final**, establece la entrada en vigor del Reglamento a los quince días a contar desde su publicación oficial.

III. Observaciones generales

I. Como comentario previo, hay que referirse a la significación cuantitativa del segmento de población joven de las Islas Baleares y, en este sentido, señalamos que, de acuerdo con lo que establece la Memoria del CES sobre la Economía, el Trabajo y la Sociedad 2006 de las Islas Baleares, según las cifras oficiales de población a día 1 de enero de 2006 las Islas Baleares superaban ligeramente el límite del millón de habitantes y continúan, por tanto, la línea de fuerte crecimiento demográfico iniciado desde la década de los noventa, de manera que las tasas de crecimiento se sitúan por encima de la media estatal, a causa de los signos positivos tanto del crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) como del balance migratorio. Del total de la población, entorno un 16% son menores de 16 años y entorno a un 70% corresponde a población entre 16 y 64 años (no se dispone de información

sobre la cantidad de población menor de 30 años sino que los segmentos de población se cuantifican de la forma indicada: menores de 16 años, franja entre 16 y 64 años y mayores de 64 años).

Por otro lado, la citada Memoria recoge que de entre las asociaciones inscritas en el Registro de entidades Jurídicas de la Comunidad Autónoma (6.027 asociaciones el año 2006), 160 son asociaciones juveniles y que al final de este año hay inscritas en el Censo de entidades juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud, 383 entidades. Por lo que a falta de coincidencia entre las cifras del Registro de entidades Jurídicas y el Censo de actividades juveniles, se refiere, se justifica en el hecho que el primero sólo se refiere a las entidades constituidas al amparo del Decreto 397/1988, de asociaciones juveniles, mientras que el segundo, que depende de la Dirección General de Juventud, también contabiliza todas las entidades que de una manera u otra trabajan con o para colectivos juveniles. Y, finalmente, se pone de manifiesto que el año 2006 no se registró, en la Dirección General de Relaciones Europeas y Entidades Jurídicas, ninguna asociación juvenil, mientras que en el mismo periodo se inscribieron en el censo de la Dirección General de la Juventud un total de 16 entidades. Desde la creación del censo el año 1997, en el que de oficio se inscribieron un total de 222 entidades, ha habido un incremento de 161 nuevas entidades. Hay que destacar, para acabar que el año 2006 se crea, mediante el artículo 54 de la Ley 10/2006, de 26 de julio, integral de la juventud (BOIB núm. 109, de 3 de agosto de 2006) el Censo de la Red de Instalaciones Juveniles de las Islas Baleares, *“dependiente de la consejería competente en materia de juventud, como instrumento de conocimiento, planificación, ordenación y publicidad en el que se han de inscribir, de oficio o a instancia de parte, las instalaciones juveniles de titularidad pública y privada que cumplan los requisitos y las condiciones que se establecen reglamentariamente”*.

II. En segundo lugar, independientemente de la potestad del Consejo de Menorca para establecer este proyecto de Reglamento, dado el reconocimiento expreso del artículo 18 de la Ley 21/2006, de atribución de competencias a los Consejos de Menorca, Ibiza y Formentera, en materia de juventud y ocio, recordamos que -como se afirma en el dictamen del CES núm. 4/2007, sobre la modificación de su ley reguladora y su Reglamento de organización y funcionamiento-, la reforma del estatuto de autonomía que lleva a cabo la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria a los consejos insulares en las competencias que le son atribuidas como propias y entre las cuales se incluyen, de acuerdo con el artículo 70 del nuevo Estatuto, el deporte, ocio y la juventud. La potestad reglamentaria del Consejo de Menorca en la materia no se desprende, por tanto, sólo de la atribución puntual que establece una ley concreta, como la Ley 21/2006, antes citada, sino que se generaliza para todas las materias atribuidas a los consejos como propias y su reconocimiento se eleva, de esta manera, al rango estatutario, lo que implica una apuesta clara del legislador en este sentido y supone una serie de efectos sobre la relación entre el Consejo Económico y Social y los consejos insulares, dada la función consultiva del primero en relación con disposiciones reglamentarias en materia económica y social, todo y que estos efectos aún no se han traducido en la correspondiente reforma de la Ley y el Reglamento reguladores del CES que se propone desde el dictamen 4/2007.

