

**DICTAMEN SOBRE EL  
PROYECTO DE DECRETO POR  
EL QUE SE REGULAN LAS  
ACTIVIDADES JUVENILES DE  
OCIO Y TIEMPO LIBRE QUE  
SE DESARROLLEN EN EL  
TERRITORIO DE LA REGIÓN  
DE MURCIA**

**Sesión del Pleno de 18 de Abril de 2012**

---

## DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES JUVENILES DE OCIO Y TIEMPO LIBRE QUE SE DESARROLLEN EN EL TERRITORIO DE LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 18 de abril de 2012, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

# Dictamen

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de enero de 2012 tuvo entrada en este Consejo el escrito de la Consejería de Presidencia, en el que remite el “*Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia*”, para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La aprobación de la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, supuso el primer paso para la configuración y articulación del marco normativo de las políticas de juventud de la Región Murcia. Esta Ley contemplaba la creación de un órgano específico para la gestión de la política juvenil.

En cumplimiento de esta previsión legal se aprobó la Ley 13/2002, de 4 de diciembre, que constituyó otro impor-

tante hito, al proceder a la creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia como organismo gestor de la política juvenil en la Comunidad Autónoma. El Instituto de la Juventud se configuró como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de juventud y dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Como señalaba la Exposición de Motivos de la Ley 13/2002, *la elección de esta fórmula organizativa responde así, de un lado, al régimen jurídico aplicable a las funciones que se le atribuyen al Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, y, de otro, a garantizar la realización de una política juvenil de carácter integral, alcanzando la máxima coordinación de la actuación de las administraciones públicas en tanto que afecte a cualquier aspecto de la vida cotidiana de los jóvenes, mediante un órgano que disponga de la necesaria autonomía de decisión y gestión y la efectiva agilidad en su actuación, constituyendo sus ejes de trabajo la promoción y canalización de las expectativas de este sector de la población y el impulso de políticas basadas en principios de globalidad, participación y coordinación institucional.*

La realización de un estudio sobre la realidad social de los jóvenes en la Región de Murcia en 2005 puso de relieve las transformaciones experimentadas por la población joven en sus características sociológicas, económicas y culturales como consecuencia de las modificaciones del entorno social y de los comportamientos derivados del mismo. Estos cambios

tuvieron como consecuencia la conciencia de la necesidad de actualizar el marco normativo de las políticas de juventud de la Región y con ello la aprobación de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.

La Ley de Juventud determina en su artículo 1, de forma casi programática, que el objeto de la nueva regulación es *establecer el marco de actuación de las políticas para la juventud de las administraciones públicas de la Región de Murcia, determinando una ordenación de los servicios y actividades, promovidas y organizadas por personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tengan por destinataria a la población joven, con el fin de obtener un efectivo desarrollo y protección de sus derechos, promover la igualdad de oportunidades, la formación y cualificación, así como impulsar su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Región de Murcia y generar las condiciones que posibiliten su emancipación.*

El título II se ocupa de las políticas de juventud y contiene dos capítulos. El capítulo I, dedicado a los ámbitos de actuación transversal (empleo, vivienda, salud, medio ambiente, sociedad de la información, medio rural, etcétera).

El capítulo II se dedica al Instituto de la Juventud de la Región de Murcia y al desarrollo de las funciones que como órgano gestor de la política juvenil tiene encomendadas. Consta de cinco secciones.

La sección tercera del mismo se refiere a la animación juvenil, entendi-

da como el conjunto de actuaciones en materia de ocio y tiempo libre, turismo y promoción artística y cultural, que cuentan con una metodología creativa y participativa, y cuyo objetivo es favorecer las relaciones sociales y contribuir al desarrollo personal.

Mediante la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** se aborda el desarrollo reglamentario de los contenidos de la Ley 6/2007 de Juventud ceñidos a las actividades juveniles de ocio y tiempo libre. De esta forma se aborda por primera

vez en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la regulación de estas actividades.

Las competencias del Instituto de la Juventud son ejercidas en la actualidad por la Dirección General de Prevención de Violencia de Género, Juventud, Protección Jurídica y Reforma de Menores, de conformidad con lo establecido por el Decreto 141/2011, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Presidencia, como consecuencia de la aprobación del Decreto 244/2010, de 10 de septiembre, de extinción del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** consta del **Preámbulo**, **16 artículos** estructurados en **cinco capítulos** y **una Disposición Final**.

El **Preámbulo** comienza haciendo referencia a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de política juvenil atribuida por el artículo 10.Uno.19 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución así como la Ley 13/2002, de 4 de diciembre, de Creación del Instituto de la Juventud de la

Región de Murcia y al Decreto 141/2011 que determina como órgano gestor de la política juvenil de la Región de Murcia a la Dirección General de Prevención de la Violencia de Género, Juventud, Protección Jurídica y Reforma de Menores.

Por otra parte reseña que la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia establece el marco de actuación de las políticas para la juventud de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia.

Esta norma, en su artículo 6, dispone que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma ejercerá, entre otras funciones, el desarrollo reglamentario de

la Ley y la ordenación, regulación e inspección de las actividades en los ámbitos de la misma. Y en el artículo 37 define las actividades de Ocio y Tiempo Libre como *aquellas centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos, que se realicen en el ámbito de la educación no formal y cuya destinataria sea la población joven.*

Finalmente expone que *no puede ignorarse el constante y notable crecimiento que en los últimos años han experimentado las actividades que, realizadas a lo largo del territorio de la Región de Murcia, están orientadas hacia la población joven con fines de aprovechamiento y disfrute saludable del ocio y el tiempo libre. Ello pone de manifiesto la necesidad de una ordenación normativa en la materia para garantizar las medidas adecuadas de seguridad y de salubridad para los participantes.* El desarrollo de esa normativa constituye el objeto del **Proyecto de Decreto** objeto del presente Dictamen, con el fin de *establecer un amplio marco normativo que recoja los principios básicos y requisitos mínimos que deben cumplir las actividades juveniles, organizadas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se lleven a cabo en el territorio de la Región de Murcia, en el marco de programas de ocio y tiempo libre y estén dirigidas a la población joven.*

## CAPÍTULO I

### Finalidad, objeto y ámbito de aplicación

El **artículo 1** establece como finalidad de la norma *garantizar la utilización*

*positiva del Ocio y del Tiempo Libre, con contenidos educativos que fomenten actitudes de aceptación de la pluralidad y diversidad social, promoviendo valores de tolerancia y solidaridad, así como preservar la integridad física de los participantes durante la práctica de tales actividades y, en concreto:*

- a) *Contribuir al desarrollo de actividades juveniles de Ocio y Tiempo Libre de calidad.*
- b) *Fomentar la convivencia y valores democráticos con civismo, tolerancia y el respeto.*
- c) *Promover hábitos saludables, consumo responsable y el respeto al medio ambiente.*
- d) *Velar por la integridad física de las personas participantes en materia de seguridad y accidentes.*
- e) *Velar porque el equipo técnico que interviene cuente con la formación específica que corresponda en este tipo de actividades.*
- f) *Concienciar sobre la responsabilidad que se adquiere en la realización de actividades juveniles, así como el interés de este tipo de acciones para la sociedad.*

El **artículo 2** dispone que el objeto del Decreto es *la regulación del desarrollo de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia, promovidas y organizadas por personas físicas o jurídicas, entidades públicas y privadas en las que participen mas de 10 jóvenes, cuando su ejecución requiera la*

*pernoctación fuera del domicilio habitual de las personas participantes.*

Asimismo excluye de su ámbito de aplicación:

- Las actividades de ocio y tiempo libre escolares de los centros docentes que cumplan las condiciones que se establecen.
- Las actividades de deporte organizado en competición oficial.
- Las actividades de carácter familiar.
- Las actividades desarrolladas en el ámbito de la educación y el voluntariado ambientales.

## **CAPÍTULO II**

### **Requisitos de las actividades de ocio y tiempo libre**

El **artículo 3** determina la composición del equipo técnico de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto** estableciendo que cada actividad deberá estar dirigida por una persona mayor de edad que esté en posesión del Título de Director/a de Tiempo Libre o equivalente y deberá contar con un monitor, con la habilitación profesional que se establece, por cada 10 participantes, en el caso de que los participantes sean menores de edad, o por cada 15 si se trata de mayores de edad. Estas titulaciones se entienden sin perjuicio de las exigibles por razón del programa o actividad.

En el caso de que participen más de 50 personas en la actividad deberá existir

un responsable con conocimientos debidamente acreditados de primeros auxilios.

El **artículo 4** enumera de forma diferenciada las obligaciones *directas y personales* tanto *del personal Director de las actividades* como las *del equipo de monitores*.

El **artículo 5** establece el deber de que todas las actividades tengan un programa de actividades y determina el contenido del mismo. Asimismo prescribe que el carácter de dichas actividades quedará circunscrito a aspectos lúdicos y recreativos o a aspectos formativos que incluyan actividades lúdicas y recreativas.

El **artículo 6** regula la documentación en información relativa a los participantes en actividades juveniles de Ocio y Tiempo Libre, estableciendo las siguientes obligaciones en esta materia:

- a) Los menores que participen en las actividades no acompañados de sus padres o familiares deberán contar con la autorización, por escrito y firmada, de el padre, madre o tutor/a.
- b) Declaración responsable sobre datos sanitarios firmada de cada participante o por la persona que tenga la patria potestad o tutela, en el caso de menores de edad, en la que se haga constar la inexistencia de padecer enfermedad infecto-contagiosa, la inexistencia de impedimentos físicos o psíquicos para participar en la actividad, dietas especiales e intolerancias alimenticias, y en su caso medicación.

Asimismo los participantes deberán aportar la tarjeta de identificación sanitaria u otro documento acreditativo del derecho a la prestación de la sanidad pública o del seguro médico privado.

- c) El responsable de la actividad deberá estar en posesión de una relación con las direcciones y teléfonos de todas las personas asistentes a la actividad: jóvenes, miembros del equipo de dirigentes y personal de soporte, así como de los padres o tutores de los menores de edad.

El **artículo 7** dispone que la entidad promotora u organizadora deberá mantener vigente una póliza de seguro de daños personales que cubra los accidentes a los participantes y al equipo técnico. Deberá asimismo tener suscrito un seguro de responsabilidad civil a terceros por daños ocasionados por la realización de la actividad, que cubra tantos daños patrimoniales primarios como responsabilidad indirecta o subsidiaria.

Asimismo declara que en el caso de que la entidad promotora de la actividad sea una entidad pública le será de aplicación lo establecido en materia de responsabilidad patrimonial en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El **artículo 8** establece la obligación de incluir un plan de emergencia en las instalaciones donde vaya a desarrollarse la actividad.

### CAPÍTULO III Requisitos del emplazamiento e higiénico-sanitarios

El **artículo 9** determina que no podrán realizarse actividades en los siguientes emplazamientos:

- 1º. *En terrenos situados en ramblas, lechos secos o torrenteras de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos otros en los que se observen grandes dificultades de evacuación o por cualquier causa resulten peligrosos o insalubres.*
- 2º. *A menos de 100 metros de los márgenes de cauces fluviales o carreteras o vías de ferrocarril.*
- 3º. *En las proximidades de industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.*
- 4º. *En terrenos por los que discurren líneas de alta tensión.*

Establece asimismo que deberá contarse con la autorización pertinente según la naturaleza del emplazamiento y que quedan prohibidas con carácter general todas las actividades reguladas en el **Proyecto** que se dictamina *en aquellos lugares que, por exigencias de interés público o de protección del medio natural, estén afectadas por prohibiciones, limitaciones o servidumbres públicas establecidas expresamente mediante disposiciones legales o reglamentarias, salvo que se obtenga la oportuna autorización de los organismos competentes.*

El **artículo 10** declara la obligación de que las instalaciones en las que se

desarrollan las actividades tengan las garantías higiénico-sanitarias y cumplan la normativa vigente relativa a:

- Potabilización de aguas.
- Residuos.
- Alimentos.
- Piscinas.
- Cualquier otra que pueda afectar a la salud de los participantes.

