



## INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES RELATIVO AL PROYECTO DE LEY VASCA DE JUVENTUD

### I.- ANTECEDENTES

Se ha solicitado a esta Dirección de Servicios a través de la herramienta informática Tramitagune la emisión de informe jurídico sobre el proyecto de ley arriba referenciado, a efectos de analizar la legalidad de dicha iniciativa normativa. En el expediente dado de alta en la aplicación antes citada constan los siguientes documentos:

1. Orden de 29 de junio de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley Vasca de Juventud.
  2. Orden de 18 de diciembre de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Ley Vasca de Juventud.
  3. Textos en euskera y castellano del Proyecto de Ley Vasca de Juventud.
  4. Memoria Justificativa
  5. Memoria Económica
  6. Informe de impacto de empresa
  7. Informe de impacto en función del género.
- 8.- Evaluación de impacto en infancia y adolescencia y en familia

En consecuencia con lo anterior, la Asesoría Jurídica del Departamento emite el presente informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 75/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, así como a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

### II. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

#### A) Marco normativo en el que se inserta la ley que se pretende aprobar y Aspectos competenciales

La ley cuya aprobación se pretende es una iniciativa de carácter transversal, cuyo contenido despliega efectos sobre diversos ámbitos sectoriales, pero con vocación de contemplar a la juventud en una perspectiva integral.

Se inserta con carácter prevalente dentro de la competencia prevista en el artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, como competencia de carácter exclusivo de esta Comunidad Autónoma en materia de la política juvenil y desarrollo comunitario, que se ve reforzado, para otros de sus contenidos, con otros títulos competenciales del EAPV, como la competencia exclusiva en materia de vivienda (artículo 10.31), la competencia en materia de educación (artículo 16), la competencia exclusiva en materia de cultura (artículo 10.13), la competencia exclusiva en materia de asistencia social (artículo 10.12), la competencia exclusiva en materia de deporte (artículo 10.36), la competencia en materia de sanidad y consumo (artículo 18), la competencia en materia de medio ambiente (artículo 11.1) y con la competencia exclusiva en materia de agricultura (artículo 10.9). Y la parte destinada a configurar la organización institucional, con la competencia de autoorganización que lleva implícita la atribución competencial del artículo 10.2 del EAPV.

En cuanto al régimen sancionador comprendido en el Título V, hay que recordar que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que “las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (SSTC 87/1985, 15/1998 —F.J. 13—, 110/1998 —F.J. 9— entre otras).

#### **i) Competencias de la Administración de la CAE y de las administraciones forales. Delimitación.**

En lo que atañe a la delimitación de competencias con los territorios históricos, ha de acudirse en primer lugar a la Ley 27/1983, de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos.

En el artículo 7.c) 2 de la citada norma, se indica que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones comunes en las materias de *“Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco.”*

El proyecto de norma que se informa dedica el Título I a las *Competencias y funciones de las Administraciones Públicas Vascas*, y el artículo 6 a la *Distribución de competencias*, disponiendo el apartado 4 del mencionado artículo 6 que *“Sin perjuicio de las competencias propias que correspondan a los órganos forales y locales ni de la acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la ejecución de las normas en materia de juventud corresponde a los órganos forales de los territorios históricos y a la administración local, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley su normativa de desarrollo.”*

El apartado 3 del citado artículo 6 recoge lo que, a efectos de la ley, se considera acción directa: la competencia de ejecución respecto de aquellas actividades, servicios y equipamientos para jóvenes que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas, sociales o técnicas tengan que ser prestados con carácter unitario para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se concreta en el artículo 7 del proyecto.

Prevé, por otro lado, la posibilidad de que en un momento posterior se realicen nuevas declaraciones de acción directa, que deberán ser motivadas y declaradas por decreto del Gobierno Vasco, previo informe preceptivo del Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi (artículo 6.3).

La concreción de las actividades, servicios y equipamientos de acción directa cuya provisión corresponde al Gobierno, se concretan en el artículo 7: (1) la información, la orientación y el acompañamiento para la emancipación; (2) las actividades y programas de carácter internacional y los programas que conlleven el intercambio de plazas, así como las actividades de movilidad, alojamiento, alberguismo juvenil, turismo para jóvenes y los intercambios juveniles entre territorios históricos y fuera de la CAE, en especial con otras comunidades autónomas y los de carácter internacional, además de facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias (3) la formación juvenil y la del personal que desarrolla su tarea en relación con la juventud, así como la expedición de los correspondientes diplomas de ámbito suprateritorial (4) colaborar con el órgano competente del Gobierno Vasco para impulsar el emprendimiento juvenil en el ámbito de la CAE; (5) La concesión de subvenciones a personas físicas y jurídicas

En la memoria que acompaña el expediente el órgano promotor de la iniciativa va desgranando las razones que fundamentan la acción directa. Así, con respecto a la información, orientación y acompañamiento para la emancipación, se alude a la necesidad de que esos servicios “...desarrollen su tarea de forma coordinada, dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con los orientadores y orientadoras del ámbito educativo y con los correspondientes servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma, como Lanbide y de Etxebide, entendiendo a todos ellos como complementarios. (...) Por tanto, los tres ejes sobre los que pivota el servicio de emancipación son el ámbito educativo, el laboral y el de la vivienda, ámbitos cuyas competencias son de la Administración de la Comunidad Autónoma, para dar servicio con carácter unitario a todas las personas jóvenes de la Comunidad Autónoma del País Vasco que lo demanden. Así, pues, dado el interés general y las específicas condiciones técnicas que requieren la coordinación de la información, la orientación y el acompañamiento para la emancipación se declara como acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma al objeto de que su prestación sea ofertada con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi.”

Respecto del apartado 7.d) 2, indica la memoria que “...En segundo lugar, a la Administración de la Comunidad Autónoma se le confiere la competencia de la acción directa en la ejecución de las actividades y programas de carácter internacional y los programas que conlleven el intercambio de plazas, así como las **actividades de movilidad**, alojamiento, alberguismo juvenil, turismo para jóvenes y los intercambios juveniles entre territorios históricos y fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en especial con otras comunidades autónomas y los de carácter internacional, además de facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias.

Todo ello tiene un inequívoco carácter supralocal y suprateritorial, tanto las actividades y programas de carácter internacional como los programas que conllevan el intercambio de plazas con otras comunidades y países, como lo es, por ejemplo, el programa denominado, por acuerdo de las comunidades autónomas, “Campos de voluntariado juvenil” (anteriormente denominado Campos de Trabajo). También se incluyen las actividades y programas de movilidad que suponen el desplazamiento o alojamiento en diferente municipio o territorio al habitual, inclusive lo directamente relacionado con el alberguismo juvenil fomentado por el Consorcio para la presencia y promoción del Alberguismo Juvenil – Red Española de Albergues Juveniles – REAJ, de la que el Gobierno Vasco, a través de su Dirección de Juventud, es miembro, en representación de la toda la Comunidad Autónoma del País Vasco; dicho Consorcio, con personalidad jurídica propia, tiene como finalidad la de promover la presencia del alberguismo de las Comunidades Autónomas en la Federación Internacional de

*Albergues Juveniles y en la Federación Europea de Albergues Juveniles, para servir a los intereses juveniles de movilidad, cooperación y conocimiento mutuo. También es finalidad del Consorcio REAJ promover la movilidad de la juventud en el ámbito del territorio del Estado, a través de los albergues juveniles propios o asociados a la Red de Albergues Juveniles de cada Comunidad Autónoma miembro del Consorcio. Del mismo modo se incluye en este apartado de la acción directa el turismo para jóvenes de carácter supralocal o internacional y los intercambios juveniles entre territorios históricos y fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en especial con otras comunidades autónomas y los de carácter internacional, además de facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias. Por otro lado, además de la movilidad entre territorios, todo este segundo bloque hace referencia a la necesidad de relaciones, negociaciones y acuerdos con otras comunidades autónomas y regiones, por lo que este tipo de actividad se proyecta sobre instituciones y organismos cuyo ámbito de actuación territorial excede del correspondiente a la jurisdicción de los territorios históricos. En definitiva, el alcance del intercambio de plazas y de personas, así como el fomento de la movilidad supera, en todos los casos, el ámbito de cada uno de los territorios históricos y debe ser ofertado con carácter unitario a todas las personas jóvenes de la Comunidad Autónoma del País Vasco que lo demanden no sólo por el interés general de dichas actuaciones, sino –sobre todo– por la necesidad de coordinar y ofertar con carácter unitario y homogéneo el cupo de plazas a intercambiar con otras Comunidades Autónomas y con otros países.”*

El fundamento para la reserva de la acción directa parece ser, o bien el intercambio de plazas que implican un desplazamiento físico de carácter supraterritorial, o bien la necesidad de acuerdos, negociaciones y relaciones con otras comunidades autónomas y regiones.

Debe advertirse, en este sentido, que si bien en lo que se refiere a los campos de trabajo, alberguismo y turismo juvenil la determinación de las actividades parece más clara, no se delimita, a nuestro entender, con precisión en qué consisten las “actividades de movilidad” (que en la Memoria se citan como “fomento de la movilidad”).