Por todo lo expuesto, este CES hace una valoración muy positiva del envío de este proyecto de Reglamento para su dictamen, teniendo en cuenta la reivindicación hecha, en el dictamen 4/2007, antes citado, sobre la necesidad de considerar este envío como preceptivo y que fundamenta la consecuente propuesta de modificación defendida y desde donde se afirma, entre otras cosas, que “el ejercicio de esta potestad (refiriéndose a la potestad reglamentaria), reservada al Gobierno hasta la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de autonomía, se inserta en el ámbito de la preceptividad de la solicitud de dictamen al CES, lo que significa que los consejos insulares

tendrán que enviar obligatoriamente todos aquellos proyectos de reglamentos en materia económica y social, en el ámbito de sus competencias, independientemente de la denominación que estos adopten, ya que la redacción actual de los artículos 2.1.a) de la Ley del CES y 4.a) del Reglamento de organización y funcionamiento hace referencia a los proyectos de Decreto porque esta es la forma que, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 4/2001, del Gobierno, adopta el ejercicio de esta potestad”.

III. En tercer lugar, hay que hacer una referencia a las instalaciones a las cuales se aplica el proyecto dictaminado, del anexo I del Decreto 28/2003, de 4 de abril, por el que se modifica el Decreto 4/1997, de 10 de enero, de creación del consorcio Red de Instalaciones de las Islas Baleares (BOIB 54, de 19 de abril de 2003) donde constan los bienes y derechos que se adscriben al consorcio Red Joven de las Islas Baleares, que son, en relación a los terrenos, edificios e instalaciones de tiempo libre situados en la isla de Menorca, los siguientes:

- REFUGIO DE LA TORRE D'EN GANXU, de 145 m², ubicado a Punta Prima (Sant Lluís, Menorca), cedido per la Administración autonómica de las Islas Baleares.
- CAMPAMENTO DE BINIPARRATX., de 53.450 m², ubicado en Sant Lluís (Menorca), cedido por la Administración autonómica de las Islas Baleares.
- FINCA SE TORRETÓ, de 60 hectáreas (Finca registral 20.943, folio 181, libro 483, tomo 1567. Registre de la propiedad núm. 1 de Ciutadella de Menorca), cedido por la Administración autonómica de las Islas Baleares.
- CASA DE COLONIAS ANTIGA ESCOLA DE TREBALÚGER, ubicado en la carretera de Sant Lluís al Castell (urbanización de Trebalúger), cedido por el Ayuntamiento del Castell.

IV. En cuarto lugar, creemos que es ilustrativo recordar que en el BOIB núm. 24, de 13 de febrero de 2007, se publica el acuerdo de Pleno del Consejo Insular de Menorca, donde se determina como se ejercerán las competencias atribuidas a este Consejo mediante la Ley 21/2006, antes citada y donde se establece que se mantiene la atribución de competencias realizada en favor del Instituto de la Juventud de Menorca por el Decreto 35/2006, de 31 de marzo, *“sin perjuicio de que más adelante se lleven a cabo, si así se considera necesario, las adaptaciones organizativas que sean precisas. Con esta finalidad, adscribir al Instituto los bienes inmuebles titularidad del CIM que más abajo se señalan a los efectos de ejercer las competencias que le correspondan de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 del Decreto 35/2006:*

*“Campamento /refugio de Biniparratx ctra. Maó- Ciutadella Km 12 (Sant Lluís)
Casal de colonias Se Torretó ctra. Maó- Ciutadella Km 39’5 (Ciutadella)
Refugio Torre de’n Ganxo Punta Prima (Sant Lluís)
Finca Santa Eularieta ctra. Maó- Ciutadella Km 17 (Alaior/Se Mercadal)
Sa Vinyeta camino de Cala’n Blanes (Ciutadella)”*

Igualmente, este acuerdo establece que *“los bienes adscritos no se integran en el patrimonio del Instituto si no que conservan su calificación jurídica originaria; correspondiendo al Instituto las facultades de conservación y utilización para las actividades que fundamentan su adscripción.*

En el caso del Albergue juvenil Sa Vinyeta, único inmueble respecto del cual el Consejo Insular no tiene la titularidad, la adscripción queda condicionada a la firma del convenio a que hace referencia la disposición adicional séptima de la Ley 21/2006, de 15 de diciembre”.