#### **CAPITULO IV**

##### **Comunicación Previa y Declaración Responsable**

El **artículo 11** prescribe que *con carácter general, toda persona física o jurídica, pública o privada que pretenda organizar actividades juveniles reguladas en el presente decreto, deberá realizar, ante el órgano competente en materia de juventud, Comunicación Previa y Declaración Responsable de cumplimiento de los requisitos exigidos en el presente Decreto para el inicio de la actividad, según modelos normalizados que serán aprobados en desarrollo del presente Decreto mediante Orden de la Consejería competente en materia de juventud. Podrán ir acompañadas, en su caso, de los documentos que se estimen necesarios para facilitar su posterior comprobación, control e inspección.*

Asimismo especifica que *la presentación de la Comunicación Previa y de la Declaración Responsable no supone autorización administrativa para ejercer la actividad, sino sólo un medio para que*

*la administración conozca la existencia de dicha actividad y active las comprobaciones pertinentes.*

El **artículo 12** dispone, conforme a lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley 30/1992, que en la Comunicación Previa el interesado pondrá en conocimiento del órgano competente en materia de juventud sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el inicio de la actividad.

Por su parte, en la Declaración Responsable el interesado pondrá de manifiesto que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo inherente al ejercicio de dicha actividad.

Finalmente determina que los modelos de Declaración Responsable y Comunicación Previa que se aprueben en desarrollo del **Proyecto de Decreto** se facilitarán a través de la Web [www.mundojoven.org](http://www.mundojoven.org).

El **artículo 13** contiene la regulación del procedimiento de tramitación de la documentación presentada en los siguientes términos:

Una vez en poder de la Administración, la documentación presentada será analizada, y en función de la adecuación o no de su contenido a la normativa de aplicación, el expediente de iniciación de la actividad se tramitará conforme al siguiente procedimiento:

a) *Cuando la Declaración responsable se adecue al ordenamiento jurídico, ésta habilitará al interesado/a para la puesta en marcha de la actividad desde*

*el día de su presentación o la fecha indicada en ambos documentos, emitiéndose informe de toma de conocimiento por la jefatura de servicio correspondiente declarándola ajustada a procedimiento. El referido informe se incorporará al expediente como archivo del mismo a efectos administrativos internos, no suponiendo autorización administrativa para ejercer la actividad, sino un medio para que la Administración conozca la existencia de dicha actividad y posibilitar las actuaciones de control e inspección pertinentes.*

*b) Cuando la documentación aportada sea insuficiente por carecer o tener errónea la documentación administrativa acompañada, se requerirá al interesado/a para que, en el plazo de diez días, subsane el error o falta, o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera se entenderá ésta como no presentada, no pudiéndose realizar la actividad si no se presenta una nueva Declaración responsable ajustada a procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas del ejercicio de la actividad.*

*c) Cuando se compruebe la inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la Declaración responsable, se determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la misma desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, previa audiencia del interesado/a durante un plazo de diez días y posterior Resolución dictada al efecto, sin perjuicio de las posibles responsabilidades derivadas del ejercicio de la actividad.*

El **artículo 14** dispone que la presentación de la Comunicación Previa y la Declaración Responsable habilita para el inicio de la actividad.

*La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación de las mismas, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

## **CAPÍTULO V**

### **Inspección y sanción**

El **artículo 15** está dedicado al régimen de inspección y su contenido incorpora parcialmente algunos de los preceptos de Título IV de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.

El **artículo 16** se remite al Capítulo 2º del Título VI de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia para la regulación del régimen de infracciones y sanciones y, en relación con el procedimiento transcribe el contenido del artículo 70 de la citada norma.

La **Disposición Final Única** establece la entrada en vigor de la norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### III. OBSERVACIONES

#### A) De carácter general.

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aborde el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia, en un aspecto tan relevante para las políticas públicas en materia de juventud como es el relativo a la regulación de las actividades de ocio y tiempo libre dirigidas al colectivo de jóvenes, a través de la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**.

Esta Institución quiere poner de relieve la importancia de esta iniciativa normativa porque supone la incorporación de la Región Murcia, si bien con una significativa demora, al grupo integrado por la mayoría de las Comunidades Autónomas que cuentan con una normativa específica en materia de actividades juveniles de ocio y tiempo libre.

Por ello el CESRM considera que la existencia de una amplia producción normativa en las comunidades autónomas debe ser tenida en cuenta en la elaboración de la regulación específica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Y ello en primer lugar porque, tal y como viene señalando este Consejo, es deseable que, sin perjuicio de la necesidad de tomar en consideración las necesidades y peculiaridades específicas

de cada territorio, la regulación de una misma materia por las diferentes comunidades autónomas no debiera suponer el establecimiento de sistemas que puedan implicar una discriminación para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios. En segundo lugar el CESRM quiere insistir en que la normativa de nuestra Región también debe evitar que la nueva regulación pueda conllevar la creación de barreras para el desarrollo de las actividades de ocio y tiempo libre dirigidas a los jóvenes por parte de personas, empresas y entidades interesadas, por la afectación negativa que dichas barreras comportan para el desarrollo económico, la creación de empleo y la generación de riqueza en nuestra Región.

Del análisis de la normativa autonómica existente puede concluirse que dicha regulación pone de manifiesto la existencia un sustrato común el que se puede apreciar que su finalidad consiste en la determinación de las condiciones que deben cumplir las actividades juveniles de ocio y tiempo libre de forma que, en primer lugar, quede garantizado en todo momento el respeto a los derechos de los participantes en las mismas, singularmente los relativos a las condiciones de seguridad y salubridad.

En segundo lugar también puede identificarse como objetivo común en las regulaciones autonómicas la necesidad de que el desarrollo de estas actividades no suponga un daño a los recursos naturales, especialmente a los espacios naturales protegidos, ni al patrimonio cultural. Asi-

mismo también constituye un elemento común a la ordenación jurídica autonómica vigente sobre las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, la determinación de los requisitos exigibles a las instalaciones en las que se desenvuelven dichas actividades así como al personal encargado de su dirección y ejecución. Finalmente, debe señalarse, desde el punto de vista de la técnica legislativa, que la normativa autonómica tiene un relevante nivel de concreción en cuanto a los requisitos exigibles, de forma que se puede afirmar que la preocupación por la seguridad jurídica ha sido un elemento que ha sido muy tenido en cuenta en su elaboración.

A la vista de las características señaladas respecto a regulación autonómica sobre actividades juveniles de ocio y tiempo libre el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera conveniente incorporar a este apartado de observaciones de carácter general una serie de consideraciones derivadas del análisis de las mismas y su comparación con la regulación contenida en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**. La trascendencia de este análisis deriva del hecho de que del mismo pueden extraerse elementos que debieran contribuir a una mejor adaptación del texto que definitivamente se apruebe a la finalidad que se persigue con su elaboración. Todo ello sin perjuicio de las consideraciones de carácter específico que se incluyen, con referencia a preceptos concretos, en el apartado de observaciones al articulado del presente dictamen.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social quiere resaltar la ventaja que implica el hecho de que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** se haya elaborado con posterioridad a la incorporación al derecho español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por ello el CESRM quiere valorar positivamente que el **Proyecto de Decreto** haya realizado una interpretación del artículo 37.2 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia conforme con los cambios normativos introducidos por la citada Ley 25/2009. Dicho precepto dispone, entre otras prescripciones, que *estarán sujetas a autorización administrativa las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se determinen reglamentariamente, por sus especiales características o emplazamiento*.

A pesar del tenor literal de esta regulación el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**, con base en la normativa estatal citada, aborda el ejercicio de las competencias de

ordenación, regulación e inspección de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en la materia mediante el establecimiento de un procedimiento articulado sobre las posibilidades ofrecidas por los instrumentos de la declaración responsable y comunicación previa establecidos en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Debe reseñarse que dichos instrumentos cumplen suficientemente el objetivo de garantizar que los servicios relativos a la realización de actividades juveniles de ocio y tiempo libre se presten con pleno cumplimiento de los requisitos establecidos y en las condiciones legalmente determinadas, al tiempo que se mantiene la necesaria supervisión e inspección que corresponde a la Administración Regional, sin que la intervención administrativa derive en un obstáculo innecesario para el desarrollo de estas actividades.

En este sentido debe ponerse de relieve que la respuesta de los procedimientos administrativos a la necesaria intervención administrativa en las actividades cuando se ha mantenido centrada en los sistemas basados en la autorización previa de las actividades, con demasiada frecuencia, ha tenido como resultado una excesiva burocratización de la actuación administrativa. Y este seguía siendo el sistema previsto en el artículo 37.2 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia. Es más, el sistema de autorización previa sigue presente en la mayoría de las regulaciones autonómi-

cas en materia de actividades juveniles de ocio y tiempo libre, que todavía no se han adaptado a la legislación básica estatal en materia de prestación de servicios.

No obstante esta valoración positiva, a juicio de este Consejo, la concreta regulación de la función y los efectos de la declaración responsable y la comunicación previa en los **artículos 11 y siguientes del Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** plantea dudas en relación el alcance que el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducido en la misma por la citada Ley 25/2009 atribuye a dichos instrumentos de forma taxativa y, con ello, a las ventajas, ya señaladas, que los mismos comportan.

En efecto, esta relativamente reciente disposición de la legislación básica estatal determina expresamente que

1. *A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo in-*

*herente a dicho reconocimiento o ejercicio.*

*Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.*

2. *A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.*
3. *Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.*

4. *La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

*Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.*

5. *Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e*

*inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.*

Frente a esta regulación el **artículo 11 del Proyecto de Decreto** determina que la Comunicación Previa y Declaración Responsable *podrán ir acompañadas, en su caso, de los documentos que se estimen necesarios para facilitar su posterior comprobación, control e inspección.*

A juicio de esta Institución, la posibilidad de exigir que tanto la Declaración Responsable como la Comunicación Previa vayan acompañadas de documentos supone desvirtuar la funcionalidad de la Declaración Responsable y contradice el sistema de la Ley 30/1992 que configura dicho instrumento sobre la base de la atribución exclusiva de la responsabilidad sobre su contenido a la persona física o jurídica que lo suscribe, correspondiendo a la Administración Pública competente la función de tener *permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca.*

Por otra parte, la discrecionalidad en cuanto a la determinación de los documentos requeribles por parte de la Administración introduce un específico factor de incertidumbre que disminuye la seguridad jurídica que es imprescindible para que la intervención administrativa tenga el suficiente grado de previsibilidad que evite el establecimiento de obstáculos innecesarios al desenvolvimiento de las actividades y prestaciones afectadas.

En relación con esta misma cuestión el Consejo Económico y Social considera

que es imprescindible que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** incorpore directamente los modelos de Declaración Responsable y Comunicación Previa que deban utilizarse respecto a las diferentes actividades así como de la documentación que debe acompañar a las comunicaciones previas de inicio de actividad. En este sentido debe dejarse constancia de que los dos borradores previos del **Proyecto de Decreto** que se incluyen en el expediente administrativo remitido a este Organismo se incorporan como Anexos dichos modelos. En caso de no optarse por dicha incorporación en el texto **Proyecto de Decreto**, para facilitar su modificación en caso de ser necesario, a juicio del Consejo Económico y Social el **Proyecto de Decreto** debería establecer un plazo perentorio, que debería finalizar en cualquier caso antes de su entrada en vigor, para la publicación mediante Orden de la Consejería competente en materia de juventud de dichos modelos. A juicio de esta Institución sólo de esta forma se dará efectivo cumplimiento al mandato contenido en el artículo 71.bis 5 de la Ley 30/92.

El **artículo 13 del Proyecto de Decreto** regula el procedimiento para la tramitación de la Declaración Responsable. En relación con este precepto en primer lugar debe ponerse de relieve que en el mismo se echa en falta la referencia expresa a la Comunicación Previa, lo que debería subsanarse dado que, como se ha señalado, ambos instrumentos tiene naturaleza y funcionalidad diversa.