Cabe plantearse si el hecho de que una actividad tenga carácter internacional (pongamos, por ejemplo, la organización de un congreso sobre la materia) supone, en sí misma, fundamento para reservar dicha actividad como de acción directa. **La forma genérica en la que se alude a las “actividades de movilidad” conlleva la dificultad de analizar si su reserva como acción directa se halla o no justificada en el expediente.**

En lo que se refiere al párrafo 3 del artículo 7 e), “*La formación juvenil y la del personal que desarrolla su tarea en relación con la juventud, así como la expedición de los correspondientes diplomas de ámbito supraterritorial*”, **parece deducirse de la lectura literal de este apartado que tanto la formación dirigida a la juventud como la dirigida al personal son competencia de las instituciones comunes** (independientemente de que tengan un componente supraterritorial), además de la expedición de los diplomas de ámbito supraterritorial.

**Sin embargo, no es esto lo que se indica en la memoria**, que se expresa en los siguientes términos: “...A los efectos de la Ley de Juventud, se incluye dentro del ámbito de la formación, por un lado, la formación juvenil, es decir, la formación fuera del Sistema Educativo destinada a las personas jóvenes, y, por otro, la del personal que desarrolla su tarea, bien de forma voluntaria bien de manera profesional, en relación con el ámbito de la juventud.

**Si bien la formación, de forma genérica, es también competencia de las diputaciones en su ámbito territorial, según lo dispuesto en la Ley de relaciones entre las instituciones comunes y los órganos de sus territorios históricos (LTH), hay determinadas formaciones que conllevan un reconocimiento supraterritorial cuya titulación es aceptada por las comunidades**

autónomas únicamente en el caso de que sus diplomas estén expedidos por el organismo de Juventud de la correspondiente comunidad autónoma; es el caso de los diplomas de monitor y monitora y de director y directora de actividades educativas en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil, regulados mediante el Decreto 419/1994, de 2 de noviembre por el que se regula el reconocimiento Oficial de Escuelas de Formación de Educadores/as en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil y de los Cursos de Formación de Monitores/as y Directores/as de Actividades Educativas en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil, así como el acceso a los mismos; según lo dispuesto en dicho Decreto, las diputaciones forales reconocen escuelas y cursos, y traman ante el Gobierno Vasco las actas finales de las escuelas para que la Dirección de Juventud del Gobierno Vasco expida los diplomas, que, de esa forma, son reconocidos también en el resto de comunidades autónomas.

No obstante, hay que tener en cuenta que esta competencia no es excluyente y que, por tanto, las diputaciones forales pueden impartir formación e incluso expedir sus propios diplomas dentro de su ámbito territorial, al igual que el Gobierno Vasco lo hace para materias incluidas en la acción directa incluida en el bloque anterior, como son los cursos, por ejemplo, sobre "Recursos para la movilidad juvenil en la Unión Europea", de ámbito supraterritorial.

Por tanto, dado el interés general de determinadas formaciones que conllevan un reconocimiento supraterritorial y las específicas condiciones técnicas que conlleva el reconocimiento recíproco de diplomas entre comunidades autónomas, se declara como acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma para ser prestada con carácter unitario para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi la formación juvenil y la del personal que desarrolla su tarea en relación con la juventud, así como la expedición de los correspondientes diplomas de ámbito supraterritorial. A fin de cuentas, se trata de la gestión de una actividad nuclear en orden a garantizar la efectividad de la actuación pública en la materia, y, de conformidad con el criterio finalístico, la competencia de acción directa en materia de formación juvenil garantiza que la misma se provea de manera homogénea y unitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, máxime teniendo en cuenta que tiene un reconocimiento recíproco entre todas las Comunidades Autónomas del Estado.”

Entendemos, pues, que habría que despejar las dudas que plantea el artículo 7 e) 3, **delimitando la competencia en materia de formación de las distintas administraciones** (el artículo 25 del proyecto, “Expedición de diplomas en materia de formación juvenil”, atribuye a la Administración General de la CAE la expedición de los diplomas en materia de formación juvenil y de tiempo libre, según se desarrolle reglamentariamente).

En el párrafo 4 del artículo 7. e) se recoge como acción directa “colaborar con el órgano competente del Gobierno Vasco para impulsar el emprendimiento juvenil en el ámbito de la CAE”.

Se indica en la memoria que “...En cuarto lugar, tal y como ya se ha expuesto reiteradamente al hablar sobre la emancipación juvenil, uno de los principales obstáculos para su obtención radica en las dificultades que encuentran las personas jóvenes a la hora de acceder a un trabajo digno. Por ello, se considera de sumo interés que el **órgano competente en materia de juventud** de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi colabore con el **órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma** para impulsar el emprendimiento juvenil en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al objeto de facilitar la emancipación de todas las personas jóvenes de manera homogénea y unitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi”

Entendemos que la **colaboración es más bien un principio de actuación**. Recordamos que la “acción directa” constituye una actuación de las instituciones comunes de la CAE de naturaleza distributiva de competencias o, más bien, de asunción de competencias de ejecución por órganos de las instituciones comunes en determinadas circunstancias previamente definidas y justificadas. **Nada tiene que ver**

**con lo que en este apartado se contempla: una colaboración interna entre diferentes órganos de la misma Administración.** A este respecto, el artículo 36.3, cuando regula la Comisión interdepartamental, dispone que, entre sus funciones, está la de “Establecer fórmulas de colaboración y coordinación entre los departamentos implicados en la Política Integral de Juventud de la Administración de la CAE”. Y, por otro lado, y respecto a la colaboración y coordinación entre las administraciones públicas vascas, se recoge como uno de los “Principios generales” en el artículo 5 f) del proyecto. **Creemos, pues, que debe suprimirse este párrafo 4 del proyecto.**

El párrafo 5 del artículo 7 e) contempla la concesión de subvenciones a personas físicas y jurídicas públicas y privadas que desarrollen programas y actividades destinadas jóvenes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ámbito suprateritorial o en el ámbito internacional, así como para fomentar el alberguismo y la movilidad juvenil entre territorios, comunidades y países, y la concesión de ayudas a la juventud vasca para el acceso a los programas internacionales.

Se justifica de manera extensa en la memoria esta competencia, aludiendo, entre otros fundamentos, al interés general, por venir estas subvenciones orientadas a la promoción y mejora de la calidad de vida de las personas jóvenes, incidiendo decisivamente en su desarrollo personal e integración en la sociedad; se alegan, asimismo, en el caso de las subvenciones para el desarrollo de programas y actividades destinadas a jóvenes de la CAE en el ámbito suprateritorial e internacional, que, en términos de rentabilidad y eficacia, permiten financiar proyectos de dimensión suprateritorial, posibilitando economías de escala en su realización y una mayor difusión e impacto en las personas jóvenes participantes, en las entidades y en las comunidades locales implicadas.

Parece deducirse de la lectura de los apartados 2 y 5 del artículo 7, que el apartado 2 se refiere a la gestión directa de la administración de las actividades y programas (sin incluir actividad subvencional), y el apartado 5 a la concesión de subvenciones en los ámbitos que relaciona. **Habría, en todo caso, que revisar ambos preceptos, a fin de evitar solapamientos.**

En relación al artículo 7 f) (realización de estudios e investigaciones sobre la situación de la juventud vasca), **se recoge idéntica función en lo que atañe a las administraciones forales en el apartado 8 g)**, en su ámbito territorial.

En el apartado b) del artículo 8 (*Funciones de las administraciones forales*) se le atribuye la función de “reconocimiento oficial de los Servicios de información juvenil”, función que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 211/1993, de 20 de julio, por el que se regula el reconocimiento oficial de los Servicios de Información y Coordinación Juvenil de Euskadi, viene ejerciéndose por el órgano competente de cada Territorio histórico. Lo mismo cabe decir respecto del apartado c) “ordenación de albergues e instalaciones destinadas a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles”, actualmente regulado en el Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre ordenación de albergues e instalaciones destinados a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles. Sería conveniente realizar una delimitación de funciones, que el mencionado decreto sí realiza.

Por su parte, el apartado d) atribuye a los entes forales la competencia en materia de reconocimiento oficial de escuelas de formación de educadores en tiempo libre infantil y juvenil, así como de los cursos de formación de monitoras y monitores y de directoras y directores de actividades educativas en el tiempo libre infantil y juvenil.

Cabe decir, así, que la relación de competencias en el ámbito foral tiene en cuenta las que operan en la actualidad en materia de juventud, al menos parcialmente

Se incluye en el apartado f) la función de “*colaborar con el órgano competente para impulsar el emprendimiento de las personas jóvenes del territorio histórico*”, entendiéndose que, como se ha indicado ya en el ámbito de las competencias de las instituciones comunes, se trataría más bien de un principio de actuación, que en el ámbito interinstitucional se contempla en el artículo 5 f), y que, en cualquier caso, **en lo que se refiere al ámbito foral, sería un aspecto más propio de la coordinación interdepartamental** a la que se refiere el artículo 38 del proyecto.

