



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de marzo de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de febrero de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 136/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un artículo único y dos disposiciones finales.



El artículo único modifica el artículo 31 del Decreto 169/1996, de 27 de junio. Con la nueva regulación se pretende, según el preámbulo del proyecto analizado, favorecer determinadas instalaciones (elementos habitables tipo *bungalow* casa móvil) en los campamentos de turismo de nuestra Comunidad, "aumentando, de un lado, la superficie máxima ocupada por bungalós (sic) otro, liberalizando el establecimiento de las casas móviles. Con ello se pretende conseguir un incremento de las pernoctaciones en los campamentos de turismo, así como favorecer la afluencia del turismo en Castilla y León en todas las épocas del año".

La disposición final primera faculta a la Consejería competente en materia de turismo a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto; y la segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del proyecto, fechado el 11 de abril de 2008.
- Remisión del borrador citado a la Federación de Asociaciones de Campings de Castilla y León (FAECAM) y a la Asociación de Empresarios de Camping de Castilla y León (ASECAL); y escritos presentados por éstas en los que manifiestan su acuerdo con el texto analizado.
- Proyecto de decreto, de fecha 22 de octubre de 2008.
- Observaciones realizadas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sugiriendo que se revise el texto al objeto de utilizar un lenguaje no sexista. Asimismo, constan escritos de las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Administración Autonómica, Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, y Educación, en los que manifiestan que no formulan sugerencias.
- Informe de la Directora General de Turismo, fechado el 5 de diciembre de 2008, según el cual la aprobación del decreto "no supondrá una



repercusión directa en los Presupuestos Generales de la Comunidad, ya que no origina y ni ingresos ni gastos para la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de fecha 16 de diciembre de 2008, en el que no se formulan observaciones a la aprobación del proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura y Turismo, de fecha 19 de enero de 2009.

- Certificado de la Secretaria del Consejo de Turismo, de 20 de enero de 2009, en el que se hace constar que el proyecto de decreto fue informado favorablemente por el Pleno del Consejo en su sesión de 29 de octubre de 2008.

- Memoria justificativa, firmada por la Directora General de Turismo, carente de fecha, comprensiva de los siguientes apartados: marco normativo de referencia, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; necesidad y oportunidad de modificación del Decreto 168/1996, de 27 de junio; estudio económico, en el que se señala que el proyecto de decreto no tendrá incidencia en el gasto público; y tramitación del proyecto de decreto.

- Proyecto de decreto, de fecha 23 de enero de 2009.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo, fechado el 12 de marzo de 2009.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.



El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En particular, cabe destacar que el proyecto ha sido informado por el Consejo de Turismo de Castilla y León, dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León; y por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008 -aplicable en la fecha del informe-.



Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Rango de la norma proyectada

El artículo 70.1.26ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de “promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad”. En el ejercicio de esta competencia, corresponden a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección (artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía).

Al amparo de esta competencia se aprobó la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, cuyo artículo 6.1.a) atribuye a la Administración de la Comunidad, entre otras competencias en materia de turismo, la de ordenación de las empresas y actividades turísticas en el ámbito territorial de Castilla y León y de su infraestructura. El artículo 25 regula los campamentos de turismo, cuyo desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo (de acuerdo con la facultad concedida a la Junta de Castilla y León en la disposición final única) a través del Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo, modificado por el Decreto 148/2001, de 17 de mayo.

El proyecto objeto del presente dictamen tiene por objeto la modificación del artículo 31 del Decreto 168/1996, de 27 de junio, antes citado.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de



2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios”, regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les esté conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986, entre otras).

Tratándose, pues, de un reglamento ejecutivo, ha de ser dictaminado por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Corresponde al titular de la Consejería de Cultura y Turismo la preparación y presentación a la Junta de Castilla y León de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 1 del Decreto 77/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Turismo). En particular, compete a la Dirección General de Turismo la elaboración del proyecto de decreto (artículo 40.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 9 del Decreto 77/2007, de 12 de julio).

En ejercicio de dichas funciones, la Consejería de Cultura y Turismo ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.



El proyecto analizado desdobra en cuatro apartados el actual artículo 31.1 del Decreto 168/1996, de 27 de junio, separando la regulación aplicable a los *bungalow* y a las casas móviles, e introduciendo dos novedades con respecto a la regulación vigente: por un lado, incrementa la superficie máxima que puede ser ocupada por *bungalow* y por casas móviles (el 50% y el 100%, respectivamente, de la superficie total de la zona de acampada, frente al 30% actualmente permitido); y por otro, establece que las casas móviles serán propiedad particular de los usuarios.

La rúbrica del artículo único ha de redactarse en consonancia con el título del proyecto de decreto, que tiene por objeto modificar el Decreto 168/1996, de 27 de junio, y no el Decreto 148/2001, de 17 de mayo. Éste modificó, entre otros, las letras a) y b) del artículo 31.1 del Decreto 168/1996, de 27 de junio. Por ello, el título del artículo único debe eliminar la referencia al Decreto 148/2001, de 17 de mayo.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen de Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por lo demás, teniendo en cuenta que las modificaciones introducidas se limitan a regular aspectos técnicos cuyo desarrollo corresponde al reglamento, y que no existe ninguna previsión legal que impida la ampliación de los porcentajes indicados o la exigencia de que las casas móviles sean propiedad particular de los usuarios, este Consejo Consultivo no formula observaciones en cuanto al contenido material del proyecto de decreto.

5ª.- Observaciones lingüísticas y de técnica normativa.

1.- Desde el punto de vista lingüístico, y en relación con el empleo de los vocablos masculino y femenino (“usuarios y usuarias”), la Real Academia Española considera que este tipo de desdoblamientos son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico. Afirma que en los sustantivos que designan seres animados existe la posibilidad del uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos. No obstante, también señala que “a pesar de ello, en los últimos tiempos, por razones de corrección política, que no de corrección lingüística, se está extendiendo la costumbre de hacer explícita en estos casos



la alusión a ambos sexos”, añadiendo que “en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva. Concluye afirmando que “sólo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto, es necesaria la presencia explícita de ambos géneros”, y cita como ejemplo, “la proporción de alumnos y alumnas en las aulas se ha ido invirtiendo progresivamente; en las actividades deportivas deberán participar por igual alumnos y alumnas”. (Diccionario Panhispánico de Dudas).

No obstante lo anterior, de considerarse oportuna la alusión a ambos géneros (masculino y femenino), dicha regla ha de aplicarse a todo el texto, en concreto, al apartado 2, letra e) (“serán explotadas por el titular del campamento”).

2.- Debe sustituirse el término “bungaló/s”, por el de *bungalow*, que es el aceptado por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

3.- Finalmente, se considera adecuado sugerir que, al objeto de guardar una cierta similitud entre los apartados 2 y 3, la posibilidad de alterar el orden entre las letras b) y c) del apartado 3.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada a la rúbrica del artículo único, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 168/1996, de 27 de junio, de regulación de los campamentos de turismo.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.