Asimismo este Organismo considera que la regulación contenida en este precepto implica el establecimiento de un procedimiento *híbrido*, en absoluto deseable, entre el sistema de autorización previa de las actividades, superado con la aprobación de las leyes 17/2009 y 25/2009, y la vigente regulación sobre la intervención administrativa en la prestación de servicios establecido por dichas leyes. Esta situación es debida probablemente a que este importante cambio reclama la instauración de una nueva cultura en las administraciones públicas que supone una ruptura con una tradición burocrático-administrativa todavía sólidamente asentada en algunos sectores de las Administraciones Públicas de nuestro país.

El Consejo Económico y Social viene instando a la Administración Regional a dar pasos decididos para consolidar las potencialidades de estas nuevas herramientas porque considera que las mismas se muestran mucho más acordes a la realidad socioeconómica actual y a las necesidades de prestadores y usuarios de los servicios, ya que se fundamentan, por un lado, en la responsabilidad de los interesados por el contenido de sus declaraciones responsables y la consiguiente exigencia de la misma en todos los ámbitos en caso de incumplimiento y, por otro, en el ejercicio efectivo por las administraciones públicas de sus *facultades de comprobación, control e inspección*.

La naturaleza híbrida del procedimiento establecido tiene su origen, como se ha señalado, en la posibilidad prevista

en el **artículo 11** de exigir documentación que acompañe a las declaraciones responsables.

Esta posibilidad, sin embargo, se convierte en la regla general a la vista de la previsión del **artículo 13.a)** que incorpora al procedimiento un denominado *informe de toma de conocimiento*, que debe ser emitido por *la jefatura de servicio correspondiente declarándola ajustada a derecho*. La dificultad de incardinar dicho informe en el marco establecido por el artículo 71 bis de la Ley 30/92 se evidencia en la inclusión reiterativa en este precepto del **inciso final del párrafo segundo del artículo 11**, que declara que *el referido informe se incorporará al expediente como archivo del mismo a efectos administrativos internos, no suponiendo autorización administrativa para ejercer la actividad, sino un medio para que la Administración conozca la existencia de dicha actividad y posibilitar las actuaciones de control e inspección pertinentes*.

Como puede observarse, esta regulación supone desconocer que son las propias declaraciones responsables y/o comunicaciones previas el medio a través del cual la Administración conoce la existencia de la actividad y dicho conocimiento no puede en ningún caso quedar condicionado a la emisión de ningún informe interno. En realidad, a juicio de esta Institución, la naturaleza de este informe permanece confusa ya que sólo mantendrá *efectos administrativos internos* en el caso de que la declaración responsable y/o comunicación previa resulte ajustada a derecho. Debe resal-

tarse que en este caso no habrá ninguna comunicación al interesado.

Pero en el caso de que *la documentación aportada sea insuficiente por carecer o tener errónea la documentación administrativa acompañada, se requerirá al interesado/a para que, en el plazo de diez días, subsane el error o falta, o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera se entenderá ésta como no presentada, no pudiéndose realizar la actividad si no se presenta una nueva Declaración responsable ajustada a procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas del ejercicio de la actividad.*

Esta disposición es directamente incongruente con el contenido del **artículo 14** que determina, mediante la transcripción de la regulación básica en materia de procedimiento administrativo contenida en el repetido artículo 71 bis de la Ley 30/84, que *la presentación de la Comunicación Previa y la Declaración Responsable habilita para el inicio de la actividad, con la duración que indiquen ambos documentos. El inicio de la actividad podrá ser desde el mismo día de la presentación de dichos documentos, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas, e igualmente sin perjuicio de la obtención, en su caso, del resto de permisos necesarios.*

Sin duda el efecto de estas contradicciones e incongruencias es un importante nivel de inseguridad jurídica que debe evitarse.

A juicio del CESRM la imprescindible garantía de la seguridad jurídica

demanda, en primer lugar, que la regulación de las declaraciones responsables y comunicaciones previas en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** respete plenamente el marco establecido en la normativa básica estatal. Y ello implica, en primer lugar, que la presentación de la declaración responsable y/o de la comunicación previa debe permitir directamente y sin otro tipo de comprobaciones el inicio de la actividad. Obviamente, ello no supone que no se deban establecer plazos de presentación de ambos instrumentos con la necesaria antelación al inicio de las actividades.

En segundo lugar, tal y como se ha puesto de relieve, en relación con la posible exigencia de aportación de documentación, en el **Proyecto de Decreto** debería diferenciarse entre la Declaración Responsable y la Comunicación Previa. En efecto, respecto a la Declaración Responsable no puede exigirse la presentación de documentación alguna, ya que su naturaleza es precisamente la de ser un documento que sustituye a la presentación de la documentación a la que se refiera, tal y como determina el artículo 71 bis 1., que la define como *el documento suscrito por un interesado en el que **manifiesta**, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, **que dispone de la documentación que así lo acredita** y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.*

En cambio, la naturaleza de la Comunicación Previa es distinta y, por ello, es perfectamente posible y, en muchos supuestos será imprescindible, que junto a la misma el interesado deba aportar alguna documentación (diferente de aquella a la que se refiera la declaración responsable) o información cuyo conocimiento por la Administración sea imprescindible para el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas en relación con la actividad de que se trate. Por ejemplo, un plano de ubicación de un campamento juvenil o la ruta que vaya a seguirse en una acampada itinerante, para garantizar una pronta intervención de los servicios de emergencia en caso de algún siniestro. Por ello, el artículo 71 bis 2. de la Ley 30/92 la define como *aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad*, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

Asimismo debe señalarse que la regulación contenida en el **artículo 13.c)** del **Proyecto de Decreto**, que dispone que *cuando se compruebe la inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la Declaración responsable, se determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la misma desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, previa audiencia del interesado/a durante un plazo de diez días y posterior Resolución dictada al efecto, sin perjuicio de las posibles responsabilidades derivadas*

*del ejercicio de la actividad*, tampoco parece adecuada a lo establecido en el artículo 71 bis 4 de la Ley 30/92. Y ello porque dicho precepto establece de forma taxativa que en el supuesto contemplado, al que debe añadirse *la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar*.

Por ello considera el CESRM que no parece procedente el otorgamiento de un trámite de audiencia por un plazo de diez días, transcurrido el cual se dictará la Resolución que determine la referida imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad. Este trámite supone introducir un nuevo elemento de incertidumbre en un sistema que, como se ha reiterado a lo largo del presente Dictamen, tiene como presupuesto la previsibilidad de las consecuencias derivadas de la regulación básica relativa con relación a los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.

La inseguridad jurídica que se deriva de la regulación citada se pone claramente de manifiesto si se compara el contenido del **artículo 13.c)** del **Proyecto de Decreto** con el **párrafo segundo del artículo 14** que reproduce el contenido del repetido artículo 71 bis 4 de la Ley 30/92 al establecer que *la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o do-*

*cumento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.*

A juicio del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia es conveniente reseñar que la problemática planteada por la regulación que el **Capítulo IV del Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** realiza sobre las declaraciones responsables y comunicaciones previas pone de relieve los inconvenientes que conlleva la utilización de la denominada técnica de la *lex repetita*, reiteradamente señalados tanto en los dictámenes de este Consejo como en la doctrina del Consejo de Estado y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

A la vista de las anteriores consideraciones sería conveniente, a juicio del CESRM que, si se considera adecuado incorporar al **Proyecto de Decreto** el contenido de la regulación básica estatal referida a las declaraciones responsables y comunicaciones previas para facilitar la instauración de la nueva cultura administrativa que demanda la regulación vigente en materia de prestación de servicios, dicha incorporación se realice en primer

lugar haciendo constar el origen legal de los preceptos incorporados y, en segundo lugar, mediante la transcripción literal de los mismos.

En otro orden de cosas el Consejo Económico y Social considera que sería conveniente que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** realizase una mayor concreción sobre las actividades que constituyen su objeto, ya que la referencia a las mismas es excesivamente general y puede dar lugar a dudas en cuanto a su ámbito de aplicación. En este sentido debe tenerse en cuenta que la delimitación de las sometidas a su normativa establecida en el **artículo 2** se circunscribe, sin perjuicio de las excepciones que el propio precepto señala, a exigir que las mismas sean *promovidas y organizadas por personas físicas o jurídicas, entidades públicas y privadas en las que participen mas de 10 jóvenes, cuando su ejecución requiera la pernoctación fuera del domicilio habitual de las personas participantes.*

En este sentido, en opinión de esta Institución, el **Proyecto de Decreto** debería tener en cuenta la experiencia de las Comunidades Autónomas que ya han regulado este sector y mantener el esquema seguido mayoritariamente en dicha normativa. Así, la regulación vigente en la mayoría de las Comunidades Autónomas contempla en su regulación de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, con variaciones de matiz en cuanto a la terminología utilizada, la siguiente tipología:

- a) Campamentos
- b) Colonias
- c) Acampadas itinerantes
- d) Campos de trabajo

No obstante esta caracterización general de la regulación autonómica vigente, debe señalarse que la normativa más reciente en este ámbito incorpora otras actividades como las aulas de la naturaleza o las granjas escuela.

Las ventajas de acoger este sistema vienen determinadas, en primer lugar, por su contribución al logro de una deseable mayor homogeneidad en la regulación entre los diferentes ordenamientos autonómicos, por los motivos ya señalados en el presente dictamen. En segundo lugar, porque dicha homogeneidad se adapta mejor a la gran movilidad, que es una nota característica de la juventud actual. En tercer lugar, porque muchas entidades que prestan este tipo de servicios lo hacen en más de una comunidad autónoma y no sería deseable que un exceso de inseguridad jurídica pudiera influir negativamente a la hora de elegir a la Región de Murcia como lugar para la realización de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre. En cuarto lugar, la delimitación tipológica de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre permite su definición y la concreción de los requisitos específicos de cada una de ellas con el consiguiente incremento de la garantía de los derechos de los participantes en las mismas, ya sea en la vertiente de seguridad, de salud o de prevención de riesgos. Finalmente no debe desconocerse el hecho de que existen actividades juveniles de ocio y tiempo

libre que se desenvuelven en diferentes comunidades autónomas, como es el caso de algunas acampadas itinerantes.

El Consejo Económico y Social considera además que la concreción de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre y su definición expresa en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** constituye una exigencia derivada de la Ley 6/2007, de Juventud de la Región de Murcia, de la que el mismo es desarrollo reglamentario, ya que esta Ley en su artículo 37.1 dispone que *a los efectos de la presente Ley, se entiende por actividades de ocio y tiempo libre aquellas centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos y que se realicen en el ámbito de la educación no formal, cuya destinataria sea la población joven, tales como campamentos, campos de trabajo y cualquier otra que sea definida como tal por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.*

En el mismo sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley 6/2007 *estarán sujetas a autorización administrativa (sustituida en el Proyecto de Decreto por la obligación de declaración responsable y comunicación previa) las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se determinen reglamentariamente, por sus especiales características o emplazamiento.*

Como se desprende del tenor literal de dichos preceptos el desarrollo reglamentario de los mismos, para poder ser calificado como tal, demanda la concre-

ción de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre a las que se refieren.

Desde otro punto de vista el Consejo Económico y Social considera que la regulación que lleva a cabo el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** debería complementarse con la elaboración de una norma en la que se establezcan los requisitos que deben cumplir las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se promuevan o financien por la Administración Regional fuera del ámbito territorial de la Región de Murcia.

En relación con esta cuestión debe ponerse de relieve que la regulación contenida en la Orden de 20 de mayo de 2004 de la Consejería de Presidencia, por la que se regulan las actividades de ocio y tiempo libre, promovidas por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, es claramente insuficiente a la vista de los requisitos que se establecen en el **Proyecto de Decreto** para las actividades que se desarrollen en el territorio regional. En opinión del CESRM la concurrencia de dichos requisitos debería garantizarse en las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que promueva o financie la administración regional. Específicamente este Organismo considera que para dichas actividades deberían establecerse expresamente, de forma análoga a lo previsto en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**, los requisitos exigibles en cuanto a

la composición del equipo técnico y sus obligaciones, al programa de actividades, a la autorización e información sobre los participantes, los seguros, el plan de emergencia, los requisitos de emplazamiento, los requisitos higiénico-sanitarios y el régimen de inspección y sancionador.