Recoge el apartado 8-h) la concesión de subvenciones para el desarrollo de actuaciones dentro de su ámbito territorial (función de fomento claramente inserta en las competencias de ejecución propias de las administraciones forales); aportación de información actualizada al Sistema Vasco de Juventud (es más una obligación, que quizás podría ubicarse en la parte del proyecto relativa al Sistema); la inspección y control de los servicios y equipamientos y el ejercicio de la potestad sancionadora en su ámbito competencial.

## ii) Competencias de los municipios

En lo que se refiere a las **competencias de los municipios**, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) contenía un modelo competencial local basado en la definición de las competencias propias y en las atribuidas por delegación, definiendo su régimen jurídico —artículos 7, 25 y 27—, completándose este modelo con la enumeración de una serie de servicios mínimos obligatorios municipales estratificados por tramos de población —artículo 26— y con un listado de ámbitos materiales en los que las entidades locales podían desarrollar competencias complementarias de las de la administración estatal y autonómica —artículo 28—.

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), ha cambiado sustancialmente en el marco jurídico, organizativo y económico-financiero de la administración local.

La mencionada norma establece dos tipos de competencias municipales: las competencias propias (artículos 7.2 y 25 de la LBRL) y las competencias delegadas (artículo 7.3 y 27 de la LBRL). Además, como consecuencia de la supresión del artículo 28 de la LBRL, la LRSAL prevé un tercer tipo de competencias, residual, a las que se denomina distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (artículo 7.4 de la LBRL), que las entidades locales podrán ejercer siempre que se cumplan dos condiciones: a) que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y b) que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Se establece, además, que, “a estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”.

El TC (Sentencia del TC 41/2016, 3 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad nº 1792/2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura, contra la LRSAL), si bien ha determinado que la nueva ordenación de las competencias locales establecidas en los artículos 7.4, 25 y 27 de la LBRL es constitucional, realiza una serie de apreciaciones en las que se concluye que en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2. LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3,4 y 5 del art. 25.2 LBRL (FJ 10), y que, en que en sustitución del derogado artículo 28 de la LBRL, las entidades locales pueden ejercer cualesquiera competencias, en concreto las determinadas en el apartado cuarto del artículo 7 de la LBRL, siempre que se sujeten a la finalidades materiales y formales impuestas.

La referida STC 41/2016 recalca que “el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle” (FJ 13, letra c).

En lo que se refiere a juventud, nos encontramos que entre las materias que podrán ejercer competencias propias las corporaciones locales, recogidas en el artículo 25<sup>1</sup> de la LBRL, se encuentra la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (—apartado 2, letra n—).

En fecha 15 de abril de 2016 entró en vigor la **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi** (en adelante, LILE), publicada en el BOPV nº 70, de 14 de abril, que tiene entre sus objetivos la regulación de las competencias municipales, que realiza en el Título III de la Ley.

De acuerdo con el artículo 14, apartado primero, de la mencionada norma, las competencias de las entidades locales que se establezcan por ley o norma foral podrán ser propias, transferidas o delegadas, disponiendo el apartado segundo del mismo artículo que las competencias propias son las que garantizan el autogobierno de los municipios, siendo excepcionales las transferidas o delegadas.

Las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del parlamento vasco o norma foral (artículo 18 de la LILE), debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios recogidos en el artículo 14.5 de la referenciada norma.

De acuerdo con el artículo 15 de la LILE, la atribución de una competencia –salvo que excepcionalmente se establezca en el enunciado legal un acotamiento específico– conllevará la atribución de todo el haz de funciones o facultades referidas

<sup>1</sup> La redacción del artículo 25 anterior a la entrada en vigor de la LRSAL determinaba que el Municipio ejercería, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, *en actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo*.

a su ejercicio y que en todo caso, esta atribución de competencia propia, transferencia o delegación de competencias a las entidades locales territoriales deberá ir acompañada de una financiación suficiente para su correcto ejercicio (art. 14.4). Las funciones o facultades de las entidades locales territoriales podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión, o ejecutivas (art. 15.2 de la LILE).

El artículo 17 de la LILE recoge el listado de **37 ámbitos materiales, en los que las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales pueden atribuir competencias propias a los municipios** salvaguardando las facultades previstas para cada materia o, incluso, ampliando dichas facultades siempre que se garantice la suficiencia financiera.

Por lo tanto, de acuerdo con la LILE, las competencias propias de los municipios deberán ser determinadas, en todo caso, por ley del parlamento vasco o norma foral (artículo 18.1), debiéndose evaluar la conveniencia de tal atribución de conformidad con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía y subsidiariedad que recoge el artículo 14.5 de la LILE.

El artículo 9 del anteproyecto que se examina establece que “...corresponden a las entidades locales de la CAE, individualmente o a través de las mancomunidades u otros entes supramunicipales de que formen parte o que se constituyan a los fines de la presente ley, **las siguientes funciones que ya vienen ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley**.

- a) “La planificación, ordenación y gestión en su ámbito de la política de juventud, según ha sido definido en los artículos 2 y 3 de la presente ley, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia vasca en materia de juventud y siempre en consonancia con lo dispuesto en Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.”.

El texto del proyecto se limita a reproducir el marco de la LILE. **No se aborda la concreción de las funciones que a las entidades locales corresponden dentro de los ámbitos materiales de actuación fijados por la LILE**. Así, si bien la planificación de los distintos niveles institucionales viene definida en el proyecto, no puede decirse lo mismo de la gestión. **No se definen los límites de la gestión que compete al nivel local, lo que, a nuestro entender, provoca inseguridad jurídica, por lo que debiera procederse a dicha delimitación**.

No se incorpora al expediente, (y se considera que debiera hacerse a lo largo de la tramitación), un análisis de las “funciones que ya vienen ejerciendo los municipios”, debido, quizás, a que el órgano gestor considera que la alusión a las competencias que ya se realizan conlleva en sí misma una concreción. (Este mecanismo se utiliza en la Disposición Transitoria Tercera de la LILE, de acuerdo con la cual, los municipios podrán continuar desarrollando las actividades, servicios o prestaciones que, no están encuadradas dentro del ámbito de las competencias propias, ni hayan sido objeto de delegación o transferencia, vinieran ejerciendo a la entrada en vigor de esta ley...”).

A nuestro entender, la clarificación de las competencias resulta necesaria a los efectos ya mencionados, así como a fin de asegurar la suficiencia financiera de los municipios en el ejercicio de las mismas. (En lo que respecta a la participación, la

previsión del artículo 27.5 del proyecto no garantiza en sí misma la suficiencia financiera, cuando señala que "*las administraciones locales, forales y autonómica se dotarán de los recursos necesarios para facilitar los procesos de participación contemplados en la presente ley*").

El artículo 18 de la LILE, bajo el título "*Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias*", dispone, en su apartado tercero, que "*Las leyes y normas forales que atribuyan competencias propias a los municipios, así como los desarrollos reglamentarios de aquellas leyes sectoriales o normas forales que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias, deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto*".

El anteproyecto contiene un **Anexo**, en el que dispone que "...*En cumplimiento del artículo 18.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, se considera que no se precisa de dotación específica de recursos para asegurar la suficiencia financiera de los municipios respecto a la atribución de competencias propias en materia de planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud, dado que las entidades locales han ido creando a lo largo de estos últimos años tanto los servicios o unidades administrativas de juventud, así como los servicios y equipamientos que se pueden considerar básicos para la juventud vasca. En el mismo sentido, la aprobación de esta ley no contempla ninguna actividad, servicio o equipamiento nuevo, sino que se sistematizan y estructuran los ya existentes, sin perjuicio de lo que, en su caso, se pueda disponer en posteriores desarrollos reglamentarios*"

**Entendemos, por las razones ya indicadas de falta de delimitación competencial en el ámbito local, que el anteproyecto no sistematiza y estructura las actividades, servicios o equipamientos existentes.**

Por otro lado, en relación a la alusión que se realiza a "futuros desarrollos reglamentarios", parece hacerse referencia a que alguna institución que ostenta una función pase a reasignarla a otra por un Decreto que la ley propicia. **A falta de una mejor delimitación de las competencias propias, si esto es lo que se pretende, consideramos que la remisión a futuros desarrollos reglamentarios debe encuadrarse en esta misma Ley, y, al menos, señalar qué funciones pueden reasignarse mediante tal desarrollo reglamentario.**

Continuando con las funciones de la administración local que recoge el artículo 9, se incluye en el apartado b) "*La coordinación interdepartamental de la política transversal de juventud dentro de su institución*". Se recuerda que **el artículo 38 del proyecto ya recoge la obligación** de que "*Cada administración foral y local, en ejecución de sus competencias de autoorganización, garantizará la coordinación interdepartamental dentro de su administración para la elaboración de la programación y la evaluación de la correspondiente política integral de juventud*

Se reitera, respecto del apartado c) (aporte de información al Sistema vasco de Juventud), lo ya indicado respecto al artículo 8.i) en relación al ámbito foral. Por otro lado, en lo relativo al apartado d) (establecimiento de cauces de participación con la iniciativa social y el impulso de la participación de las personas jóvenes y las

asociaciones juveniles en el ámbito local), ha de mencionarse que la participación se recoge como un principio general de actuación de las administraciones en el artículo 5-j), y además, **el artículo 27 del proyecto, dentro del capítulo I –Medidas para promover la participación juvenil- está dedicado al Fomento de la participación, estableciendo la obligación de las administraciones públicas vascas de fomentarla.** Entendemos, así, reiterativo lo establecido en el apartado d) de este artículo 7.

