



SRA. CONSEJERA DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 15 de enero de 2020, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 196/2019, relativa al **anteproyecto de Ley vasca de juventud (Ref.: DNCG_LEY_1950/18_04)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Astigarraga Goenaga.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCAL:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 6/2020

ÍNDICE

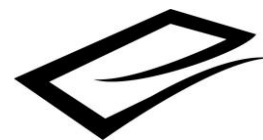
ANTECEDENTES	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO	4
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	9
CONSIDERACIONES	10
I El proceso de elaboración	10
II Marco constitucional y estatutario	19
A) Competencia de la Comunidad Autónoma	19
B) Competencias de los territorios históricos	21
C) Las competencias locales	27
III Análisis del contenido	30
A) Consideraciones generales	30
B) Observaciones al articulado	31



Artículo 13	31
Artículo 14	31
Artículo 16	32
Sección segunda del capítulo I (artículos 21 a 29)	33
Artículo 21.....	38
Artículo 22	38
Artículos 35, 36 y 37	39
Artículo 38.....	39
Artículo 39.....	40
Artículo 43.....	40
Título V.- “Inspección y régimen sancionador”	40
Disposición adicional primera	45
C) Observaciones de técnica normativa.....	45
CONCLUSIÓN	53

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 20 de noviembre de 2019 de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales (con fecha de entrada del día siguiente) se solicita el dictamen de la Comisión sobre el anteproyecto de Ley vasca de juventud.
2. A la petición de dictamen se acompaña el expediente seguido en su elaboración, que contiene los siguientes documentos de interés:
 - a) “Diagnóstico de la Situación de la Juventud de Euskadi 2017”, elaborado por el Observatorio de la Juventud.
 - b) Orden de 28 de junio de 2018 de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
 - c) Memoria explicativa del anteproyecto.
 - d) Memoria económica.
 - e) Informe de impacto en la empresa.
 - f) Informe de impacto en la infancia y la adolescencia.
 - g) Informe de impacto en función del género
 - h) Orden de 18 de diciembre de 2018 de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley



- i) Informe jurídico de 28 de diciembre de 2018.
- j) Memoria complementaria tras el informe jurídico, de 12 de febrero de 2019.
- k) Segunda versión del texto del anteproyecto de ley.
- l) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Modernización Administrativa de 14 de marzo de 2019.
- m) Informe de la Junta Asesora de CONTRATACIÓN de 5 de abril de 2019.
- n) Informe de Emakunde de 15 de abril de 2019.
- o) Informe de la Dirección de Función Pública de 6 de mayo de 2019.
- p) Anuncio de la apertura del trámite de información pública por un periodo de veinte días (BOPV del 22 de marzo de 2019).
- q) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de 13 de mayo de 2019.
- r) Informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos de 10 de mayo de 2019.
- s) Alegaciones de los departamentos de: Turismo, Comercio y Consumo (7.06.2019); Trabajo y Justicia (17.06. 2019); Desarrollo Económico e Infraestructuras (19.06. 2019); Salud (21.06. 2019); Cultura y Política Lingüística (24.06. 2019); Hacienda y Economía (3.07. 2019); Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda (4.07. 2019).
- t) Informe del Consejo Vasco de la Juventud de Euskadi de 8 de julio de 2019.
- u) Alegaciones de la Diputación Foral de Álava de 15 de mayo de 2019
- v) Alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia de 30 de mayo de 2019.
- w) Alegaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa de 14 de mayo de 2019.
- x) Alegaciones del Grupo Caztemaika de 8 de julio de 2019
- y) Alegaciones de EUDEL de 10 de mayo de 2019.
- z) Alegaciones del Ayuntamiento de Bilbao de 9 de mayo de 2019.
- aa) Memoria explicativa del órgano promotor de respuesta a las alegaciones, de 10 de julio de 2019.
- bb) Tercera versión del anteproyecto de ley de 11 de julio de 2019.
- cc) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de 9 de septiembre de 2019.