Asimismo el Consejo Económico y Social considera que sería muy conveniente que el Consejo de Gobierno diera un impulso al proceso de desarrollo reglamentario de la Ley de Juventud de la Región de Murcia con la finalidad de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuente con todos los instrumentos normativos que demanda la materialización del mandato del artículo 1 de la Ley 6/2007 que expresamente declara que su objeto es *establecer el marco de actuación de las políticas para la juventud de las administraciones públicas de la Región de Murcia, determinando una ordenación de los servicios y actividades, promovidas y organizadas por personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tengan por destinataria a la población joven, con el fin de obtener un efectivo desarrollo y protección de sus derechos, promover la igualdad de oportunidades, la formación y cualificación, así como impulsar su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural de la Región de Murcia y generar las condiciones que posibiliten su emancipación.*

A juicio del CESRM la necesidad de completar el desarrollo reglamentario de la Ley de Juventud cobra una especial importancia en un momento como el actual en

el que se han producido circunstancias tan relevantes como la extinción del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, en el marco de la reorganización de las estructuras administrativas y de contención del gasto, lo que pone de manifiesto de forma más evidente la necesidad de garantizar normativamente la eficacia de las políticas públicas en materia de juventud.

Específicamente este Organismo considera que el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2007 tiene una especial urgencia en lo referente a las condiciones básicas de todas las instalaciones juveniles ya que hasta el momento sólo se han establecido las condiciones básicas de los albergues juveniles mediante el Decreto 25/2005, de cuatro de marzo, por el que se regula el reconocimiento oficial de los albergues juveniles en la Región de Murcia y se crea el Registro de los mismos, dictado con anterioridad a la aprobación de la Ley 6/2007. Sin embargo, esta Ley determina en su artículo 40 que tendrán la consideración de instalaciones juveniles las siguientes:

- a) Albergue juvenil
- b) Residencia juvenil
- c) Campamento juvenil
- d) Espacio joven
- e) Cualquier otra que se determine reglamentariamente.

Respecto a todas estas instalaciones juveniles el artículo 41.2 de la Ley 6/2007 dispone que la Administración Regional establecerá reglamentariamente las condiciones básicas que deben cumplir para ser reconocidas como tales.

A la vista de las anteriores consideraciones parece adecuado que tanto en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** como en la normativa que se elabore sobre instalaciones juveniles se diferencie entre los requisitos y las condiciones de las mismas y los exigibles a las actividades juveniles de ocio y tiempo libre. Asimismo es conveniente que en dicha regulación se establezcan los necesarios sistemas de coordinación entre los requisitos de instalaciones y actividades en los supuestos en que sea posible y deseable, como por ejemplo entre las obligaciones de carácter sanitario, de contratación de seguros o de planes de emergencia. Y ello porque, por su propia naturaleza, las actividades juveniles de ocio y tiempo libre a veces pueden desarrollarse en dichas instalaciones pero en otras muchas ocasiones pueden desarrollarse en emplazamientos distintos.

Esta observación cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, tal y como se señala en el apartado de observaciones al articulado del presente dictamen, en algunos de los preceptos del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** se pone de manifiesto una cierta confusión, sin duda generadora de un elemento de inseguridad jurídica que debiera evitarse, entre la regulación de las actividades juveniles y la correspondiente a las instalaciones juveniles.

Para finalizar este apartado de observaciones de carácter general esta Institución considera que sería conveniente que en el **Preámbulo del Proyecto de Decreto** se incluyese la referencia al Decreto 244/2010, de 10 de septiembre, de extinción del Organismo Autónomo Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.

### **B) Al articulado.**

El **artículo 1** establece como finalidad del **Proyecto de Decreto** *garantizar la utilización positiva del Ocio y Tiempo Libre, con contenidos educativos que fomenten actitudes de aceptación de la pluralidad y diversidad social, promoviendo valores de tolerancia y solidaridad, así como preservar la integridad física de los participantes durante la práctica de tales actividades.* A continuación concreta este precepto los aspectos en los que se manifiesta dicha garantía.

A juicio de esta Institución el término *garantizar* que utiliza este precepto rebasa ampliamente la capacidad normativa del mismo ya que la norma que se informa en ningún caso puede llegar a tener tal nivel de eficacia, algo que, por otra parte, quizás tampoco fuese deseable.

En este sentido es mucho más acorde con las posibilidades de este instrumento normativo la terminología utilizada en este mismo precepto al concretar su finalidad, en la que los verbos utilizados resultan más adecuados a la finalidad del **Proyecto de Decreto**. Estos verbos son *contribuir, fomentar, promover, velar y concienciar.*

Por ello el CESRM considera que se debería sustituir el término *garantizar*

por otro más adecuado a la verdadera finalidad de la norma que se informa como pueden, a título ejemplificativo, *fomentar, promover, impulsar, favorecer, apoyar o contribuir.*

El **artículo 2** determina que el objeto del **Proyecto de Decreto** es *la regulación del desarrollo de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia, promovidas y organizadas por personas físicas o jurídicas, entidades públicas y privadas en las que participen mas de 10 jóvenes, cuando su ejecución requiera la pernoctación fuera del domicilio habitual de las personas participantes.*

En relación con esta disposición el Consejo Económico y Social considera que sería conveniente que en la misma se especificase que los destinatarios de estas actividades deben ser exclusivamente jóvenes y que se delimitase su objetivo, evitando así dudas en cuanto al ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**. En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 37.1 de la Ley 6/2007, de Juventud de la Región de Murcia delimita el concepto de estas actividades y, con ello, las posibilidades normativas de su desarrollo reglamentario, al determinar que *a los efectos de la presente Ley, se entiende por actividades de ocio y tiempo libre aquellas centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos y que se realicen en el ámbito de la educación no formal, cuya destinataria sea la población joven.*

Por otra parte, el Consejo Económico y Social hace suya la alegación planteada por el Consejo de la Juventud

de la Región de Murcia en el proceso de elaboración de esta norma en el sentido de que la regulación contenida en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** limite su aplicación a aquellas actividades de ocio y tiempo libre que requieran para su ejecución *más de dos pernoctas consecutivas fuera del domicilio habitual de las personas participantes*.

En este sentido el CESRM considera conveniente recordar que en la regulación vigente en las restantes comunidades autónomas éste es el mínimo establecido con carácter general, existiendo algunas que prevén un número mayor de pernoctaciones, como es el caso de Madrid o Castilla y León. Sólo la Comunidad Autónoma de Aragón establece el mismo límite de una pernoctación que establece el **Proyecto de Decreto**, sin embargo debe también hacerse constar que en el caso de Aragón la normativa sólo es de aplicación en el caso de que en la actividad participen menores de 18 años. Finalmente, Cataluña y Asturias no establecen un mínimo de pernoctaciones, aunque el tipo de actividades reguladas (campamentos, colonias, campos de trabajo, centros de vacaciones y acampadas itinerantes) parecen dar a entender que su duración será superior a una pernoctación. Además en el caso de Cataluña su normativa limita, como sucede en Aragón, su ámbito de aplicación al supuesto de que en las actividades reguladas participen menores de 18 años.

En relación con las actividades juveniles objeto del **Proyecto de Decreto**,

tal y como se ha señalado en el apartado de observaciones de carácter general del presente dictamen, en opinión del Consejo Económico y Social sería deseable que se incluyese una enumeración y definición de las actividades. La inclusión de dichas definiciones, aparte de las indudables ventajas desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la mejor homologación de las mismas entre las diferentes comunidades autónomas, permitiría concretar los requisitos específicos de cada una de ellas. Asimismo la diferenciación entre las actividades juveniles de ocio y tiempo libre posibilitaría que se incorporasen al **Proyecto de Decreto** las especificidades propias de cada una de ellas desde el punto de vista de su emplazamiento, diferenciando entre actividades en tiendas de campaña u otros sistemas desmontables y en establecimientos juveniles, itinerantes o que se desenvuelvan en un único emplazamiento. Del mismo modo permitiría establecer los requisitos de seguridad e higiene en función del tipo de actividad así como desde el punto de vista de la prevención de emergencias.

El CESRM considera que, aparte de las ventajas señaladas, una regulación y definición específica y diferenciada de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre viene demandada por el artículo 37.1 de la Ley de Juventud de la Región de Murcia, que considera como tales a los *campamentos, campos de trabajo y cualquier otra que sea definida como tal por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia*.

En función de las anteriores observaciones y teniendo en cuenta la regula-

ción autonómica comparada el Consejo Económico y Social considera que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** debería considerar como actividades juveniles de ocio y tiempo libre los campamentos, las acampadas itinerantes, las colonias y los campos de trabajo, limitando a dichas actividades su ámbito de aplicación. Asimismo sería imprescindible que el **Proyecto de Decreto** determinase las características de cada una de ellas y estableciese los requisitos específicos que deben cumplir.

El **párrafo tercero del artículo 2** dispone que *quedan excluidas de esta regulación las actividades de ocio y tiempo libre escolares de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas tanto de régimen general como de régimen especial, si van dirigidas a su propio alumnado y cuentan con su propio equipo docente, y estén comprendidas en la programación anual del centro. Igualmente quedan excluidas las actividades de deporte organizado en competición oficial; las de carácter familiar; y las desarrolladas en el ámbito de la educación y voluntariado ambientales.*

A juicio del Consejo Económico y Social los mismos motivos que justifican la exclusión de *las actividades de ocio y tiempo libre escolares de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas*, que cumplan con los requisitos establecidos en este precepto, concurren también en las actividades de este tipo que se organizan por los órganos compe-

tentes de las Administraciones Públicas en materia de protección de menores a través de sus centros residenciales y de acogida así como las que se desarrollan por los órganos competentes en materia de ejecución de medidas en el ámbito de la justicia penal de menores, cuando dichas actividades se dirijan exclusivamente para los menores acogidos en sus centros y con sus propios equipos educativos. Por ello el CESRM considera que dichas actividades debieran ser objeto asimismo de exclusión.

Esta Institución considera que, si bien la exclusión de estas actividades se encuentra plenamente justificada sería, no obstante, conveniente que se mantuviese la obligación de realizar una comunicación previa de las actividades con el fin de coadyuvar a una más eficaz actuación en caso de emergencia. En este sentido sería conveniente que en la regulación del procedimiento se establezca la obligación de que el órgano competente en materia de juventud al que se dirige la comunicación previa de la actividad comunique a su vez la realización de la misma a los ayuntamientos y servicios de protección civil en cuyo territorio vaya a desarrollarse.

El Consejo Económico y Social quiere manifestar sus dudas respecto a los motivos que fundamentan la exclusión del régimen del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre *desarrolladas en el ámbito de la educación y el voluntariado*

*ambientales*, ya que dichas actividades se incardinan perfectamente, precisamente por su finalidad educativa y formativa, en el ámbito de las que delimitan el objeto de la norma que se dictamina. En cualquier caso esta Institución considera que, si se mantiene dicha exclusión, la misma debería hacerse extensiva al ámbito de otros tipos de voluntariado como pueden ser el relacionado con la inclusión social de colectivos desfavorecidos.

Asimismo a juicio de este Organismo debería mantenerse, tal y como se ha señalado respecto a las otras actividades institucionales excluidas y por los mismos motivos, la obligación de realizar una comunicación previa de la realización de estas actividades con el fin de coadyuvar a una más eficaz actuación en caso de emergencia.

El **artículo 3.a)** regula la titulación exigida al equipo técnico encargado de la dirección y desarrollo de la actividad y establece su composición en función del número jóvenes que tomen parte en la misma, diferenciando según que se trate de menores o mayores de edad. Asimismo declara que esta regulación se realiza *de conformidad con el artículo 37.2 de la ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia*.