## **B) Examen del contenido del Anteproyecto**

### **1.- Consideraciones previas.**

Indicar, en primer lugar, que las Memorias que acompañan al expediente han de cumplir lo establecido en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. En lo que a la memoria económica se refiere, de acuerdo con el apartado 3 del mencionado artículo, debe expresar la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general.

El anteproyecto consta de 55 artículos agrupados en cinco títulos además del preliminar, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La Exposición de Motivos hace referencia, en primer lugar, al marco competencial en el que se inserta la ley, para, a continuación, relacionar un conjunto de normas y documentos en materia de juventud que recogen la trayectoria y experiencia acumulada por los agentes de juventud, incidiendo asimismo en la prolongación de la dependencia de la juventud y la precariedad del mundo joven, y haciendo una mención especial respecto a la situación de la igualdad entre mujeres y hombres.

Se señalan, como los tres grandes objetivos de la Ley Vasca de Juventud, los siguientes: primeramente, facilita la autonomía y la emancipación de las personas jóvenes mediante la consolidación de las políticas transversales y la coordinación interdepartamental e interinstitucional; en segundo lugar, garantizar la acción coordinada en la prestación de servicios y equipamientos destinados específicamente a la promoción juvenil; y ampliar los cauces de participación e interlocución de la juventud vasca, mediante la creación de canales estables también en el ámbito local, dando cabida, igualmente, a la juventud asociada y a la no asociada; en tercer lugar, garantizar el acceso en condiciones de igualdad a toda la población joven con especial protección hacia los colectivos de jóvenes con más dificultades y con una mirada que potencie efectivamente la igualdad de mujeres y hombres.

Tal y como se indica en la Exposición de Motivos, la Ley vasca de juventud pretende plantear una política integral de juventud, y articular competencias y funciones de las administraciones públicas para impulsar la política integral de juventud, que abarca, por un lado, las medidas para posibilitar la autonomía, la emancipación y la integración de la juventud en la sociedad mediante la planificación, ejecución y evaluación de las políticas transversales de juventud y, por otro, la

promoción juvenil a través de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes puestos en funcionamiento por diversos departamentos de las administraciones públicas, todo ello llevado a cabo con el principio rector de búsqueda de la igualdad, mediante procesos y con cauces que propician la participación de las propias personas jóvenes, y siempre con el fin de proteger y facilitar el ejercicio de los derechos y libertades por parte de las personas jóvenes.

Ha de indicarse que **el anteproyecto que se presenta** (al igual que el anterior proyecto de ley aprobado mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 2011, y tal y como ya fue puesto de manifiesto por la COJUA en el Dictamen 168/2011, referido a ese anteproyecto) **contiene un gran número de preceptos de carácter programático, y otros que cabría definir como compromisos** (“planificarán” “impulsarán”, “posibilitarán” (entre otros, en los artículos 7,8,9), “facilitarán”, “favorecerán” (art. 19) , “fomentarán” (31)). **Se trata, en gran medida**, como ya apuntaba el órgano consultivo, **de principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncia principios y objetivos que deben alcanzarse, por lo que el contenido regulatorio se da en un momento posterior**, cuando se aprueban las normas (o instrumentos planificadores) que se prevén. Y, por otro lado, **el texto contiene, al igual que su precedente, el recurso en numerosas ocasiones a la regulación reglamentaria, sin que, en muchas ocasiones, la remisión contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere.**

No cabe, por tanto, sino concluir que **el texto que se informa mantiene, en el sentido indicado, las carencias del anterior proyecto de ley, y, que, por tanto, cobran plena vigencia las conclusiones vertidas por la COJUA en el referido Dictamen 168/2011**, en cuanto que **la norma no permite cumplir el objetivo previsto de regular y ordenar un sistema vasco de juventud**, entendido como **un conjunto articulado y estable de actuaciones y estructuras de responsabilidad pública y de participación social integrado por las intervenciones de carácter trasversal y por las actividades, servicios, y equipamientos específicos para jóvenes en aras a la consecución de las finalidades que la norma contempla**.

## 2.- Análisis del articulado

El artículo 1 establece el objeto y finalidad de la norma, recogiendo el artículo 2 diversas definiciones, entre las cuales, en el apartado c) se dispone que, a efectos de la ley, es joven la persona de 12 a 30 años, ambos inclusive, sin perjuicio de las precisiones recogidas en el artículo 3.

El artículo 3 –Ámbito de aplicación- dispone, en su apartado primero: “*1.- La presente ley es de aplicación a todas las administraciones vascas y a todas las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas que desarrollen actividades o presten servicios regulados en esta ley*”, circunscribiendo los siguientes apartados el ámbito de aplicación de las diferentes medidas e instrumentos que la norma contempla a diferentes franjas de edad.

El artículo 4 establece los principios rectores de la política de juventud, y el artículo 5 los principios generales que deben regir y orientar la actuación de las administraciones públicas vascas en materia de juventud.

En el **Título I** se recogen las competencias y funciones de las administraciones públicas vascas. Habida cuenta de que la mayoría de las funciones se han analizado

en el apartado dedicado a la delimitación competencial entre las diferentes administraciones, nos detendremos únicamente en aquellas sobre las que se quiera remarcar algún aspecto.

El artículo 7 determina las funciones de la Administración de la CAE y establece que a ésta corresponde entre otras, en el apartado a), “La elaboración, en colaboración con el resto de instituciones públicas vascas, de la Estrategia vasca en materia de juventud, que contendrá las líneas de intervención y directrices que servirán para orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud al objeto de determinar prioridades y garantizar niveles homogéneos en la prestación de las actividades, servicios y equipamientos necesarios para el ejercicio efectivo de las finalidades y funciones recogidas en la presente ley en todo el territorio autonómico.

Posteriormente, en el artículo 17 se indica lo siguiente:

**“Artículo 17.- La Estrategia vasca en materia de juventud.**

1.- *La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobará la Estrategia vasca en materia de juventud que recogerá, de forma coordinada y global, las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud, e informará de ello al Parlamento Vasco, así como de la evaluación o grado de cumplimiento a través de la remisión de la correspondiente memorial anual.*

2.- *La Estrategia vasca en materia de juventud se elaborará en coordinación y con la participación de los municipios, las diputaciones y la juventud, y será informado tanto por el Órgano de Coordinación Interinstitucional como por el Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua.”*

Entre las funciones de las administraciones forales (artículo 8 a)) están la “planificación, seguimiento y evaluación de la política de juventud en su ámbito territorial de acuerdo con lo establecido en la Estrategia vasca en materia de juventud.”. Asimismo, entre las funciones de la administración local (art. 9 a)) está la **planificación, ordenación y gestión** en su ámbito de la política de juventud, ....**de acuerdo con lo establecido en la Estrategia vasca en materia de juventud** y siempre en consonancia con lo dispuesto en Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Entendemos que **este apartado 9 a) debe reformularse, pues, en todo caso, será la planificación la que deberá hacerse “de acuerdo” con la estrategia vasca en materia de juventud, siendo, por el contrario, la norma la que debe fijar las competencias de ordenación y gestión, y no un instrumento planificador.**

Recoge posteriormente el artículo 19 del proyecto, con respecto a la planificación de las administraciones foral y local, que “**En desarrollo de la Estrategia vasca en materia de juventud prevista en el artículo anterior, cada administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará en su ámbito territorial una adecuada planificación en materia de juventud para el periodo que corresponda a cada legislatura y lo evaluará según los criterios que reglamentariamente se establezcan, además de la elaboración de la correspondiente memoria anual.”**

En el diseño que el proyecto de norma hace de la Estrategia Vasca, es al Gobierno Vasco al que corresponda la aprobación (aunque se elabore de forma

coordinada con las demás instituciones) de las “líneas de intervención y directrices” de acuerdo con las cuales las administraciones foral y local han de elaborar su propia planificación. Entendemos, a este respecto, que debería tenerse en cuenta que **la Estrategia, como instrumento planificador que es, no puede desdibujar las competencias y facultades de decisión que a cada nivel corresponde, ni, por ende, sustituir a una norma, pues no se debe olvidar que a cada administración corresponde, en el marco competencial asignado, la elaboración de su planificación, que tiene contenido organizativo, político, no normativo.**

Ello no obsta para que una Estrategia o Plan de Juventud se dirija a promover una acción coordinada de los Poderes Públicos Vascos, en particular de las Instituciones con competencias específicas en el ámbito de Juventud para que busquen objetivos compartidos.