- dd) Cuarta versión del anteproyecto de ley, de 23 de septiembre de 2019.
- ee) Informe del Consejo Económico y Social Vasco (CES) de 4 de octubre de 2019.
- ff) Memoria explicativa tras el informe del Consejo Económico y Social Vasco de 10 de octubre de 2019.
- gg) Quinta versión del anteproyecto de ley.
- hh) Informe de la Oficina de Control Económico (OCE) de 13 de noviembre de 2019.
- ii) Memoria explicativa final de 20 de noviembre de 2019.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. El anteproyecto consta de exposición de motivos, cincuenta y ocho artículos, estructurados en cinco títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un Anexo.
4. La exposición de motivos se inicia con la cita de las normas legales que reconocen la competencia en la materia juventud a la Comunidad Autónoma de Euskadi: el Estatuto de Autonomía, la Ley de territorios históricos y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
5. A continuación, se describen los profundos cambios sociales que se han producido en los últimos años en relación con la trayectoria de las personas jóvenes: hasta la década de los ochenta, un camino previsible (formación, empleo, carrera profesional, etc.) se ha transformado en una situación incierta en la que se retrasa la emancipación, las trayectorias profesionales se complican y el proceso de transición a la vida adulta también se ralentiza, lo que aboca a una situación de dependencia económica y familiar.
6. Junto a la dificultad para emanciparse hay otras situaciones de importancia (personales —discapacidad—, familiares —pertenencia a familias con necesidades especiales—, culturales, económicas o sociales) que limitan sus posibilidades de desarrollo e integración plena en la sociedad.
7. Se menciona especialmente la situación de igualdad entre mujeres y hombres en edades jóvenes. Se destaca que el reconocimiento de la igualdad ha supuesto un paso imprescindible, pero aún insuficiente. Se afirma que “aún pesan con fuerza estereotipos de género, roles sexistas, discriminación en el acceso al mercado laboral y en las retribuciones de las jóvenes, una pobreza feminizada, así como la cosificación y sexualización”
8. Seguidamente, se constata el acceso más temprano a la adolescencia y se señala que la futura norma tiene en cuenta la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención a la infancia y a la adolescencia, para “engarzar el contenido de ambas leyes”. De igual modo se han tomado



en cuenta la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección Jurídica del menor, y la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (disposición adicional décima).

9. A continuación, la exposición de motivos se adentra en la descripción de las actuaciones más reseñables del esfuerzo público en relación con la política de juventud. Así, los sucesivos planes jóvenes puestos en marcha por las distintas instituciones públicas vascas, con cita de las orientaciones recogidas en el Marco general del III Plan Joven de Euskadi 2020. La estrategia vasca en materia de juventud; el desarrollo de políticas públicas que afectan a la juventud en áreas como la formación profesional, la educación, la política lingüística, la política familiar o la de empleo.
10. Seguidamente, se centra en resaltar “la contribución que el colectivo de jóvenes hace y podría hacer en el futuro en la sociedad vasca, ya que su participación activa en la vida política, económica, cultural, deportiva asociativa, entre otros ámbitos, es clave para la construcción de Euskadi”. Tras ello, se contiene la cita de las diversas normas que reconocen que las personas jóvenes son titulares de derechos, deberes y libertades (así, Constitución, Estatuto de Autonomía, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Europea de derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, Carta Social Europea, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, etc.). Y, junto a ello, cita “el Informe de la Ponencia de análisis y debate para dar respuesta a los problemas de la juventud” —documento de referencia—, aprobado por el Parlamento Vasco en la X Legislatura, en el que, entre otras recomendaciones, se insta al Gobierno Vasco a elaborar una ley vasca de juventud.
11. Se destaca cómo actualmente “se dispone de un compendio de normas y documentos de referencia en materia de juventud que recogen una trayectoria y experiencia acumulada por quienes históricamente han venido constituyéndose en agentes de juventud que resulta imprescindible aprovechar” y se enumeran las normas –todas reglamentarias menos la Ley 6/1986, de 27 de mayo, del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua- que en la actualidad se están aplicando en el ámbito de las actividades y servicios en materia de juventud.
12. Se concluye que “Todo ese compendio normativo manifiesta el carácter disperso y carente de una adecuada estructura sistemática de la legislación en materia de juventud que esta ley viene a ordenar”.
13. También —se dice— que ha de dotarse a las administraciones de herramientas eficaces y flexibles para poder adaptarse a la demanda de cada momento y se amplía la perspectiva para que la oferta de ocio y de servicios no sea la única y se trata, así, “de plantear políticas globales de juventud que permitan afrontar los problemas que afectan a las personas jóvenes”; de impulsar la igualdad real entre las personas jóvenes en el acceso a los medios productivos.