En opinión del Consejo Económico y Social la utilización en un contexto normativo de la expresión *de conformidad*, con la que se inicia la redacción de este precepto, puede inducir a confusión sobre la naturaleza normativa del mismo. Y ello porque el artículo 37.2 de la Ley de Juventud se limita a establecer en relación con esta cuestión que *las actividades*

*juveniles de ocio y tiempo libre contarán con personal titulado en materia de ocio y tiempo libre con el adecuado grado y nivel, y en proporción al número de participantes, además de con los medios materiales precisos para llevarla a cabo*. Esta disposición de la Ley de Juventud posibilita, por tanto, el establecimiento de ratios diferentes a los que se establecen en el **Proyecto de Decreto**. Por ello, esta Institución considera que debería sustituirse la expresión *de conformidad* por *en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley 6/2007*, más adecuada a la naturaleza del desarrollo reglamentario que realiza este precepto.

El **artículo 3.b)** dispone que *se podrán sumar al equipo de monitores personas que, habiendo superado el ciclo formativo teórico de Monitores o Directores de Tiempo Libre, se encuentren en el periodo de prácticas, quienes estarán bajo la tutela del director o monitor específicamente designado. El número total de participantes en prácticas no podrá ser superior al número total de Directores o Monitores especificado en los dos apartados anteriores*.

*Este personal en prácticas no será tenido en cuenta para el cómputo de las ratios del apartado anterior*.

El Consejo Económico y Social considera que, en concordancia con la equiparación que efectúa el **artículo 3.a)** entre los títulos de Director y Monitor de Tiempo Libre, expedidos u homologados por el órgano competente en materia de juventud, y los de aquellas titulaciones o certificados de profesionalidad que incluyan las respectivas cualificaciones

profesionales de referencia, este precepto debería posibilitar asimismo la incorporación en periodo de prácticas de todas las personas incluidas en el ámbito de las titulaciones y certificados de profesionalidad a los que se refiere el **artículo 3.a)**.

El **artículo 3.d)** determina que *si el desarrollo del programa conlleva la realización de actividades que comporten un riesgo por el grado de especialización de las mismas, tales como ascensiones, alta montaña, escalada, barranquismo, deportes de invierno, buceo o actividades náuticas, deberá contarse con personal capacitado responsable de la actividad y del material.*

En opinión del CESRM la exigencia contenida en este precepto debería ser objeto de una mayor concreción en el sentido de determinar la forma en que se pueda acreditar la capacitación del personal responsable de la actividad, dado que dicha acreditación supone algo diferente a la titulación exigida para la realización de cada actividad específica tal y como pone de relieve el **apartado c)** de este mismo precepto que dispone que *las titulaciones descritas en los apartados anteriores se entenderán sin perjuicio de otras titulaciones que por razón del programa de la actividad les puedan ser exigidas.*

El **artículo 3.e)** prescribe que *en las actividades que superen los 50 participantes deberá existir un responsable con conocimientos debidamente acreditados de primeros auxilios cuya función será suministrarlos a los participantes y velar por el cumplimiento de las normas sanitarias vigentes, así como disponer de*

*las previsiones en materia de asistencia medico-sanitaria.*

Tal y como pone de relieve el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia en sus alegaciones, sería conveniente que se especificase lo que debe entenderse por *responsable con conocimientos debidamente acreditados de primeros auxilios.* Asimismo a juicio del CESRM debería contemplarse de forma expresa la obligación de que en todas las actividades reguladas por el **Proyecto de Decreto** haya un botiquín bajo la responsabilidad del director responsable de las actividades o del responsable sanitario, en su caso.

Por otra parte, como también se señala en las alegaciones del Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, sería asimismo conveniente que entre los contenidos formativos mínimos para la obtención de las titulaciones de Director/a y de Monitor/a de de Tiempo Libre impartidas en el sistema de se incluyese en todo caso la formación específica en materia de primeros auxilios.

En este sentido el Consejo Económico y Social considera que en la regulación de la formación que se imparte a través de la Escuela Regional de Tiempo Libre y la red de Escuelas de Animación y Tiempo Libre se debería realizar una adaptación de sus contenidos formativos a lo dispuesto en el Real Decreto 567/2011, de 20 de abril, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de cuatro cualificaciones profesionales de la familia profesional servicios socioculturales y a la comunidad, que incluye entre las nuevas cualificaciones

las de Dinamización de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil (Nivel 2) y Dirección y coordinación de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil (Nivel 3). Para ambas cualificaciones se establece, integrado en el Módulo Formativo 3 de cada una de ellas, el contenido denominado *Actuación ante peligros o accidentes en actividades de tiempo libre infantil y juvenil*, que incluye formación sobre los siguientes ítems:

- *Identificación de las causas y las circunstancias del accidente.*
- *Técnicas básicas de primeros auxilios.*
- *Prevención de accidentes.*
- *Normativas de seguridad e higiene, asistencia sanitaria, aplicables – las actividades de tiempo libre.*

En el caso de producirse dicha adaptación se garantizaría que en toda actividad juvenil de ocio y tiempo libre incluida en el ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**, que implica la presencia de al menos diez jóvenes que pernocten fuera de su domicilio habitual, siempre se contará con una persona con conocimientos acreditados de primeros auxilios. De realizarse dicha adaptación no sólo se favorecería una mejor coordinación entre los diversos sistemas de formación sino que, a juicio del Consejo Económico y Social, se contribuiría a dotar de contenido normativo a una de las motivaciones esenciales de la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de**

**ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia.**

En efecto, tal y como pone de relieve tanto el **Preámbulo del Proyecto de Decreto**, que reseña entre sus objetivos *la necesidad de una ordenación normativa en la materia para garantizar las medidas adecuadas de seguridad y de salubridad para los participantes*, como su **artículo 1**, que establece como finalidad del mismo *preservar la integridad física de los participantes durante la práctica de las actividades*.

A la vista de las anteriores consideraciones en opinión del CESRM la presencia de una persona con conocimientos en materia de primeros auxilios no debiera ser un requisito exigible sólo a los grupos superiores a 50 personas sino a toda actividad incluida en el ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**.

Es más, a juicio del Consejo Económico y Social, para este tipo de grupos, al menos cuando se trate de actividades de ocio y tiempo libre realizadas fuera de núcleos urbanos y cuya duración supere la semana, debería exigirse una mayor cualificación profesional en el ámbito sanitario y elevar el nivel de la titulación exigida en función del número de participantes.

En este sentido el CESRM considera conveniente reproducir lo establecido en esta materia por una de las más recientes regulaciones autonómicas en la materia de ocio y tiempo libre, como es la realizada por el Decreto Foral 107/2005, de 22 de agosto, por el que se regulan las actividades de jóvenes al aire libre en la Comunidad Foral de Navarra, cuyo artícu-

lo 6.2 prescribe que *todas las actividades reguladas por el presente Decreto Foral dispondrán, como mínimo, responsable sanitario que podrá ser médico, diplomado universitario en enfermería, auxiliar técnico sanitario, u otro título que acredite sus conocimientos como responsable sanitario de la actividad. El responsable de la dirección de la actividad y el sanitario podrán coincidir en la misma persona, añadiendo que el número de responsables sanitarios se incrementará a razón de uno por cada 100 participantes en la actividad o fracción. En este caso uno de ellos deberá tener la titulación de licenciado en medicina y cirugía.*

Por su parte, el artículo 6.3 dispone que *el responsable sanitario, como funciones complementarias a su condición, realizará y anotará los controles sanitarios de la actividad y los relativos a controles de calidad de agua, control de alimentos, datos de Vigilancia Epidemiológica y otros datos o incidencias de interés.*

En el mismo sentido puede traerse a colación el Decreto 50/2000, de 20 de enero, por el que se refunde y actualiza la normativa vigente en materia de juventud de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyo artículo 54.7 prescribe que *en toda actividad será necesario que exista un botiquín de primeros auxilios bajo la responsabilidad del responsable de las actividades o responsable sanitario.*

*Las actividades a las que asistan más de 50 participantes dispondrán de un responsable sanitario que deberá ser médico, ATS o diplomado universitario en enfermería.*

Para finalizar las observaciones a la regulación que el **artículo 3** contiene sobre la composición del equipo técnico el Consejo Económico y Social considera que en una norma como el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** cuyo **artículo primero** declara que *se dicta con la finalidad de garantizar la utilización positiva del Ocio y del Tiempo Libre, con contenidos educativos que fomenten actitudes de aceptación de la pluralidad y diversidad social, promoviendo valores de tolerancia y solidaridad* debería incluirse necesariamente, no sólo para garantizar los derechos de personas con algún tipo de discapacidad sino también como forma de favorecer su participación en actividades juveniles de ocio y tiempo libre y visibilizar sus posibilidades de plena integración, una disposición de contenido análogo al del artículo 40.5 del Decreto 117/2003, de 9 de octubre, por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla y León, que determina que *aquellas actividades de aire libre en las que participen jóvenes con discapacidades físicas psíquicas o sensoriales o con necesidades especiales deberán contar con un monitor de tiempo libre con la especialidad que se determine.*

El **artículo 4** enumera las *obligaciones directas y personales del personal Director de las actividades y del equipo de monitores.*

A juicio del Consejo Económico y Social sería conveniente que se incluyese en este precepto una disposición que

determinase que del cumplimiento de dichas obligaciones serán subsidiariamente responsables las personas físicas o jurídicas que promuevan u organicen directamente la actividad.

El artículo 4.a) 4º dispone que es obligación del Director de la actividad *permanecer al frente de la actividad durante los días que se desarrolle la misma. En caso de tener que abandonarla, y a fin de que la actividad pueda tener continuidad, se designará a otra persona que en todo caso deberá ser miembro del equipo técnico y que asumirá la responsabilidad.*

En opinión de esta Institución debería determinarse en este precepto, al igual que se hace en la mayor parte de las normas autonómicas reguladoras de actividades juveniles de ocio y tiempo libre, que el Director de la actividad sólo podrá abandonar la misma por causas de fuerza mayor debidamente justificadas y siempre con el límite de que su ausencia no podrá ser superior a un plazo máximo de 24 horas. Estableciendo asimismo la obligación de que en el caso de que la ausencia superase dicho plazo debería incorporarse a la actividad otra persona con la titulación de Director.

El artículo 4.a) 5º establece como obligación del personal Director de las actividades *velar y adoptar las medidas imprescindibles para garantizar la integridad física y bienes de los participantes*.

El CESRM considera que, teniendo en cuenta la relevancia que las cuestiones relativas a la garantía de la integridad física de los participantes en las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, el

**Proyecto de Decreto** debería determinar entre las obligaciones del Director de las actividades la de garantizar el conocimiento por parte de los asistentes a la actividad del Plan de emergencia. Asimismo considera esta Institución que debería establecerse como obligación del Director de las actividades la realización de un simulacro de evacuación con los participantes en la actividad el primer día de estancia en los supuestos en que las actividades impliquen pernoctaciones en inmuebles o campamentos estables, tal y como establece, por ejemplo, el artículo 6.e) Decreto 68/1997, de 13 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las condiciones en que deben realizarse determinadas actividades juveniles de tiempo libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 4.a) 8º determina que el Director de la actividad deberá *tener a disposición de la autoridad competente toda la documentación precisa para el desarrollo de la actividad exigida conforme al presente Decreto, así como facilitar las inspecciones que aquélla considere pertinentes. En concreto, la documentación relativa al equipo técnico, al programa de actividades, a los participantes y a los seguros suscritos.*

Considera el CESRM que la redacción de este precepto presenta un cierto nivel de ambigüedad porque deja inconcreta cuál es la documentación que Director de la actividad debe tener a disposición de la autoridad competente durante el desarrollo de la actividad, ya que se refiere el precepto a toda la documentación precisa para el desarrollo de

*la actividad*, si bien añade en su inciso que *en concreto, la documentación relativa al equipo técnico, al programa de actividades, a los participantes y a los seguros suscritos*. La inseguridad que genera la redacción de esta disposición podría evitarse si se determinase de forma expresa cuál es la documentación que debe tenerse en el lugar de desarrollo de la actividad, siguiendo en este punto la pauta generalizada en la normativa autonómica vigente en la materia.