A nuestro entender, y teniendo en cuenta el diseño del proyecto, la Estrategia **debe ser, para ser respetuosa con las competencias de las otras administraciones, muy superficial o estratégica, y no puede obstaculizar las competencias de esos niveles institucionales.** Se sugiere, en este sentido, que el artículo 17 podría hacer referencia expresa a que las “*líneas de intervención y directrices*” tendrán carácter general, y serán respetuosas con el marco competencial de las diferentes administraciones.

En el mismo sentido, podría reformularse el artículo 19, ya que entendemos que, más que “en desarrollo” de la Estrategia, la planificación de cada administración, se debería realizar en coordinación y siguiendo las orientaciones generales de la estrategia vasca en materia de juventud. Reiterar que las orientaciones nunca serán normativas y no pueden alterar el reparto competencial fijado por las normas en vigor.

Parece deducirse, en otro orden de cosas, de la lectura del artículo 19, que la Administración general, además de la estrategia, debe aprobar un plan que corresponda a cada legislatura, al que también parece referirse el artículo 36.3-b), que atribuye a la Comisión Interdepartamental de juventud “Efectuar la programación, seguimiento y evaluación de las acciones incluidas en el plan joven de legislatura”.

No se indica en el proyecto la periodicidad de la Estrategia, y sí se establece, en cambio, que cada administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará en su ámbito territorial una adecuada planificación en materia de juventud para el periodo que corresponda a cada legislatura (art.19), haciéndose notar que es la única característica del “plan joven” que se recoge en la ley.

Merece nuestra atención el extensísimo artículo 18, que bajo el título “*Líneas de intervención de la Estrategia vasca en materia de juventud*”, relaciona con exhaustivo detalle 18 líneas de intervención, algo completamente inusual en la regulación de la materia planificadora en otras normas con rango de ley, y que comprende casi todas las áreas de actuación del Gobierno. Se recomienda tener en cuenta que una ley, por su rigidez, puede no ser el instrumento adecuado para recoger con ese detalle el contenido de un plan, que, recordemos, no tiene carácter normativo, y que ha de adaptarse a una realidad y un contexto que pueden, lógicamente, variar con rapidez. Y, sobre todo, **se recomienda una revisión del artículo no sólo por este motivo, sino por el hecho fundamental de que son las normas las que fijan las competencias de cada administración, y es el propio texto de la ley, el que debe hacerlo, pero no a utilizando la ley para, definiendo el contenido de una Estrategia, obligar a través de ésta a las distintas administraciones a realizar funciones que pueden invadir su campo competencial.**

Indicar, en otro orden de cosas, que se considera adecuada que se asigne la aprobación de la Estrategia a la “*Administración de la CAE*”, y no específicamente al Gobierno Vasco, puesto que así se puede aprobar mediante Orden de la Consejera o Consejero del departamento competente en la materia, y no necesariamente mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, lo que simplifica su tramitación (a este respecto, recordar que sobre la base de los programas de gobierno de la legislatura, el Gobierno identifica en el Calendario de Planes estratégicos las políticas y planes estratégicos vinculados a tales políticas que conforman el núcleo más relevante de los compromisos adquiridos por la sociedad vasca, y aprueba un procedimiento de tramitación, correspondiendo la aprobación de los planes estratégicos al Consejo de Gobierno. Tanto el Calendario de Planes estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016 (aprobado en sesión de 11 de junio de 2013), como el de la XI Legislatura 2018-2020 (aprobado en sesión de 17 de enero de 2017), consideran al Plan de Juventud un plan departamental y no estratégico, por lo que no ha requerido un procedimiento específico de tramitación, ni ser sometido a la aprobación del Consejo de Gobierno).

Continuando con las funciones de la Administración de la CAE, se recoge en el apartado b) del artículo 7 que le corresponde “*De conformidad con lo establecido o planificado por el EUSTAT, la planificación, diseño, elaboración y mantenimiento del Sistema de Indicadores Estadísticos de Juventud, en los términos que se determinen reglamentariamente, con el objeto de mantener un conocimiento actualizado de la juventud y para conocer la coherencia e idoneidad de la planificación, el seguimiento y la evaluación de la política de juventud, incluidas las estadísticas sobre la población en riesgo de pobreza y exclusión social.*”

Indicar, en relación a esta labor de planificación que, de acuerdo con la Ley 4/1986, de 23 de Abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las funciones de Planificación y Normalización de la actividad estadística de la Organización Estadística de la CAE, están centralizadas en el Euskal Estatistika-Erakundea/ Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT), correspondiendo las funciones de planificación y normalización de la actividad estadística de la organización estadística al EUSTAT (artículo 26 LE), no constando justificación en la memoria que acompaña al expediente de las razones por las que debería excepcionarse el régimen común contenido en la mencionada norma.

Merece destacarse, por otro lado, que, entre otras, la funciones recogidas en los apartados i) y j), relativas, respectivamente, al Registro General de Servicios y Equipamientos Juveniles y al Censo de asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud, se remiten en su regulación a posteriores desarrollos reglamentarios.

**El Título II** viene dedicado a los Instrumentos y medidas para desarrollar la política de Juventud.

Dentro del Capítulo I, los artículos 10 y 11, respectivamente, definen el Sistema Vasco de Juventud y establecen su estructura. El Sistema se constituye como “un conjunto articulado y estable de actuaciones y estructuras de responsabilidad pública y de participación social que está integrado por las intervenciones de carácter transversal y por las actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes”, en aras a la consecución de determinadas finalidades, entre las que se encuentran la detección de las necesidades de las personas jóvenes, el ejercicio de todos los

derechos, propiciar la autonomía y la emancipación de la juventud, o la mejora de la calidad de vida del colectivo joven.

De acuerdo con el artículo 11, las políticas y las actividades, servicios y equipamientos se estructurarán “en el ámbito local (abarcando las entidades contempladas en el artículo 2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi), foral y autonómico”.

Entendemos que la referencia a ámbito local, sin excluir ningún tipo de entidad, incluiría todas las entidades locales del artículo 2 de la LILE, que parece querer evidenciarse en el proyecto mencionándolo expresamente.

Se relacionan, en el artículo 12, las áreas de actuación del Sistema Vasco de Juventud, entre las que se recoge el *apoyo al empleo juvenil* (artículo 12, e)), y la *búsqueda de vivienda* (artículo 12,f)), debiéndose tener en cuenta, a efectos de evitar duplicidades y solapamientos, que dichas áreas cuentan en la Administración con servicios específicos de los Departamentos y organismos competentes.

El artículo 13 define el Catálogo de servicios del Sistema Vasco de Juventud, como el instrumento por el que se identifican las actuaciones que prestan las administraciones públicas vascas dirigidas a las personas destinatarias de la ley. Se somete a posterior desarrollo reglamentario la tipología de servicios a prestar, la regulación de los datos identificativos y las condiciones que deberá cumplir cada tipo de prestación y las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de los cometidos.

**Se sugiere revisar este artículo 13. Si lo que se pretende es fijar unos servicios mínimos del Catálogo de servicios, o una regulación nuclear de los mismos, consideramos que debería hacerse en la ley.**

La Sección primera del Capítulo I contempla los “Instrumentos y medidas para impulsar la política transversal en materia de juventud” (artículos 15-20).

El artículo 16 establece que, durante la elaboración de una disposición de carácter general que deba ser aprobada por el Consejo de Gobierno, o un plan de la Administración de la CAE que tenga incidencia directa en el colectivo de personas jóvenes, el órgano promotor deberá realizar un análisis de impacto en el ámbito juvenil, conforme a parámetros que la propia ley contempla, y que deberá tener reflejo en una memoria. En caso de detectarse efectos negativos, es el propio órgano promotor el que ha de incluir medidas dirigidas a neutralizar dicho impacto. Finalmente, debe remitir al departamento competente en materia de juventud la evaluación del grado de cumplimiento de dichas medidas.

Deriva lo anterior de la consideración de la política de Juventud como una política transversal, pero ha de tenerse en cuenta que, en la práctica, supone, en primer lugar, una **nueva carga en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, considerándose, a estos efectos, oportuna, una reflexión en conjunto a fin de garantizar que tal tratamiento sea reconocido de forma muy selectiva.**

Se traslada, por otro lado, parte de las responsabilidades asignadas a un departamento al resto de la organización, y, en este punto, resulta plenamente vigente (por presentarse esta cuestión en el anteproyecto que se informa en idénticos términos al proyecto de ley que le precede ) lo manifestado en el Dictamen Nº 192/2011 de

COJUA, al que ya se ha hecho alusión en este informe, que abogaba por que **esta labor podía y debía llevarse a cabo por el propio departamento responsable del área de Juventud, utilizando los medios con los que cuenta la propia administración.** “Por un lado, en cuanto a las normas, mediante el propio procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general regulado en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en la que se contempla la específica participación de los distintos departamentos de la Administración General en la medida en que puede afectarles; y, respecto a los planes, en colaboración con los órganos de coordinación y control con los que cuenta la Administración General...”