Finalmente, cabe decir que el acuerdo crea una serie de censos insulares en materia de juventud y ocio: el Censo insular de la Red de Instalaciones

Juveniles, el Censo insular de entidades juveniles y de entidades prestadores de servicios a la juventud de las Islas Baleares y el Censo insular de Servicios de información Joven.

V. Como última observación general, hacemos eco de la Resolución de la consejera de Presidencia y Deportes de 4 de mayo de 2007 (BOIB de 10 de mayo de 2007), por la que se adoptan medidas provisionales en relación con las actividades de tiempo libre infantiles y juveniles y que, aunque no se refiere al objeto del proyecto de Reglamento, las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca, está estrechamente relacionada y se tendrían que tener en cuenta por el Consejo insular. Esta Resolución pretende establecer, por tanto, un conjunto de medidas adaptadas a la Ley integral de juventud, teniendo en cuenta que la regulación vigente en el momento en que aparece la Resolución era la que establecía un Decreto anterior, el Decreto 129/2005, de 29 de diciembre y que se estaba elaborando un nuevo decreto, adaptado a dicha ley.

IV. Observaciones particulares

I. En relación con la exposición de motivos, consideramos que cumple con su objeto, dado que hace una amplia referencia al marco competencial en que se crea el Reglamento y a su razón de ser, y fundamenta adecuadamente su existencia.

II. Respecto del capítulo I, este CES pone de manifiesto que la definición de campamento juvenil del artículo 2 es compatible, en tanto que coincide en gran parte, con la definición que se establece en el artículo 50.3 *b* de la Ley integral de juventud, la Ley 10/2006, de 26 de julio, citada a lo largo de este dictamen y sobre la que, además, este CES emitió el dictamen 13/2005. Por otro lado, la

determinación de las personas usuarias del artículo 4 se incluye en la definición que a tal efecto establece el artículo 51 de la ley, lo cual refuerza el argumento que apuntábamos en el dictamen 13/2005, sobre el carácter reglamentista de la ley: *“Consideramos que este precepto es también excesivamente reglamentista y que al menos el significado de cada una de las instalaciones juveniles se tendría que dejar a la regulación reglamentaria, más si tenemos en cuenta la importancia que se otorga al desarrollo reglamentario en este precepto (...)”*.

III. Sobre las características y condiciones básicas reguladas en el capítulo II, este CES hace una valoración general positiva, aunque sugiere, en relación con el artículo 13, que incluya de forma expresa la obligatoriedad de canalizar las aguas residuales a una depuradora o bien que se disponga de una instalación de depuración propia.

IV. En relación con las medidas de seguridad y emergencia, constatamos que incorporan la exigencia, prevista en el artículo 52.2 de la Ley integral de juventud, que las condiciones que se establecen reglamentariamente para los diversos tipos de instalaciones juveniles, incluyan *“el establecimiento de un plan de emergencia y la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos derivados de la utilización de la instalación frente a los usuarios y terceros con los límites que se determinen reglamentariamente”*. Hacemos una valoración positiva, tanto por este hecho como por el resto de medidas que se establecen

V. La regulación de las autorizaciones del capítulo IV responde, según nuestro criterio de forma correcta, a la remisión que a este efecto hace el artículo 52.1 de la Ley integral de juventud, en la medida que establece que *“las instalaciones juveniles están sujetas a autorización administrativa y han de cumplir lo que establece esta ley y la normativa que la desarrolle, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la normativa general sanitaria, alimentaria, de seguridad, medio ambiente, supresión de barreras arquitectónicas y cualquier otra legislación sectorial que sea de aplicación”*.

VI. Respecto de la inspección y régimen sancionador regulados en el capítulo V, entendemos que tendría que hacerse una referencia al capítulo I del título VII de la Ley integral de juventud, donde se regula la actividad inspectora y se establecen las infracciones y correspondientes sanciones, sujetos responsables, procedimiento, medidas provisionales y de ejecución forzosa y prescripción de las infracciones y sanciones.

V. Conclusión

A lo largo del dictamen se han dado las opiniones de este Consejo sobre el Proyecto de Reglamento de las instalaciones de los campamentos juveniles de Menorca.

Vº Bº

La asesora jurídica
(en funciones de secretaria general
por delegación)

El presidente

Àngels Bellinfante Torres
Palma, 26 de febrero de 2008

Llorenç Huguet Rotger