El **artículo 6.b)** dispone que para la participación en las actividades de ocio y tiempo libre reguladas en el **Proyecto de Decreto** deberá contarse con una *declaración responsable sobre datos sanitarios firmada de cada participante o por la persona que tenga la patria potestad o tutela, en el caso de menores de edad, en la que haga constar la inexistencia de padecer enfermedad Infecto-contagiosa, la inexistencia de impedimentos físicos o psíquicos para participar en la actividad, dietas especiales e intolerancias alimenticias, y en su caso la medicación*.

A juicio del CESRM el contenido de dicha declaración debería completarse también con la referencia expresa a la concurrencia de alergias y asimismo la de cualquier otra circunstancia cuyo conocimiento pudiera ser relevante para el adecuado desarrollo de la actividad. Asimismo sería conveniente que, ya en el **Proyecto de Decreto** ya mediante Orden de la Consejería competente, se estableciese un modelo de declaración responsable sobre los datos sanitarios. En este sentido debe dejarse constancia de que dicho modelo figuraba incorpora-

do en el segundo borrador del Proyecto de Decreto contenido en el expediente remitido a este Organismo.

El **artículo 7** contiene la regulación referente a los seguros exigibles para el normal desarrollo de la actividad. En relación con esta regulación debe reseñarse que las obligaciones en materia de aseguramiento se refieren a *la entidad promotora u organizadora de las actividades reguladas en el presente Decreto*. A juicio de este Organismo, para evitar dudas en cuanto a la determinación de los sujetos obligados, dicho deber debería referirse también de modo expreso a las personas físicas cuando sean estas las promotoras u organizadoras de las actividades, ya que de conformidad con lo establecido en el **artículo 2 del Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** el mismo es de aplicación a las actividades juveniles de ocio y tiempo libre *promovidas y organizadas por personas físicas o jurídicas, entidades públicas y privadas*.

Por otra parte, a juicio del Consejo Económico y Social en este precepto deberían establecerse los límites cuantitativos mínimos que debe tener el riesgo asegurable.

En este sentido es conveniente recordar que el artículo 8 del Decreto 25/2005, de cuatro de marzo, por el que se regula el reconocimiento oficial de los albergues juveniles en la Región de Murcia y se crea el Registro de los mismos, dispone que para este tipo de instalaciones juveniles *el riesgo asegurable deberá ascender a*

*un mínimo de 150.000 por víctima y de 600.000 anuales por siniestro. Dichas cuantías podrán ser revisadas anualmente mediante Orden del Consejero competente en materia de Juventud.*

Asimismo es conveniente señalar, a título ejemplificativo, que en relación con las actividades juveniles de ocio y tiempo libre el artículo 41.2 del Decreto 117/2003, de 9 de octubre, por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla y León que dispone que *el riesgo asegurable deberá ascender a un mínimo de 300.000 euros*. Para la Comunidad Autónoma de Cataluña el artículo 5 del Decreto 137/2003, de 10 de junio, de regulación de las actividades de educación en el tiempo libre en las que participan menores de 18 años, regula la materia, de forma mucho más pormenorizada, en los siguientes términos:

*5.1 Para poder realizar cualquiera de las actividades reguladas por este Decreto, la entidad organizadora o la entidad promotora deberá contratar un seguro de accidentes personales que cubra, además de los gastos de curación, un capital mínimo de 3.005,06 euros en caso de muerte (en caso de ser menor de 14 años se destinarán a cubrir gastos de sepelio) y un capital mínimo de 6.010,12 euros para invalidez por accidente.*

*5.2 La entidad organizadora o la entidad promotora tiene la obligación de contratar un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos derivados del desarrollo de las actividades de tiempo libre con unos topes mínimos de 150.253,03 euros por víctima y 601.012,10 euros por siniestro.*

**El párrafo cuarto del artículo 7** dispone que *la póliza de seguros de daños personales así como el seguro de responsabilidad civil a terceros por daños, tendrán un periodo de vigencia que deberá cubrir todo el tiempo de realización de la actividad, de conformidad con el art. 41.2 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.*

El Consejo Económico y Social considera conveniente poner de relieve que el artículo 41.2 de la Ley 6/2007 al que se refiere el precepto limita su ámbito de aplicación a la obligación de que la Administración de la Comunidad Autónoma establezca *reglamentariamente las condiciones básicas que deban cumplir los distintos tipos de instalaciones juveniles para ser reconocidas como tales*. En todo caso, estas condiciones básicas incluirán el establecimiento de un plan de emergencia y la contratación de un seguro de responsabilidad civil. Por tanto no se refiere al seguro de responsabilidad civil que se contempla en el **artículo 7**, referido a las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, por lo que el mismo no constituye desarrollo reglamentario de dicho precepto. A juicio de esta Institución para evitar dudas en cuanto a su naturaleza y alcance debería precisarse este extremo.

Por otra parte, la disposición contenida en el artículo 41.2 pone de relieve, a juicio del Consejo Económico y Social la conveniencia, como se ha señalado en el apartado de observaciones de carácter general del presente dictamen, de establecer normativamente la posibilidad de sistemas que permitan articular la

coordinación de la cobertura exigida a las actividades juveniles de ocio y tiempo libre a través del seguro de responsabilidad civil que deben tener las instalaciones juveniles reconocidas como tales cuando en las mismas se desarrollen las actividades juveniles de ocio y tiempo libre reguladas en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**. Este sistema de coordinación debería prever las oportunas compensaciones económicas por parte de la persona o entidad promotora u organizadora de la actividad a la titular de la instalación juvenil.

Finalmente el **artículo 7** prescribe que *en el caso de que la entidad promotora de la actividad sea una entidad pública, le será de aplicación lo establecido en materia de responsabilidad patrimonial previsto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Este Organismo considera que en este precepto se debería tener en cuenta que la remisión al régimen establecido en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública *en el caso de que la entidad promotora de la actividad sea una entidad pública* puede generar problemas en cuanto a la determinación de su alcance en los supuestos, bastante habituales, en los que la entidad pública es la promotora de una actividad que organiza una persona o entidad privada. Por ello a juicio de este Organismo sería conveniente que se hiciese constar de forma expresa que esta disposición se

realiza sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones en materia de seguros que corresponden a las personas físicas o entidades privadas que organicen las actividades.

Finalmente, a juicio del CESRM debería asimismo preverse la posibilidad de que las entidades públicas puedan concertar, sin perjuicio de la aplicación de la normativa en material de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, seguros para las actividades que promuevan u organicen, por las indudables ventajas que para los usuarios de las mismas supone el régimen de aseguramiento privado tanto en cuanto a la cuantía de las indemnizaciones como en el sistema para su cobro y reclamaciones, en su caso.

El **artículo 8** determina que *de conformidad con el arto 41.2 de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia se obliga a incluir un plan de emergencia en las instalaciones donde vaya a desarrollarse la actividad*.

El Consejo Económico y Social quiere poner de relieve que este precepto no constituye desarrollo reglamentario del artículo 41.2 de la Ley 6/2007, dado que, al igual que se ha señalado respecto a la obligación de contratación de un seguro de responsabilidad civil establecida en el **artículo 7 del Proyecto de Decreto**, el mandato de desarrollo reglamentario que el citado precepto contiene, está referido expresamente a las instalaciones juveniles.

A juicio del CESRM en este precepto debería concretarse el contenido mínimo del plan de emergencia, sobre todo si se

tiene en cuenta que respecto a los albergues juveniles, única instalación juvenil de las contempladas en la Ley 6/2007 que cuenta con normativa reglamentaria de desarrollo, el artículo 9.1 del Decreto 25/2005, de cuatro de marzo, por el que se regula el reconocimiento oficial de los albergues juveniles en la Región de Murcia y se crea el Registro de los mismos, se limita a establecer, al regular la documentación que las mismas *deben tener a disposición de los usuarios de la instalación y de cualquier autoridad, debidamente acreditada*, que las mismas deberán contar con un *Plan de emergencias contra incendios y evacuación*.

Por otra parte, a juicio de este Organismo sería conveniente, con el fin de afianzar la seguridad e integridad personal de los participantes en las actividades de ocio y tiempo libre y prevenir las consecuencias que para ellos puedan tener las situaciones de emergencia que se puedan producir, que se estableciese la obligación de que en el Plan de Emergencia se incluya expresamente la obligación del Director de las actividades de garantizar el conocimiento por parte de los asistentes a la actividad del Plan de emergencia. Esta obligación debería complementarse, en los supuestos en que las actividades impliquen pernотaciones en inmuebles o campamentos estables, con la de efectuar un simulacro de evacuación con los participantes en la actividad el primer día de estancia, tal y como establece, por ejemplo, el artículo 6.e) Decreto 68/1997, de 13 de mayo, por el que se regulan las condiciones en que deben realizarse determinadas actividades juveniles de tiempo libre en

el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El **artículo 9** al regular los requisitos de emplazamiento dispone que *no se podrán realizar actividades*:

- 1°. *En terrenos situados en ramblas, lechos secos o torrenteras de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos otros en los que se observen grandes dificultades de evacuación o por cualquier causa resulten peligrosos o insalubres.*
- 2°. *A menos de 100 metros de los márgenes de cauces fluviales o carreteras o vías de ferrocarril.*
- 3°. *En las proximidades de industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.*
- 4°. *En terrenos por los que discurren líneas de alta tensión.*

En relación con esta disposición el Consejo Económico y Social considera que el término *actividades* induce a confusión y genera inseguridad jurídica ya que muchas de las actividades incluidas en los correspondientes *programas de actividades*, tales como senderismo o actividades de relacionadas con el conocimiento del medio natural, etc., por su propia naturaleza, deberán realizarse en algunos de los emplazamientos señalados. Por ello, a juicio de esta Institución, debería especificarse que la prohibición contenida en este precepto se refiere las acampadas juveniles, fijas o itinerantes, cuando se realicen fuera de una instalación o lugar de acampada debidamente autorizado por el organismo competente,

tal y como, por otra parte, se determina con carácter general en la legislación autonómica sobre actividades juveniles de ocio y tiempo libre.

El **artículo 10** prescribe que *las instalaciones en las que se desarrollarán las actividades deberán tener las garantías higiénico-sanitarias correspondientes y cumplirán la normativa vigente relativa a: potabilización de aguas, residuos, alimentos, piscinas, así como cualquier otra que pueda afectar a la salud de los participantes.*

Tal y como se ha señalado en el apartado de observaciones de carácter general, la disposición contenida en este precepto pone de relieve la necesidad de que la Administración Regional dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41.2 de la Ley de Juventud que, como se ha reiterado a lo largo del presente dictamen, demanda que se establezcan *reglamentariamente las condiciones básicas que deban cumplir los distintos tipos de instalaciones juveniles para ser reconocidas como tales.*

Este desarrollo reglamentario resulta especialmente necesario en relación con los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir las diversas instalaciones juveniles y que en la actualidad, a diferencia de la situación normativa de la mayoría de las comunidades autónomas, en la Región de Murcia sólo se halla establecida para los albergues juveniles, lo que supone no sólo un problema de seguridad jurídica para los promotores u organizadores de actividades juveniles sino también un riesgo potencial para la salud de los participantes en las mismas.

En este sentido el CESRM considera conveniente recordar que el Decreto 19/1985, de 8 de marzo, de Ordenación de los campamentos públicos de turismo, que regula de forma pormenorizada los requisitos de dichas instalaciones, dispone en su artículo 2 que *quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta norma los Campamentos Juveniles, Albergues, Centros y Colonias de Vacaciones escolares, etc., regulados por disposiciones especiales, así como los Campamentos de uso privado pertenecientes a instituciones o asociaciones cuya utilización quede reservada exclusivamente a los miembros asociados.*

Los **artículos 11 a 13** regulan la presentación, el contenido y el procedimiento para la realización de la declaración responsable y la comunicación previa para la organización de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre.

Esta Institución da por reproducidas las consideraciones realizadas en relación con estos preceptos en el apartado de observaciones de carácter general del presente dictamen.