La Sección segunda del Capítulo I está dedicado a los Instrumentos y medidas de promoción juvenil, definiendo el artículo 21 lo que son los “servicios específicos para jóvenes”, (apartado 1), así como lo que se entiende por “equipamiento juvenil”. No recoge el proyecto de norma (de nuevo se remite a un posterior desarrollo reglamentario) las condiciones que deben cumplir (además de las establecidas en la normativa general sanitaria, alimentaria, etc.), para obtener el reconocimiento, que viene regulado en el artículo 22.

El artículo 25 contempla la expedición de los diplomas en materia de formación juvenil (la expedición de diplomas oficiales de monitores y directores de actividades educativas en el tiempo libre infantil y juvenil son competencia exclusiva del Gobierno Vasco, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 419/1994, de 2 de noviembre, por el que se regula el reconocimiento oficial de Escuelas de Formación de Educadores/as en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil y de los Cursos de Formación de Monitores/as y Directores/as de Actividades Educativas en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil, así como el acceso a los mismos).

El artículo 26 recoge el desarrollo de carnés u otros instrumentos de efectos análogos de carácter internacional o supraterritorial, para acceder a bienes, programas y servicios de carácter cultural, deportivo, recreativo, de consumo y de transporte, que, de nuevo, ha de ser desarrollado reglamentariamente.

**A este respecto, mencionar que en esta sección –Instrumentos y medidas de promoción juvenil-** la remisión al desarrollo reglamentario se hace tanto respecto de los requisitos que deben cumplir los servicios y equipamientos para jóvenes, como para su reconocimiento, así como para la regulación del Registro, los requisitos para la realización de actividades dirigidas a jóvenes, la expedición de diplomas en el ámbito de la formación juvenil y de tiempo libre o la expedición de carnés.

**El Título III** –De la participación juvenil y la iniciativa social- regula en el Capítulo I las medidas para promover la participación juvenil

Contempla el artículo 27 el fomento de la participación de las personas jóvenes, para lo cual, en el párrafo 2, se reconoce al Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua como interlocutor válido ante la Administración de la CAE, tal y como establece la Ley 6/1996, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi- Euskadiko Gazteriaren Kontseilua.

El Consejo de la Juventud de Euskadi fue creado mediante la Ley 6/1986, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua (BOPV nº 113, de 11 de junio de 1986) como una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La vocación con la que nace el Consejo es doble: la de convertirse en un cauce privilegiado, aunque no exclusivo, de participación de la Juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Euskadi y, la difusión entre los jóvenes de los valores de la libertad, la paz y la defensa de los derechos humanos, así como el acercamiento mutuo de la juventud de todos los pueblos y naciones.

Entre las funciones del Consejo están la de fomentar el asociacionismo juvenil; proponer medidas y formular sugerencias de todo tipo a la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes, u otros medios; ser oído antes de la aprobación de cualquier disposición directamente relacionada con los problemas e intereses de la juventud; participar en los Consejos u Organismos Consultivos que la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca establezca para el tratamiento de la temática juvenil; fomentar por todos los medios a su alcance la comunicación, relación e intercambios entre las organizaciones juveniles de los distintos Entes Territoriales de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la mencionada Ley del Consejo de la Juventud de Euskadi, indicar que es una norma relativamente antigua, que contiene una regulación incompleta de la entidad que crea. Así, no regula el régimen del personal del Consejo (de acuerdo con el artículo 8 k), es función de la Asamblea General “*crear y proveer, a propuesta de la Comisión Permanente, las plazas de personal del Consejo que se estimen necesarias, con cargo a los presupuestos anuales*”), ni el de patrimonio y contratación, ni contiene previsiones específicas respecto al control económico y financiero. Entendemos que **podría haberse utilizado este proyecto de ley de Juventud como el instrumento para modificar esta norma, completando su regulación. Una posibilidad podría ser incluir** una Disposición Final que completara, con un Capítulo nuevo, la citada Ley 6/1996 con la regulación del régimen retributivo, régimen del personal y régimen de patrimonio y contratación de esa entidad.

El artículo 29 contempla el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. **Se recomienda una revisión del artículo en su conjunto**, pues el uso de las tecnologías es una realidad, está generalizado, y ha de tenerse también en cuenta del impulso a la Administración electrónica que realiza la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración de las personas; deber de hacerlo de las personas jurídicas y la posibilidad de obligar a determinados colectivos); las obligaciones en cuanto a participación, en lo que atañe a la transparencia, las obligaciones que a la actividad pública impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno...

Respecto al artículo 30, **viene a reproducir lo que establece el artículo 2 c) de la Ley 6/1986, por lo que no se le ve ninguna virtualidad.**

El Capítulo II del Título I- De la iniciativa social, el voluntariado juvenil y la cooperación internacional-, contempla en el artículo 31 la posibilidad de establecer fórmulas de cooperación con la iniciativa social. Se especifica, en el apartado 2, que dichos acuerdos habrán de cumplir lo dispuesto en la **legislación de contratos del sector público**.

**No se precisan, ni en el texto del proyecto, ni en la memoria, cuáles son esas “fórmulas de cooperación”**, si bien, en el apartado tercero del mencionado artículo 31 se hace referencia a “acuerdos”, a los que únicamente podrían acceder los servicios y equipamientos para jóvenes de titularidad pública o privada previamente reconocidos por la administración pública correspondiente. Se somete a desarrollo

reglamentario la fijación de los requisitos y las condiciones aplicables al establecimiento de acuerdos, que, de nuevo, y así se menciona expresamente, se deberá hacer conforme a lo regulado por la legislación de contratos del sector público.

Entendemos que las Administraciones públicas pueden realizar la prestación de servicios mediante la utilización de diferentes fórmulas, y así, además de la gestión directa, en la que se incluye el encargo a medios propios, se debe mencionar expresamente la gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las Administraciones Públicas, el concierto social y el convenio. A este respecto se pronuncia expresamente la Disposición adicional cuadragésimo novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuando preceptúa que “*lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social*”.

Ahora bien, independientemente de la competencia de las Comunidades Autónomas para legislar articulando instrumentos no contractuales en situaciones ajenas al concepto de contrato público establecido legalmente, el hecho cierto es que cuando nos encontramos ante un negocio jurídico de naturaleza contractual deberá aplicarse la citada Ley 9/2017 cuyo fin es precisamente garantizar el ajuste de la contratación pública a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Además de asegurar, -en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el principio de integridad-, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económica más ventajosa.

La Orden de 29 de junio de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de la Ley Vasca de Juventud, establece que se recabarán, en la tramitación del expediente, el informe de la Junta Asesora de Contratación Pública (en virtud de las funciones atribuidas en el artículo 27.a) 1 del decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la CAE), a cuyas observaciones habrá de adecuarse la iniciativa.

El artículo 32 define el voluntariado juvenil y establece el compromiso de las administraciones públicas vascas de fomentar la participación de la juventud en dichas actividades, estableciendo el artículo 33 una relación de actuaciones, que, como mínimo, deberán llevar a cabo las administraciones. Estas actuaciones (se corresponden, en parte, con las establecidas en la Ley 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado del País Vasco) se completan con el compromiso del Departamento competente en materia de juventud de colaborar con la Agencia vasca de Cooperación al Desarrollo, que se prevé en el artículo 34.

Al respecto, recordar lo ya expresado por la COJUA (Dictamen nº 192/2011), en el sentido de que se considera *conveniente compatibilizar las normas legales sectoriales que contienen especificaciones atinentes a otras materias o ámbitos de actuación con el régimen que se estableza en las normas cabecera autonómicas, no siendo aconsejable reproducir de forma innecesaria lo dispuesto en otras normas cuando no sea necesario para dotar de coherencia interna al propio texto legal*, o

regular aspectos que corresponden a otros ámbitos, por la confusión que puede generar en los destinatarios”.

En base a lo expuesto, quizás sería conveniente revisar los artículos 32, 33, 34, a fin de evitar que el texto incorpore aspectos recogidos en otras normas autonómicas o su reproducción, o recoger aspectos cuya regulación corresponde a otras normas.

El Título IV –Organización administrativa- configura un esquema de organización que incluye un órgano colegiado de carácter interinstitucional y otro de coordinación de la propia Administración.