14. Con un concepto de política integral de juventud —se afirma— se podrá “superar el enfoque exclusivamente culturalista y centrado en el tiempo libre y afrontar las estrategias globales encaminadas a promocionar iniciativas de igualdad y emancipación, tal y como han sido impulsadas a través de los planes jóvenes, como aquellos ámbitos que inciden directamente en la promoción de la condición juvenil”.
15. A modo de recapitulación se señala que “la Ley Vasca de Juventud responde a la necesidad de articular las competencias y atribuciones de las administraciones públicas vascas para impulsar la política integral de juventud, que abarca, por un lado, las medidas para posibilitar la autonomía, la emancipación y la integración de las personas jóvenes 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 las personas jóvenes puestos en funcionamiento por diversos departamentos de las administraciones públicas vascas, 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”.
16. Y, en consonancia con la ampliación del concepto de política de juventud en los últimos años, se han definido los tres grandes objetivos de la Ley vasca de juventud: (i) facilitar la autonomía y la emancipación de las personas jóvenes, mediante la consolidación de las políticas transversales y la coordinación interdepartamental e interinstitucional; (ii) garantizar la acción coordinada en la prestación de servicios y equipamientos destinados específicamente a la promoción juvenil; y (iii) ampliar los cauces de participación e interlocución de la juventud vasca, mediante la creación de canales estables también en el ámbito local.
17. Con todo ello, se pretende (i) “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”; (ii) eliminar los obstáculos que dificultan o, incluso, impiden que las personas jóvenes, preferentemente entre los 25 y los 29 años, puedan salir del hogar de origen; y (iii) dotar a la juventud de aquellas herramientas que le ayuden en su desarrollo como persona joven y en el tránsito a la etapa adulta, promoviendo su autonomía personal y económica.
18. En esa línea —sigue la exposición de motivos— “se crea el Sistema Vasco de Juventud, cuya finalidad es facilitar con estabilidad y continuidad que las niñas, los niños, las personas adolescentes y las personas jóvenes se desarrollen y disfruten de su infancia, adolescencia y juventud, en su doble dimensión: por un lado, como etapa vital con valor y significado en sí misma, en la que cada persona es protagonista de su vida, sujeto de derechos y parte indispensable del tejido social; por otro lado, como etapa que, mediante la maduración, aprendizaje y fortalecimiento de capacidades personales y vínculos sociales, hace posible un proceso progresivo de emancipación, es decir, una transición exitosa y satisfactoria a la condición adulta, en la que se alcanza la mayor autonomía”



19. En la parte dispositiva, el **título preliminar** está integrado por cinco artículos. El artículo 1 enuncia el objeto y finalidad de la norma: articular el marco normativo y competencial para desarrollar la política de juventud en la Comunidad Autónoma de Euskadi y proteger y facilitar el ejercicio de sus derechos por las personas jóvenes.
20. El artículo 2 ofrece una serie de definiciones de algunos de los conceptos que utiliza la ley a lo largo de su articulado.
21. El artículo 3 establece el ámbito de aplicación. El artículo 4 enuncia los principios rectores de la política de juventud (atención integral, transversalidad y territorialidad) y el artículo 5, los principios generales que deben regir la actuación de las administraciones públicas en materia de juventud (igualdad de oportunidades; universalidad; integración de la perspectiva joven; acción positiva; igualdad de mujeres y hombres; colaboración y coordinación; responsabilidad pública; planificación y evaluación; proximidad; participación democrática; promoción de valores; información; calidad, innovación y aprendizaje social; normalización del uso del euskera; interculturalidad; e integración de las personas jóvenes extranjeras.
22. El **título I, “Competencias y atribuciones de las administraciones públicas vascas”**, comprende los artículos 6 a 9. El artículo 6 se destina a perfilar la distribución de competencias entre los tres niveles institucionales. El artículo 7 define las atribuciones de la Administración de la Comunidad Autónoma, el artículo 8, las atribuciones de las administraciones forales, y el artículo 9, las de la administración local.
23. El **Título II, “Instrumentos y medidas para desarrollar la política de juventud”**, comprende los artículos 10 a 28, integrados en un capítulo, “El Sistema Vasco de Juventud”, con dos secciones.
24. El artículo 10 define el Sistema Vasco de Juventud, el artículo 11, su estructura y el artículo 12, las áreas de actuación. El artículo 13 se ocupa del Catálogo de servicios y el artículo 14 de los profesionales de las políticas de juventud.
25. El artículo 15 determina las disposiciones generales sobre los instrumentos y medidas para impulsar la política transversal en materia de juventud, el artículo 16 contempla el análisis del impacto, el artículo 17 define la Estrategia vasca en materia de juventud y el artículo 18 enuncia las líneas de intervención de dicha estrategia. El artículo 19 aborda la planificación y evaluación de la política de juventud en las administraciones y el artículo 20, la programación y evaluación anual.
26. El artículo 21 define la actividad dirigida a las personas jóvenes, el artículo 22, los servicios y equipamientos específicos para personas jóvenes y el artículo 23, el reconocimiento de servicios y equipamientos juveniles para integrarse en el Sistema Vasco de Juventud.