El **artículo 15** incorpora parcialmente en relación con el régimen de inspección el contenido de los artículos 59 a 61 de la Ley 6/2007. El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de dar por reproducidas las observaciones que en relación con la técnica legislativa denominada de *lex repetita* así como los requisitos que en relación con la utilización de la misma establece la doctrina del Consejo de Estado y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, considera conveniente poner de relieve algunos de

los inconvenientes que, desde el punto de vista de la seguridad jurídica supone la redacción de este precepto.

Así el **apartado b)** del **artículo 15** dispone que *el artículo 59 de la citada norma establece que mediante la inspección se asegurará, entre otras funciones, además de las que puedan atribuírsele reglamentariamente, la vigilancia y comprobación del cumplimiento de los preceptos contenidos en la Ley, así como en las normas que la desarrollen.*

En relación con esta disposición el CESRM quiere señalar en primer lugar que carece de sentido en un texto normativo incorporar, sin mayores precisiones, la referencia al contenido de un precepto de mayor rango. Pero además debe resaltarse que el citado artículo 59 de la Ley 6/2007 atribuye expresamente a la inspección en materia de juventud otras funciones de naturaleza distinta a las que señala el artículo 15, b) del Proyecto de Decreto. La redacción del precepto puede generar dudas en relación a la importancia o a la trascendencia de las restantes funciones legalmente atribuidas a dicha inspección en el ámbito regulado por el **Proyecto de Decreto**. Esta consideración debe entenderse sin perjuicio, obviamente, de la imposibilidad legal de que el **Proyecto de Decreto** limite las funciones que a la inspección en materia de juventud atribuye la Ley de Juventud. En efecto el artículo 59 de la Ley de Juventud dispone que *la inspección en materia de juventud, sin perjuicio de las actividades inspectoras reguladas en otras leyes, desempeñará, respecto de los contenidos de la presente Ley, las siguientes funciones:*

- a) *Vigilar y comprobar el cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente Ley, así como de las normas que la desarrollen.*
- b) *Informar y asesorar sobre lo dispuesto en esta Ley y en sus desarrollos reglamentarios.*
- c) *Tramitar la documentación cumplimentada en el ejercicio de la función inspectora.*
- d) *Verificar los hechos que hayan sido objeto de reclamaciones o denuncias de particulares y puedan ser constitutivos de infracción.*
- e) *Asegurar el control sobre el desarrollo de actividades juveniles que hayan sido objeto de cualquier tipo de ayuda pública por parte de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, y elevación de su informe a los órganos administrativos competentes.*
- f) *Las demás que se le atribuya reglamentariamente.*

Por su parte el **apartado c)** del **artículo 15** determina que *de conformidad con el artículo 61 de la citada norma, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma habilitará temporalmente entre su personal funcionario inspectores en materia de juventud. Este personal habilitado recibirá formación específica en las acciones objeto de su función inspectora.*

De la redacción de este precepto se desprende el deber de la Administración Pública de habilitar temporalmente ins-

pectores de juventud entre su personal funcionario. Sin embargo el citado artículo 61 de la Ley 6/2007 no establece una obligación para la Administración Regional sino una facultad, ya que el mismo dispone que *la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, podrá habilitar temporalmente entre sus funcionarios, inspectores en materia de juventud. Los funcionarios habilitados recibirán formación específica en las materias relacionadas con el objeto de la función inspectora.*

Debe asimismo señalarse que la formación que, en su caso, recibirán estos funcionarios no se refiere a las acciones objeto de su función inspectora sino a las materias relacionadas con el mismo, lo cual supone, en principio, un ámbito más amplio.

El **apartado d)** del **artículo 15** transcribe parcialmente el contenido del artículo 60 de la Ley de Juventud. Sin perjuicio de reiterar lo inadecuado de esta técnica legislativa el CESRM considera necesario poner de relieve la ampliación de las atribuciones del personal de la inspección de juventud, contraria a lo establecido en el citado artículo 60 de la Ley 6/2007, que realiza en su **párrafo segundo** al determinar que *para realizar sus funciones, podrán requerir la información y documentación que estimen necesaria para verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Juventud, así como acceder libremente, y sin previo aviso, a las actividades y servicios sometidos al régimen establecido en esa normativa.* Sin embargo, el artículo 60.2 de la Ley de Juventud limita

la posibilidad de *acceder libremente, y sin previo aviso, a los locales, instalaciones juveniles, actividades y servicios, sometidos al régimen establecido por la presente Ley.*

En efecto, en el marco de la Ley 6/2007 se distingue entre la facultad de requerir la información y documentación necesaria que permita verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Juventud de la facultad, más específica e intensa desde el punto de vista de la garantía de los derechos y deberes de los afectados, *acceder libremente, y sin previo aviso, a los locales, instalaciones juveniles, actividades y servicios, que sólo puede realizarse respecto a aquellos sometidos al régimen de la Ley 6/2007.*

El **artículo 16 a)** dispone que *el régimen de infracciones y sanciones será el establecido en el capítulo 2º del citado Título IV de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.*

El **artículo 16 b)**, se inicia con la expresión *en este sentido* y a continuación reproduce el contenido del artículo 70 de la Ley 6/2007 sin dejar constancia de esta circunstancia. Como se ha reiterado a lo largo del presente dictamen, la utilización de la técnica de la *lex repetita*, sin perjuicio de los inconvenientes que conlleva, requiere para ser admitida en las normas jurídicas que cuando se reproducen preceptos de otras normas de se manifieste de forma expresa la disposición reproducida y que la reproducción se realice de forma literal. Por tanto, la utilización de la expresión *en este sentido* debe sustituirse por la más adecuada *de conformidad con lo dispues-*

to en el artículo 70 de la Ley 6/2007..., transcribiendo a continuación el precepto y adaptando, en su caso, la redacción del precepto al objeto específico del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**. De esta forma se evitaría que la redacción del mismo incorpore un precepto cuya comprensión resulta dificultosa, como es el inciso final del párrafo tercero de este precepto que dispone que *excepcionalmente, el personal funcionario que tenga reconocida la condición de autoridad podrá adoptar, antes del acuerdo de iniciación de expediente sancionador, medidas cautelares fundamentadas en las causas legalmente previstas que deberán ser objeto de ratificación, modificación o levantamiento en el acuerdo de iniciación. Estas medidas cautelares podrán consistir principalmente en la suspensión de la actividad cuando exista riesgo para la salud o seguridad de sus usuarios.*

La redacción del precepto ofrece dificultades de comprensión derivadas del hecho de que el artículo 70 de la Ley 6/2007, del que como se ha señalado es reproducción, regula conjuntamente el procedimiento sancionador de todos los aspectos regulados por dicha Ley en los siguientes términos:

*Excepcionalmente, los funcionarios que tengan reconocida la condición de autoridad, podrán adoptar, antes del acuerdo de iniciación del expediente sancionador, medidas cautelares fundamentadas en las causas legalmente previstas, que deberán ser objeto de*

*ratificación, modificación o levantamiento en el acuerdo de iniciación. Estas medidas cautelares podrán consistir principalmente en la suspensión de la actividad o servicio, o cierre total o parcial de la instalación juvenil cuando exista riesgo para la salud o seguridad de sus usuarios.*

Como puede observarse la Ley de Juventud contempla medidas cautelares tanto para actividades o servicios, señalando que para las actividades la medida cautelar que puede adoptarse antes de la iniciación del expediente sancionador es la suspensión de las mismas, mientras que en el caso de instalaciones juveniles la medida será el cierre total o parcial de las mismas. Sin embargo el **Proyecto de Decreto** limita su objeto a las actividades juveniles por lo que la única medida para cuya adopción faculta la Ley 6/2007 en este supuesto es la de suspensión de la actividad. Por ello debería suprimirse el adverbio *principalmente* y así evitar dudas en cuanto al alcance del precepto.

A la vista de las observaciones realizadas a los **artículos 15 y 16**, que integran el **Capítulo V, Inspección y Sanción**, a juicio del Consejo Económico y Social considera que sería más adecuado utilizar la misma técnica de la que se sirve el **artículo 16 a)** y remitir de forma global y directa a la regulación contenida en el Título IV, Régimen de Inspección y Sanción, de la Ley 6/2007, de Juventud de la Región de Murcia, en lugar de realizar una transcripción parcial y no literal de algunos de los preceptos de dicho Título.

## IV. CONCLUSIONES

1.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aborde el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia, en un aspecto tan relevante para las políticas públicas en materia de juventud como es el relativo a la regulación de las actividades de ocio y tiempo libre dirigidas al colectivo de jóvenes, a través de la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**.

Esta Institución quiere poner de relieve la importancia de esta iniciativa normativa porque supone la incorporación de la Región Murcia, si bien con una significativa demora, al grupo integrado por la mayoría de las Comunidades Autónomas que cuentan con una normativa específica en materia de actividades juveniles de ocio y tiempo libre.

2.- Una valoración positiva merece a juicio de esta Institución que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia**, aborde el ejercicio de las competencias de ordenación, regulación e inspección de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en la materia mediante el establecimiento de un procedimiento articulado sobre las posibilidades ofrecidas por los ins-

trumentos de la declaración responsable y comunicación previa establecidos en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Debe reseñarse que dichos instrumentos cumplen suficientemente el objetivo de garantizar que los servicios relativos a la realización de actividades juveniles de ocio y tiempo libre se presten con pleno cumplimiento de los requisitos establecidos y en las condiciones legalmente determinadas, al tiempo que se mantiene la necesaria supervisión e inspección que corresponde a la Administración Regional, sin que la intervención administrativa derive en un obstáculo innecesario para el desarrollo de estas actividades.

3.- No obstante esta valoración positiva, a juicio de este Consejo, la concreta regulación de la función y los efectos de la declaración responsable y la comunicación previa en los **artículos 11 y siguientes del Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** plantea dudas en relación el alcance que el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común atribuye a dichos instrumentos de forma taxativa y, con ello, a las ventajas, ya señaladas, que los mismos comportan.

4.- En relación con esta importante cuestión el CESRM considera que la regulación contenida en el **Proyecto de Decreto** supone el establecimiento de un procedimiento *híbrido*, con las contradicciones que ello implica y que se han puesto de relieve en el cuerpo del presente dictamen, en absoluto deseable entre el sistema de autorización previa de las actividades y la vigente regulación sobre la intervención administrativa en la prestación de servicios establecido con la incorporación al derecho español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Esta situación es debida probablemente a que este importante cambio reclama la instauración de una nueva cultura en las administraciones públicas que supone una ruptura con una tradición burocrático-administrativa todavía sólidamente asentada en algunos sectores de las Administraciones Públicas de nuestro país. Sin duda el efecto de estas contradicciones e incongruencias es la causa de un relevante nivel de inseguridad jurídica que debe evitarse

5.- A juicio del CESRM la imprescindible garantía de la seguridad jurídica demanda que la regulación de las declaraciones responsables y comunicaciones

previas en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** respete plenamente el marco establecido en la normativa básica estatal. Y ello implica, en primer lugar, que la presentación de la declaración responsable y/o de la comunicación previa deba permitir directamente y sin otro tipo de comprobaciones el inicio de la actividad. Obviamente, ello no supone que no se deban establecer plazos de presentación de ambos instrumentos con la necesaria antelación al inicio de las actividades.

En segundo lugar, en el **Proyecto de Decreto** debería diferenciarse entre la Declaración Responsable y la Comunicación Previa. En efecto, respecto a la Declaración Responsable no puede exigirse la presentación de documentación alguna, ya que su naturaleza es precisamente la de ser un documento que sustituye a la presentación de la documentación a la que se refiera, tal y como determina el artículo 71 bis 1 de la Ley 30/1992.

En cambio, la naturaleza de la Comunicación Previa es distinta y, por ello, es perfectamente posible y, en muchos supuestos será imprescindible, que junto a la misma el interesado deba aportar alguna documentación (diferente de aquella a la que se refiera la declaración responsable) o información cuyo conocimiento por la Administración sea imprescindible para el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas en relación con la actividad de que se trate. Por ejemplo, un plano de ubicación de

un campamento juvenil o la ruta que vaya a seguirse en una acampada itinerante, para garantizar una pronta intervención de los servicios de emergencia en caso de algún siniestro.