Mencionar, en primer lugar, que **ha de tenerse en cuenta, y por tanto acreditarse en el expediente, lo establecido respecto a la creación de órganos administrativos en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

#### *“Artículo 5 Órganos administrativos*

*3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*
- b) Delimitación de sus funciones y competencias.*
- c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*

*4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.”*

El artículo 35 crea el Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi, “*a efectos de articular la cooperación y la coordinación interinstitucional entre las administraciones públicas vascas en materia de juventud y con el fin de garantizar el impulso de la política integral de juventud de las administraciones públicas vascas*”. **No se configura, pues, expresamente, como órgano consultivo, pero se le atribuyen funciones consultivas** (artículo 3.b) Informar sobre la elaboración y el contenido de la Estrategia Vasca en materia de juventud; 3.d) Informar sobre la planificación, la programación y el grado de cumplimiento de las acciones en materia de juventud realizadas por las administraciones públicas vascas; 3.f) Informar con carácter preceptivo el Catálogo de servicios del Sistema Vasco de Juventud; 3.g) informar con carácter preceptivo sobre nuevas competencias de acción directa del Gobierno Vasco), **por lo que, a nuestro parecer, debiera reconocérsele tal condición.**

En otro orden de cosas, y si bien se recoge en el apartado d) la función de “*Informar sobre la planificación, la programación y el grado de cumplimiento de las acciones en materia de juventud realizadas por las administraciones públicas vascas*”, **no se contempla expresamente la función de coordinar los planes de las diferentes instituciones, para lo que se presenta como un foro idóneo.**

El artículo 36 crea la Comisión Interdepartamental, entre cuyas funciones se encuentra “*Efectuar la programación, seguimiento y evaluación de las acciones*

*incluidas en el plan joven de legislatura de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.*

**Se atribuyen a la comisión interdepartamental funciones** que, más allá de las habituales atribuidas a estos órganos de colaboración y coordinación, hacen referencia a funciones de desarrollo de la política integral de juventud, o de programación, seguimiento y evaluación de las acciones en esta materia, **que son más propias del departamento competente en el ámbito**.

En el mismo sentido, ha de hacerse referencia al artículo 12 (*coordinación en materia de juventud dentro de cada departamento de la Administración de la CAE, y representación ante la Comisión Interdepartamental*) y a la Disposición adicional primera.

Se propone replantear el nombramiento de “personas encargadas tanto en el ámbito político como técnico del **impulso y coordinación de la ejecución**, dentro del departamento de las medidas previstas en esta ley y en la planificación en cada legislatura en materia de juventud”, que, de acuerdo con la Disposición Adicional primera, han de ser nombradas por el consejero o consejera titular de cada departamento. Entendemos que el **impulso de las medidas es una función del departamento competente en materia de juventud, y que, respecto a la coordinación, la ley crea para ello la comisión interdepartamental, que tiene encomendada esa función (artículo 36.3 c)**. Por todo ello, consideramos que las disposiciones mencionadas no deberían mantenerse en esos términos.

**El Título V** está dedicado a la Inspección y Régimen Sancionador.

De acuerdo con el artículo 39, corresponde a cada administración pública vasca, dentro de su ámbito territorial, la potestad administrativa de inspección, que comprende el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de juventud.

El artículo 40 dispone que corresponde a la Administración de la CAE la alta inspección en materia de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos que tienen las personas jóvenes y los principios generales señalados en la presente ley, así como el cumplimiento y la observancia del ordenamiento jurídico aplicable (esta función se recoge apropiadamente entre las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el artículo 7 k) del proyecto).

De acuerdo con el apartado 2, le corresponden las siguientes funciones: a) *Velar por el cumplimiento de las condiciones que garanticen el acceso y uso de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes; b) comprobar que los niveles de servicio y prestación ofrecidos por el Sistema vasco de Juventud son adecuados a lo establecido en la normativa vigente; c) comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ordenación general del Sistema vasco de Juventud en relación con la planificación, programación, evaluación y con el reconocimiento de las actividades, servicios, equipamientos específicos de juventud y de personas físicas y entidades prestadoras de servicios en materia de juventud.*

Se mantiene, todo este Título, con prácticamente idénticos contenidos que el anterior proyecto de ley vasca de Juventud (aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 2011), por lo que no cabe sino remitirse a lo manifestado por la COJUA en relación al mismo en el Dictamen nº 192/2011.

A estos efectos, se remite el órgano consultivo a los pronunciamientos emitidos en los DCJA 39/2003 y 134/2010, que se recogen en los siguientes términos:

«que es una competencia de vigilancia que constituye no un control genérico e indeterminado sino un instrumento de verificación o fiscalización". No puede, por ello, convertirse la alta inspección en una facultad que ejerza controles normales y ordinarios, sino que su intervención ha de tener un carácter singular y excepcional que ha de versar no sobre los actos, sino sobre las actividades, globalmente consideradas, de las administraciones públicas; ni puede, tampoco, convertirse en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control que sustituya a los legalmente establecidos, sin descartar, por supuesto, los jurisdiccionales.

En consecuencia, como destaca la doctrina constitucional, las competencias ejecutivas y gestoras que, sin duda, se encuentran implicadas en el ejercicio de las funciones de alta inspección están limitadas a la **fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos y a las inherentes a dicha fiscalización (se trata de una supervisión de carácter señaladamente jurídico)**.

Avanzando algo más, el alcance del mecanismo de supervisión de la alta inspección se encuentra limitado, conforme a esa jurisprudencia, a la fase informativa (información y comprobación de las anomalías en la aplicación de la normativa), dejando la correctiva al órgano competente que le corresponda. En efecto, de la STC 6/1982 (F.J. 9) extraemos que la alta inspección sólo consiste en "la facultad de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias", y que habrá de hacerlo conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

La traslación de los principios que ha perfilado la doctrina constitucional expuesta al ámbito del proyecto de Decreto que nos ocupa, con la prudencia que demandan las diferencias en cuanto a las relaciones interadministrativas a que se refieren, nos permite afirmar que **la AISS representa una última garantía del cumplimiento de la normativa autonómica en esa materia, sin que pueda conllevar** —en términos de la STC 32/1983— un control, tutela o superioridad jerárquica, ni el ejercicio de una actividad limitadora de competencias respecto a las administraciones con autonomía de gestión.

Es por eso también que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la alta inspección no pueden ser, por definición, actuaciones de la función ejecutiva que queda reservada a la inspección general de servicios, centros y equipamientos que llevan a cabo las administraciones públicas competentes en función de su ámbito de servicios»

Son estos los parámetros en los que deben enmarcarse las funciones y actividad de la Alta Inspección, y por tanto, el artículo 40. **Se pone de relieve, a este respecto, que no se ha resuelto la carencia de la que adolecía el proyecto anterior, en el sentido ya apuntado de falta de configuración en la norma propuesta de los requisitos que deben cumplir los servicios y equipamientos, de la determinación de un Catálogo de los mismos** (cuestiones, ambas, que se remiten a desarrollo reglamentario), así como de la distribución competencial entre administraciones (sobre todo en lo que atañe al ámbito local).

Mencionar, por otro lado, que alguna de las funciones atribuidas a la Alta Inspección guarda cierta similitud con algunas de las que se atribuyen a la Inspección ordinaria. (caso del artículo 40.2.a) y 41.1.a)).

El Capítulo II está dedicado a las infracciones y sanciones. El artículo 43 clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves. Los artículos 44, 45 y 46 contienen una relación de las infracciones que tienen tal consideración. Se tienen en cuenta 6 materias: 1) con carácter general; 2) en materia de actividades juveniles; 3)

en materia de equipamientos juveniles; 4) en materia de información, documentación, orientación y asesoramiento juvenil; 5) en materia de formación juvenil y de educadores de tiempo libre; 6) en materia de carnés para jóvenes.

De nuevo, no cabe sino reiterar que el anteproyecto, como su precedente, al no contener una definición o regulación previa de actividades, de los requisitos que deben reunir las instalaciones o equipamientos, así como del resto de programas y servicios, establece un régimen desconectado de lo que constituye el contenido de la ley.

En base a lo anterior, hemos de remitirnos al dictamen de la COJUA 156/2008:

“Esta Comisión ha reiterado a lo largo de sus dictámenes el cuidado que debe ponerse a la hora de definir los tipos infractores y las sanciones, por cuanto que el Tribunal Constitucional ha extendido al ámbito de la potestad administrativa sancionadora las garantías que derivan de los artículos 24 y 25 CE, aunque lo sea con matizaciones.

El primer aspecto importante a tener en cuenta es que corresponde al legislador la atribución de la potestad sancionadora (*lex previa*), y a la hora de describir las infracciones y sanciones correspondientes debe hacerlo con la mayor precisión y claridad posible, de tal manera que el ciudadano conozca, de antemano y con la mayor certeza alcanzable, cuáles de sus conductas constituyen infracción y cuál es la respuesta punitiva que puede esperar (*lex certa*).

Otro de los grandes principios es el de proporcionalidad, que no sólo hace referencia a la tarea de fijar en concreto la sanción para cada infracción, sino también la de establecer la concreta calificación de la conducta infractora.

Los artículos 127 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC<sup>2</sup>), y la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPSA), recogen tales principios –legalidad, tipicidad y proporcionalidad-, los cuales condicionan lógicamente la tarea del legislador y se traducen en reglas sustantivas que deben ser obligatoriamente respetadas.

En lo que se refiere al propio régimen sancionador, como ha dicho muchas veces el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en el ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE, básicamente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio.

A los efectos que ahora nos interesan, debemos insistir en que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y que comprende tanto una garantía formal como material. Si bien la garantía formal aparece derivada de la exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora, tiene, sin embargo, una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por tanto, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley (por todas, [SSTC 161/2003](#) o [26/2005](#)).