27. El artículo 24 se dedica a las oficinas de información juvenil, los puntos de información, la Red de información juvenil y al Centro Coordinador de Información y Documentación Juvenil de Euskadi.
28. El artículo 25 define los alberges juveniles y demás instalaciones para la estancia de grupos infantiles y juveniles; el artículo 26, las escuelas de formación de personas educadoras en el tiempo libre infantil y juvenil. El artículo 27 crea el Registro General de Servicios y Equipamientos Juveniles. El artículo 28 regula la expedición de diplomas en materia de formación juvenil.
29. El **título III, “De la participación juvenil y la iniciativa social”**, está integrado por dos capítulos que agrupan los artículos 30 a 37.
30. El capítulo I, “Medidas para promover la participación juvenil”, en su artículo 30 se ocupa del fomento de la participación; en el artículo 31, del funcionamiento de las estructuras de participación juvenil; en el artículo 32, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y en el artículo 33, de la interlocución de la juventud con la Administración de la Comunidad Autónoma.
31. El Capítulo II, “De la iniciativa social, el voluntariado juvenil y la cooperación internacional”, contempla en su artículo 34 la iniciativa social, en el artículo 35, el voluntariado juvenil y en el artículo 36, el fomento de dicho voluntariado. El artículo 37 se destina a la cooperación al desarrollo en materia de juventud.
32. El **título IV, “Organización Administrativa”**, consta de dos capítulos. El capítulo I, “la coordinación interinstitucional”, consta de un solo artículo —el 38— que crea el Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi. El capítulo II, “Coordinación Interdepartamental”, en su artículo 39 crea la Comisión Interdepartamental de Juventud de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El artículo 40 aborda la coordinación en materia de juventud dentro de cada departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma. El artículo 41 establece la garantía de coordinación de la política de juventud en el seno de las administraciones forales y locales.
33. El **título V, “Inspección y Régimen Sancionador”**, consta de dos capítulos. El capítulo I, “Inspección”, define en el artículo 42 la potestad inspectora de las administraciones públicas vascas. El artículo 43 delimita la alta inspección en materia de actividades, servicios y equipamientos específicos para personas jóvenes y el artículo 44, la actividad inspectora ordinaria.
34. En el capítulo II, “Infracciones y sanciones”, el artículo 45 delimita la responsabilidad administrativa, el artículo 46, la clasificación de las infracciones, el artículo 47 lista las infracciones leves, el artículo 48, las graves y el artículo 49, las muy graves. El artículo 50 define la reincidencia. El artículo 51 enuncia los tipos de sanciones, el artículo 52, su



graduación y el artículo 53, la aplicación de dichas sanciones. El artículo 54 define el régimen de prescripción de las infracciones y las sanciones. El artículo 55 enumera los órganos competentes. El artículo 56 establece el procedimiento sancionador. El artículo 57 contempla un registro de sanciones, y el artículo 58 delimita las medidas cautelares.