6.- El Consejo Económico y Social considera que es imprescindible que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** incorpore directamente los modelos de Declaración Responsable y Comunicación Previa que deban utilizarse respecto a las diferentes actividades así como de la documentación que debe acompañar a las comunicaciones previas de inicio de actividad. En este sentido debe dejarse constancia de que los dos borradores previos del **Proyecto de Decreto** que se incluyen en el expediente administrativo remitido a este Organismo se incorporan como Anexos dichos modelos. En caso de no optarse por dicha incorporación en el texto **Proyecto de Decreto**, para facilitar su modificación en caso de ser necesario, a juicio del CESRM el **Proyecto de Decreto** debería establecer un plazo perentorio, que debería finalizar en cualquier caso antes de su entrada en vigor, para la publicación mediante Orden de la Consejería competente en materia de juventud de dichos modelos.

7.- En opinión del Consejo Económico y Social sería conveniente que el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** concretase las actividades que constitu-

yen su objeto, ya que la referencia a las mismas es excesivamente general y puede dar lugar a dudas en cuanto a su ámbito de aplicación. Debe tenerse en cuenta además que dicha concreción constituye una exigencia derivada de la Ley 6/2007, de Juventud de la Región de Murcia, de la que el mismo es desarrollo reglamentario, ya que esta Ley en su artículo 37.1 dispone que *a los efectos de la presente Ley, se entiende por actividades de ocio y tiempo libre aquellas centradas en aspectos lúdicos, recreativos o formativos y que se realicen en el ámbito de la educación no formal, cuya destinataria sea la población joven, tales como campamentos, campos de trabajo y cualquier otra que sea definida como tal por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.* En el mismo sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 37.2 de la Ley 6/2007 que determina que *estarán sujetas a autorización administrativa (sustituida en el **Proyecto de Decreto** por la obligación de declaración responsable y comunicación previa) las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se determinen reglamentariamente, por sus especiales características o emplazamiento.*

Para dicha concreción, en opinión de esta Institución, el **Proyecto de Decreto** debería tener en cuenta la experiencia de las Comunidades Autónomas que ya han regulado este sector y mantener el esquema seguido mayoritariamente en dicha normativa que contempla en su regulación de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, con variaciones de matiz en cuanto a la terminología utilizada, la siguiente tipología:

- e) Campamentos
- f) Colonias
- g) Acampadas itinerantes
- h) Campos de trabajo

No obstante esta caracterización general de la regulación autonómica vigente, debe señalarse que la normativa más reciente en este ámbito incorpora otras actividades como las aulas de la naturaleza o las granjas escuela.

8.- A juicio de esta Institución sería muy conveniente que el Consejo de Gobierno diera un impulso al proceso de desarrollo reglamentario de la Ley de Juventud de la Región de Murcia con la finalidad de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuente con todos los instrumentos normativos que demanda la plena vigencia de la Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.

El CESRM considera que la necesidad de completar el desarrollo reglamentario de la Ley de Juventud cobra una especial importancia en un momento como el actual en el que se han producido circunstancias tan relevantes como la extinción del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, en el marco de la reorganización de las estructuras administrativas y de contención del gasto, lo que pone de manifiesto de forma más evidente la necesidad de garantizar normativamente la eficacia de las políticas públicas en materia de juventud.

Específicamente este Organismo considera que el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2007 tiene una especial urgencia en lo referente a las condiciones básicas

de todas las instalaciones juveniles, ya que hasta el momento sólo se han establecido las condiciones básicas de los albergues juveniles mediante el Decreto 25/2005, de cuatro de marzo, por el que se regula el reconocimiento oficial de los albergues juveniles en la Región de Murcia y se crea el Registro de los mismos, dictado con anterioridad a la aprobación de la Ley 6/2007. Sin embargo, esta Ley determina en su artículo 40 que tendrán la consideración de instalaciones juveniles las siguientes:

- a) Albergue juvenil
- b) Residencia juvenil
- c) Campamento juvenil
- d) Espacio joven
- e) Cualquier otra que se determine reglamentariamente.

Respecto a todas estas instalaciones juveniles el artículo 41.2 de la Ley 6/2007 dispone que la Administración Regional establecerá reglamentariamente las condiciones básicas que deben cumplir para ser reconocidas como tales.

9.- El Consejo Económico y Social considera que la regulación que lleva a cabo el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** debería complementarse con la elaboración de una norma en la que se establezcan los requisitos que deben cumplir las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se promuevan o financien por la Administración Regional fuera del ámbito territorial de la Región de Murcia.

En relación con esta cuestión debe ponerse de relieve que la regulación contenida en la Orden de 20 de mayo de 2004 de la Consejería de Presidencia, por la que se regulan las actividades de ocio y tiempo libre, promovidas por el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, es claramente insuficiente a la vista de los requisitos que se establecen en el **Proyecto de Decreto** para las actividades que se desarrollen en el territorio regional. En opinión del CESRM la concurrencia de dichos requisitos debería garantizarse también en las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que promueva o financie la administración regional.

10.- En opinión de esta Institución el **artículo 2 del Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** debería especificar que los destinatarios de estas actividades deben ser exclusivamente jóvenes y delimitar asimismo el objetivo de las mismas evitando así dudas en cuanto al ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**.

11.- El Consejo Económico y Social hace suya la alegación planteada por el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia en el proceso de elaboración de esta norma en el sentido de que la regulación contenida en el **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** limite su aplicación, conforme a la normativa en la materia de la mayoría de las Comunidades Autónomas, a aquellas actividades de ocio y tiempo

libre que requieran para su ejecución *más de dos pernoctas consecutivas fuera del domicilio habitual de las personas participantes*.

12.- A juicio del CESRM las mismas razones que justifican la exclusión del ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto de las actividades de ocio y tiempo libre escolares de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas** que cumplan con los requisitos establecidos en el mismo, concurren también en las actividades de este tipo que se organizan por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materia de protección de menores a través de sus centros residenciales y de acogida así como las que se desarrollan por las órganos competentes en materia de ejecución de medidas en el ámbito de la justicia penal de menores, cuando dichas actividades se dirijan exclusivamente a los menores acogidos en sus centros y con sus propios equipos educativos. Por ello el CESRM considera que dichas actividades debieran ser objeto asimismo de exclusión.

Esta Institución considera que, si bien la exclusión de estas actividades se encuentra plenamente justificada sería, no obstante, conveniente que se mantuviese la obligación de realizar una comunicación previa de las actividades con el fin de coadyuvar a una más eficaz actuación en caso de emergencia.

13.- El Consejo Económico y Social quiere manifestar sus dudas respecto a los motivos que fundamentan la exclusión del régimen del **Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades juveniles de ocio y tiempo libre que se**

**desarrollen en el territorio de la Región de Murcia** de las actividades juveniles de ocio y tiempo libre *desarrolladas en el ámbito de la educación y el voluntariado ambientales*, ya que dichas actividades se incardinan perfectamente, precisamente por su finalidad educativa y formativa, en el ámbito de las que delimitan el objeto de la norma que se dictamina. En cualquier caso esta Institución considera que, si se mantiene dicha exclusión, la misma debería hacerse extensiva al ámbito de otros tipos de voluntariado como pueden ser el relacionado con la inclusión social de colectivos desfavorecidos.

En cualquier caso a juicio de este Organismo debería mantenerse, tal y como se ha señalado respecto a las otras actividades institucionales excluidas y por los mismos motivos, la obligación de realizar una comunicación previa de la realización de estas actividades con el fin de coadyuvar a una más eficaz actuación en caso de emergencia.

14.- A juicio del CESRM sería necesario que el **Proyecto de Decreto** especificase lo que debe entenderse por *responsable con conocimientos debidamente acreditados de primeros auxilios*. Asimismo esta Institución considera que debería contemplarse de forma expresa la obligación de que en todas las actividades reguladas por el **Proyecto de Decreto** haya un botiquín bajo la responsabilidad del director responsable de las actividades o del responsable sanitario, en su caso.

En relación con esta cuestión este Organismo considera que sería muy conveniente que entre los contenidos formativos mínimos para la obtención de las

titulaciones de Director/a y de Monitor/a de de Tiempo Libre se incluyese en todo caso la formación específica en materia de primeros auxilios.

En este sentido a juicio del Consejo Económico y Social en la regulación de la formación que se imparte a través de la Escuela Regional de Tiempo Libre y la red de Escuelas de Animación y Tiempo Libre se debería realizar una adaptación de sus contenidos formativos coherente con lo dispuesto en el Real Decreto 567/2011, de 20 de abril, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de cuatro cualificaciones profesionales de la familia profesional servicios socioculturales y a la comunidad, que incluye entre las nuevas cualificaciones las de Dinamización de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil (Nivel 2) y Dirección y coordinación de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil (Nivel 3).

En esta reciente normativa se incluye en el contenido formativo para ambas cualificaciones la *actuación ante peligros o accidentes en actividades de tiempo libre infantil y juvenil*, que incluye formación sobre los siguientes ítems:

- *Identificación de las causas y las circunstancias del accidente.*
- *Técnicas básicas de primeros auxilios.*
- *Prevención de accidentes.*
- *Normativas de seguridad e higiene, asistencia sanitaria, aplicables – las actividades de tiempo libre.*

En el caso de producirse dicha adaptación se garantizaría que en toda actividad juvenil de ocio y tiempo libre incluida en el ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**, que implica la presencia de al menos diez jóvenes que pernocten fuera de su domicilio habitual, siempre se contara con una persona con conocimientos acreditados de primeros auxilios.

En función de las anteriores consideraciones el Consejo Económico y Social considera que la exigencia de contar con la presencia de una persona con conocimientos en materia de primeros auxilios no debiera ser un requisito exigible sólo a los grupos superiores a 50 personas, sino a todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación del **Proyecto de Decreto**. Asimismo, a juicio del CESRM, para los grupos integrados por más de 50 personas, al menos cuando se trate de actividades de ocio y tiempo libre realizadas fuera de núcleos urbanos y cuya duración supere la semana, debería exigirse una mayor cualificación profesional en el ámbito sanitario y elevar el nivel de la titulación exigida en función del número de participantes.

15.- El CESRM considera que, teniendo en cuenta la relevancia que las cuestiones relativas a la garantía de la integridad física de los participantes en las actividades juveniles de ocio y tiempo libre, el **Proyecto de Decreto** debería determinar entre las obligaciones del Director de las actividades la de garantizar el conocimiento por parte de los asistentes a la actividad del Plan de emergencia. Asimismo considera esta Institución que debería establecerse como obligación del Director de las actividades la realización de un simulacro de evacuación con los participantes en la actividad el primer día de estancia en los supuestos en que las actividades impliquen pernoctaciones en inmuebles o campamentos estables.

16.- A juicio de este Organismo, con la finalidad de afianzar la seguridad y salud de las personas que participan en las actividades juveniles sería conveniente que en la regulación del procedimiento se establezca la obligación de que el órgano competente en materia de juventud al que se dirige la comunicación previa de la actividad comunique a su vez la realización de la misma a los ayuntamientos y servicios de protección civil en cuyo territorio vaya a desarrollarse.

Murcia, a 18 de abril de 2012

Vº Bº  
El Presidente del Consejo Económico y Social  
*Antonio Reverte Navarro*

El Secretario General del Consejo Económico y Social.  
P.A. El Jefe de Departamento Jurídico y Director Técnico  
*Fulgencio Madrid Conesa*

1.

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN SANITARIA Y ZOOTÉCNICA DE LAS EXPLOTACIONES AVÍCOLAS DE LA REGIÓN DE MURCIA

2.

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SE MODIFICAN EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL CATÁLOGO DE JUEGOS Y APUESTAS DE LA REGIÓN DE MURCIA.

3.

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES JUVENILES DE OCIO Y TIEMPO LIBRE QUE SE DESARROLLEN EN EL TERRITORIO DE LA REGIÓN DE MURCIA.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE LA REGION DE MURCIA

C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA

[www.cesmurcia.es](http://www.cesmurcia.es)