<sup>2</sup> artículos 25, 27 y 29 de la 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

Dicho esto, resulta necesario una definición más acabada de cada uno de los tipos para que no se genere en el ámbito sancionador el más mínimo atisbo de inseguridad jurídica por imprecisión de los tipos definidos en las infracciones administrativas. Y respecto a la tipificación de materias que afectan a cuestiones reguladas en normas actualmente vigentes y sin rango legal, tales como lo relativo a formación y educadores, actividades de tiempo libre, colonias abiertas, campos de trabajo, albergues, etc., debemos señalar de acuerdo con la doctrina constitucional mencionada la necesidad de que sea la Ley la que contenga el núcleo de la conducta prohibida con la certeza exigida por el artículo 25.1 CE, al tener el reglamento prohibida la creación de tipos o sanciones no previstas en la Ley, por no ser admisible una regulación totalmente autónoma que no constituya un desarrollo de una previsión establecida en la Ley”.

El artículo 51 fija el régimen de prescripciones de infracciones y sanciones, estableciendo unos plazos acordes con lo establecido en el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

En caso de querer mantener en sus términos el artículo 53, mencionar que no aporta contenido material, pues hace referencia a la normativa reguladora del procedimiento sancionador.

El artículo 55 contempla las medidas cautelares, y hay que decir al respecto que **la regulación que contiene, en lo que se refiere a la duración de las medidas, deberá adecuarse a lo previsto en los artículos 31** (entre otras cuestiones, indica que “las medidas cautelares no podrán prolongarse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto) y 32 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la CAE.

En lo que se refiere a la parte final del anteproyecto, se contemplan tres Disposiciones Adicionales.

La Disposición adicional segunda contempla la actualización de la cuantía de las sanciones, y la disposición adicional tercera la aportación y la cesión de datos de carácter personal, cuestión esta última que debe ser analizada a la luz de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y resto de normativa de aplicación en la materia.

Habrá de estar a lo que al respecto indique la Agencia Vasca de Protección de datos, cuyo informe deberá ser recabado de acuerdo con lo establecido en la Orden de 29 de julio de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de ley vasca de juventud.

La Disposición Transitoria primera establece un régimen transitorio hasta que se dicten las normas de desarrollo de la Ley, incluyen la relación de las disposiciones de carácter reglamentario que se mantienen vigentes.

La disposición transitoria segunda deroga el Decreto 239/1999, de 2 de junio, de composición y régimen de funcionamiento de la Junta Rectora del Plan Joven de la CAV, por último, el texto contiene dos disposiciones finales; una relativa a la autorización al Gobierno vasco para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la ley, y la otra referida a la entrada en vigor de la norma.

### **III. IMPACTO EN LA EMPRESA**

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, con carácter previo a cualquier nueva regulación o norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno Vasco, a través de sus servicios jurídicos, realizará un informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas. Dicho informe será preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y deberá remitirse, en todo caso, al Parlamento con los proyectos de ley.

De acuerdo con el Informe de Impacto en la empresa que se aporta al expediente, “... en lo que afecta a actividades, servicios y equipamientos juveniles, el proyecto de Ley referido en el encabezado, crea el “Sistema Vasco de Juventud”, como conjunto estructurado de actividades, servicios y equipamientos juveniles ya existentes, incluidos sus profesionales. Por lo tanto, no se crea ninguna actividad, servicio o equipamiento nuevo, sino que se estructuran los ya existentes, según se especifican en el apartado “Áreas de actuación” del Sistema del propio proyecto de Ley Vasca de Juventud: Dichas actividades, servicios y equipamientos juveniles ya cuentan con las siguientes disposiciones de carácter reglamentario, que seguirán vigentes tras la aprobación de la Ley Vasca de Juventud:

- El régimen de actividades: *Decreto 170/1985, de 25 de junio por el que se regula el régimen de campamentos, colonias, colonias abiertas, campos de trabajo y marchas volantes infantiles y juveniles.*
  - La formación de agentes, regulada inicialmente en el año 1985 y actualizada en los años 1994 y 2016: *Decreto 419/1994, de 2 de noviembre, por el que se regula el reconocimiento oficial de Escuelas de Formación de Educadores en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil y de los Cursos de Formación de Monitores y Directores de Actividades Educativas en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil, así como el acceso a los mismos y Orden de 27 de octubre de 2016, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se actualizan el Anexo I y II del Decreto por el que se regula el reconocimiento oficial de escuelas de formación de personas educadoras en el tiempo libre infantil y juvenil y de los cursos de formación de monitoras y monitores y de directoras y directores de actividades educativas en el tiempo libre infantil y juvenil, así como el acceso a los mismos.*
  - La información juvenil: *Decreto 14/1988, de 2 de febrero, por el que se crea el Centro Coordinador de Información y Documentación Juvenil de Euskadi y Decreto 211/1993, de 20 de julio, por el que se regula el reconocimiento oficial de los Servicios de Información Juvenil.*
  - Los albergues juveniles y otras instalaciones: *Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre ordenación de albergues e instalaciones destinados a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles, y Orden de 12 de noviembre de 1997, de la Consejera de Cultura, por la que se desarrolla dicho Decreto.*
  - Carné joven internacional: *Decreto 260/1995, de 2 de mayo, de creación y regulación del "Gazte-Txartela/Carnet joven" de Euskadi.*
  - El Censo de asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud: *Orden de 15 de enero de 1986, del Departamento de Cultura y Turismo, por la que se crea el Censo de asociaciones juveniles y entidades prestadoras de servicios a la juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- Por tanto, dado que no se prevén nuevas actividades, servicios ni equipamientos, cuya creación o modificación, en su caso, requeriría el correspondiente desarrollo reglamentario, el proyecto de Ley Vasca de Juventud no tiene afección para las empresas privadas. Así, pues, la norma no regula nuevos procedimientos administrativos ni tareas de gestión administrativa que afecten a la empresa, por lo que no hay aumento de cargas administrativas ni trabas innecesarias al desarrollo de la actividad económica.”

#### **IV. ASPECTOS FORMALES (TÉCNICA LEGISLATIVA Y TRAMITACIÓN)**

El proyecto cumple en general con las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, con las observaciones que se han ido haciendo a lo largo del informe.

Asimismo, cabe señalar que se han cumplimentado los trámites conducentes a dar a conocer en el espacio colaborativo Legesarea el inicio del procedimiento de elaboración de la presente norma, y se ha formalizado el alta del presente expediente en la aplicación informática para la tramitación de las Disposiciones Normativas de Carácter General, todo ello, de conformidad con lo dispuesto por los Acuerdos de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010 y de 27 de noviembre de 2012, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación electrónica de determinados procedimientos de la Administración Pública de la CAE.

Una vez iniciado el procedimiento de elaboración del proyecto, y con anterioridad a la aprobación de la Orden de 18 de diciembre de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Ley vasca de Juventud, se ha realizado la consulta pública prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a través de la página web del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, pues así consta en dicha página, en la sección “Participa”, “Propuestas de Gobierno”, “Ley Vasca de Juventud”.

Constan en el expediente las aportaciones, y la valoración de las mismas.

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017, se ha publicado un anuncio en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica, se ha expuesto la misma información en Legegunea, dándose traslado de la información publicada a la plataforma de gobierno abierto –Irekia–.

De conformidad con el artículo 56 de la Ley de Gobierno –en la redacción dada por la Ley 8/2016, de 2 de junio, de modificación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, se han de remitir al parlamento el texto de la disposición una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación. Tras ser informado por esta Dirección de Servicios, deberá ser objeto del trámite de audiencia y recabar los informes correspondientes, en los términos expresados en la Orden de 29 de junio de 2018, de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de la Ley vasca de Juventud.

Entre tales informes se encuentran los siguientes: informe del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua, de acuerdo con el artículo 2 c) de la Ley 6/1986, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua; informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, en base a lo dispuesto en el artículo 91.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; Informe del Consejo Económico y Social Vasco, en virtud de lo previsto en el artículo 3.1 a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco, informe de Control Económico-Normativo que deberá emitir la Oficina de Control Económico, según las competencias atribuidas en el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo, se

deberá recabar el preceptivo Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 56.2 de la Ley de Gobierno –en la redacción dada por la ya mencionada Ley 8/2016, de 2 de junio, “la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídico Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios”.

Asimismo, indicar que se deberá proceder a enviar a transparencia, además del Anteproyecto de Ley, las memorias e informes que conformen el expediente (artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

De conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de carácter General, deberá incorporarse al expediente, una vez finalizada la tramitación del proyecto de norma y con carácter previo a su aprobación definitiva, una memoria sucinta de todo el expediente, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y, de manera especial, las contenidas en los de carácter preceptivo.

Este es el informe que emite la Letrada que suscribe, que somete a otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 28 de diciembre de 2018

ASESORÍA JURÍDICA

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES

MTT (Firmado electrónicamente)