35. En la parte final, la disposición adicional primera se refiere a las personas interlocutoras y coordinadoras por parte de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
36. La disposición adicional segunda trata de la actualización de la cuantía de las sanciones.
37. La disposición adicional tercera se refiere a los datos de carácter personal.
38. La disposición adicional cuarta delimita el régimen especial de los municipios de menos de 5000 habitantes a los efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 24.
39. La disposición transitoria única enumera las normas reglamentarias que seguirán en vigor en tanto no se dicten los reglamentos previstos en la ley.
40. La disposición derogatoria deroga expresamente el Decreto 239/1999 de 2 de junio, de composición y régimen de funcionamiento de la Junta rectora del Plan Joven de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
41. La disposición final primera autoriza al Gobierno el desarrollo reglamentario.
42. La disposición final segunda establece la entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el BOPV.
43. El anexo se establece en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18. 3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, y determina que no se considera precisa una dotación específica de recursos para asegurar la suficiencia financiera de los municipios como consecuencia de las previsiones de la regulación legal proyectada.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

44. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el sometido a consulta sea subsumible en los supuestos expresamente exceptuados en dicho apartado.



CONSIDERACIONES

I EL PROCESO DE ELABORACIÓN

45. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), es el parámetro de contraste para examinar el proceso de elaboración del texto sometido a dictamen.
46. Ahora bien, antes es obligado precisar que, como ha señalado esta Comisión (por todos, Dictamen 76/2004), aunque dicho texto legal establece el mismo *iter* procedimental para las iniciativas reglamentarias y para los anteproyectos de ley, esta identidad de régimen termina ahí, ya que mientras las primeras encuentran en las leyes de las que traigan causa su fundamento y límite, los segundos no están sometidos a tan estricta vinculación.
47. La radical diferencia entre el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la iniciativa reglamentaria por el Gobierno recientemente ha sido analizada en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de mayo, en la que se ha vuelto a recordar que “Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley”.
48. De acuerdo con esa diferente naturaleza, desde el principio de su andadura (Dictamen 39/1999) la Comisión ha hecho especial hincapié en los distintos contornos que adquiere su intervención en razón del concreto objeto (proyectos de norma de rango legal, de rango reglamentario, de actos administrativos, etc.) sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva.
49. En cuanto a los anteproyectos de ley, su especificidad se observa en que el legislador, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la Constitución (CE) y el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), no es un mero ejecutor de las previsiones en ellas contenidas sino que goza de lo que se ha denominado libertad de configuración, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas (“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre).
50. Los anteproyectos de ley conllevan, por tanto, un mayor nivel de opción “sobre la forma de crear derecho”, que, en orden a la intervención de la Comisión, se traduce en una interpretación más restrictiva de lo que su función conlleva respecto de otros productos



normativos, a fin de respetar los límites que derivan de la dimensión política de toda ley, en cuanto expresión de la voluntad popular.

51. Por tanto, en el examen de los anteproyectos de ley, salvo en los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico excepcionales (STC 35/ 1984, de 13 de marzo, o STC 176/2011, de 8 de noviembre), la valoración del *iter* seguido para su preparación difiere de la que corresponde realizar en el caso de los reglamentos. Mientras en estos, por ejemplo, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de ley no sucede lo mismo ya que sólo en los indicados casos pueden ver comprometida su validez, junto a aquellos otros en los que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (por todas, STC 108/1986, de 28 de julio).
52. Esta sustancial diferencia hace que el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley por la Comisión se concrete esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar—.
53. La precedente especificidad de la función consultiva en relación a los anteproyectos de ley no ha impedido, sin embargo, que con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante la Comisión formule observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña, en aras a su mejora. Pero siempre sin olvidar que la valoración del procedimiento de elaboración por el órgano consultivo no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.
54. Hecha esta inicial acotación, procede abordar el examen del procedimiento seguido para obtener el texto que se somete a dictamen.
55. La primera documentación que integra el expediente es un interesante documento titulado “Diagnóstico de la situación de la Juventud de Euskadi 2017”, realizado por el Observatorio Vasco de la Juventud, que, sin duda, está en la génesis del proyecto y ha de considerarse parte de su motivación en cuanto ofrece una radiografía reciente sobre la situación de la demografía, la educación, el empleo y las condiciones de emancipación de la juventud, acceso a la vivienda, situación económica, igualdad entre mujeres y hombres, así como sobre las conductas y hábitos de la juventud en los ámbitos de la salud, el ocio, la cultura, el consumo y la movilidad sostenible.
56. A continuación, consta el dictado de la orden de inicio y la de aprobación previa en las que de acuerdo con su diseño legal (artículo 5 y 7 LPEDG), se establecen las pautas esenciales que ha de seguir la elaboración del anteproyecto y se aprueba el primer texto articulado.



57. La inicial memoria justificativa realiza un recorrido por los hitos más relevantes (normativos y planificadores) de la actuación de las administraciones públicas vascas durante las últimas décadas en las dos vertientes de la política de juventud: las políticas transversales y la promoción de la condición infantil y juvenil.
58. La memoria constata que “desde el punto de vista normativo, resulta ser un sector con una amplia trayectoria pero desestructurado y fragmentado. A pesar de ser una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la Política de Juventud no dispone de una regulación con rango de ley que abarque todo su conjunto o sus diferentes secciones más allá de la participación juvenil, lo cual, entre otras consecuencias, acarrea que no se disponga de un régimen sancionador que permita ordenar el sector. Además, la coordinación tanto interdepartamental como interinstitucional está expuesta a la voluntad política de cada institución y cada departamento, lo cual requiere un sobreesfuerzo de sensibilización, socialización y búsqueda de compromisos por parte de los organismos de juventud de ayuntamientos, diputaciones y Gobierno Vasco, sobre todo al comienzo de cada legislatura”.
59. Sobre la justificación de la necesidad y oportunidad de elaborar una Ley de juventud, se recuerda que ya se han elaborado con anterioridad sendos proyectos de Ley Vasca de Juventud en la VIII y IX Legislatura que no superaron el trámite parlamentario y, más próxima en el tiempo, se cita la Proposición no de ley 39/2017, relativa al empleo juvenil, en la que “El Parlamento insta al Gobierno a elaborar una ley vasca de juventud antes de final de 2017 mediante un proceso participativo en el que estén presentes las administraciones en sus diferentes ámbitos competenciales, el Consejo de la Juventud de Euskadi y el Ararteko y colectivos y movimientos sociales relacionados con la juventud. Dicha ley deberá tener en cuenta las recomendaciones extraídas de la ponencia realizada para dar respuesta a los problemas de la juventud en la X legislatura, poniendo especial atención en el apoyo a jóvenes que apuestan por un proyecto vinculado al medio rural, el apoyo al autoempleo y al cooperativismo, el apoyo al fomento de los contratos que compatibilicen la jornada laboral y el estudio con el fin de garantizar este último, y cuantas otras acciones sean consensuadas en el marco del proceso participativo señalado al inicio.
60. A continuación, la memoria identifica las cuestiones que la norma deberá precisar, tales como la definición de las personas destinatarias o beneficiarias de la ley, y se adentra luego a precisar cada uno de los ámbitos que el anteproyecto incluye en la acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con la explicación de los motivos que amparan cada supuesto.
61. Se destacan también las principales modificaciones en comparación con los anteriores proyectos de Ley de juventud: por un lado, se descarta la creación de un Instituto Vasco de Juventud y, por otro, se crean la Comisión Interdepartamental de Juventud de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi en sustitución de la Junta Rectora del Plan Joven de la Comunidad Autónoma Vasca.
62. Se afirma que la futura Ley vasca de juventud no tendrá incidencia directa en los presupuestos destinados al impulso de la política de juventud, dado que inicialmente no



se prevén nuevos programas, los cuales, en su caso, requerirán del correspondiente desarrollo reglamentario, en función del cual se determinará en su momento la necesidad o no de dotación de nuevos recursos presupuestarios.

63. Se explica la concordancia del anteproyecto con la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia. Mientras que el ámbito de esta es “la protección a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de desamparo y de la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad”, “la presente ley de Juventud será de aplicación a todas las personas menores de edad en lo referente a la utilización de su tiempo libre y en el ámbito de la promoción”.
64. En suma, los motivos y finalidades de la iniciativa se resumen en las siguientes ideas finales de la memoria:
 - a) La Ley vasca de juventud “es el instrumento que dará mayor solidez al compromiso de los agentes políticos vascos con respecto a las políticas integrales de juventud. La ley dará estabilidad a una forma de trabajo validada por el tiempo y asumida e impulsada por las instituciones.”
 - b) La Ley vasca de juventud “visualizará de manera estable y garantista las medidas de acción positiva en la que están implicados todos los departamentos del Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y la asociación de municipios vascos Eudel, así como las propias personas jóvenes”.
 - c) “Por todo ello, es oportuna la elaboración de una ley que sea capaz de regular las competencias y funciones de las administraciones públicas vascas en materia de Juventud, de promover la emancipación juvenil y la perspectiva joven en la administración pública, de coordinar, planificar y evaluar políticas transversales de juventud, de promocionar la condición juvenil a través de programas, actividades, servicios y equipamientos específicos de la juventud y, a la vez, de seguir promoviendo la participación juvenil”.
65. El órgano promotor de la iniciativa ha elaborado la evaluación previa de impacto en función del género de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante, LIMH).
66. El informe realiza un detallado examen de la situación (y las diferencias) entre las mujeres y los hombres jóvenes en los ámbitos del empleo, la educación, la vivienda, la igualdad, los servicios sociales —con especial atención a la pobreza (de mantenimiento, de acumulación y real) y a los datos de la renta de garantía de ingresos—, el euskera, la cultura, el deporte, el ocio y el tiempo libre, la salud y las conductas de riesgo, el medio ambiente, el consumo, la sociedad de la información, el voluntariado, el medio rural, la movilidad, la convivencia, la autonomía y la corresponsabilidad.
67. Analiza, asimismo, la presencia y participación de las mujeres jóvenes en el movimiento asociativo, así como el acceso de estas a la toma de decisiones y su percepción sobre las



normas sociales, sus derechos y los valores. Se determina que la norma proyectada afectaría a 170.194 mujeres (de 12 a 30 años) —frente a 177.296 hombres—.

68. Seguidamente destaca los contenidos del proyecto específicamente conectados con el objetivo de la igualdad, que son muchos, pudiendo decirse que es uno de los que atraviesan toda la regulación proyectada. Se examinan las medidas previstas en los distintos campos y su evaluación.
69. Emakunde emite su informe de verificación (artículo 21 LIMH) y avanza una valoración positiva de las medidas que contempla el proyecto para promover la igualdad de mujeres y hombres y las que se prevé que contendrán las futuras normas de desarrollo.
70. Sugiere la incorporación de algunos mensajes, en especial respecto de la Estrategia vasca en materia de juventud, para cuya elaboración considera que debería contarse con personal experto en materia de igualdad, recomendación que extiende al Sistema Vasco de Juventud.
71. Junto a ello remarca (i) la necesidad de incorporar la variable sexo en los diferentes instrumentos que contempla el proyecto (registro, censo...); (ii) la obligación de cumplir con la prohibición de otorgar ayudas a actividades discriminatorias; (iii) la obligación de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en orden a los instrumentos de planificación y evaluación que contempla el proyecto; y (iv) la necesidad de incluir la perspectiva de género en la formación juvenil y respecto de los medios humanos de las personas educadoras de las escuelas de tiempo libre, infantil y juvenil. Para implementar tales medidas sugiere la creación de grupos de trabajo específicos en el órgano de Coordinación Interinstitucional y en la Comisión Interdepartamental.
72. La mayoría de las propuestas se aceptan e incorporan al anteproyecto, el resto se tendrán en cuenta cuando se aborden los desarrollos reglamentarios.
73. Asimismo, el órgano promotor ha elaborado el informe de evaluación de impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia, en el que analizan la situación de partida y los cambios que puede operar la ley y concluye que la norma tendrá un impacto positivo en la infancia, la adolescencia y la familia, esencialmente en cuanto se mejorarán las condiciones de calidad y seguridad de las actividades de utilización del tiempo libre y en el ámbito de la promoción infantil.
74. Consta la valoración jurídica de la iniciativa (en su primera versión) realizada por la Asesoría jurídica del departamento promotor, que aborda el examen de los aspectos competenciales (entre los tres niveles institucionales) y el contenido regulatorio proyectado, con atención a las cuestiones relevantes que suscita el anteproyecto.
75. En el mismo informe jurídico se realiza el de impacto en la empresa (artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa)



que concluye la ausencia de impacto porque en lo referido a actividades, servicios y equipamientos juveniles el anteproyecto contempla los existentes, no creándose ninguno nuevo, por lo que tampoco se regulan nuevos procedimientos administrativos, ni tareas de gestión novedosas que puedan suponer nuevas cargas administrativas para las empresas del sector.

76. Las consideraciones del informe jurídico son evaluadas por el órgano promotor en una memoria complementaria, que desemboca en una nueva versión del proyecto.
77. En orden a la apertura del procedimiento a la ciudadanía, el expediente deja constancia de los siguientes pasos.
78. Con carácter previo a la elaboración de la normativa, se ha realizado una consulta pública previa, mediante anuncio en la sede electrónica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como en la plataforma de Gobierno Abierto-Irekia-. También se ha difundido a través de las redes sociales de Irekia y del portal joven Gazteaukera y se han enviado mensajes con el enlace a la información al Consejo de la Juventud de Euskadi-EGK, a técnicos y técnicas de los ayuntamientos, las diputaciones forales, a los servicios de información juvenil y otros servicios a la juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como a distintos agentes sociales (entidades prestadoras de servicios a jóvenes y asociaciones juveniles y de tiempo libre).
79. En cuanto a la audiencia a las personas destinatarias de la norma, ha de tenerse en cuenta la figura singular del Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriarren Kontseilua que, de acuerdo con su ley de creación (Ley 6/1986, de 27 de mayo), tiene entre sus fines “Ofrecer un cauce de libre adhesión para propiciar la participación de la Juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de Euskadi” (artículo 1. 2 a).
80. El citado consejo ha emitido su informe, en el que recoge la valoración de la propuesta normativa y formula aportaciones y propuestas de mejora, cuyo objetivo, se afirma, es “promover la participación de la juventud; incorporar la perspectiva de género como valor transversal; reconocer la diversidad de las personas jóvenes y responder a las diferentes realidades, y posibilitar el desarrollo de un proyecto de vida de calidad para las personas jóvenes”.
81. Las propuestas han sido valoradas por el órgano promotor: algunas han sido aceptadas (con el consiguiente reflejo en el texto del anteproyecto) y respecto de las no aceptadas se han explicado las razones del rechazo. Muchas de las sugerencias realizadas por el consejo son concreciones más propias de las normas reglamentarias o persiguen introducir contenidos generales (declaración de derechos del colectivo de personas jóvenes) que están recogidos en otras leyes sectoriales o medidas (subvenciones, incentivos) cuya ubicación son los planes y programas.
82. Se ha realizado el trámite de información pública mediante el correspondiente anuncio en el BOPV. Además, se ha difundido el texto del anteproyecto en la sede electrónica



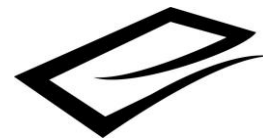
del Gobierno Vasco, en el portal de la juventud de Euskadi, en Irekia y en la página web del Observatorio de la Juventud.

83. Junto a ello, se ha desarrollado un proceso participativo entre la juventud vasca sobre el contenido del proyecto, organizado por el órgano promotor en colaboración con la Universidad del País Vasco, que ha tenido como protagonista al alumnado universitario y ha contado con asistencia técnica externa. Se han realizado tres sesiones participativas (8 de abril de 2019 en el campus de Álava, 9 de abril en el campus de Bizkaia en Leioa, y el 10 de abril en el campus de Gipuzkoa). Obran en el expediente las aportaciones de las personas que acudieron a dichas sesiones.
84. En cuanto a la participación y consulta a las administraciones concernidas por la iniciativa (artículo 9 LPEDG), en el expediente consta la participación de las tres diputaciones forales, de EUDEL y la opinión del Ayuntamiento de Bilbao (formulada durante la audiencia).
85. La Diputación Foral de Álava ha formulado unas alegaciones dirigidas a la mejora de los contenidos del proyecto que identifica, para los que propone redacciones alternativas. Las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, en sendos escritos, han manifestado sus discrepancias con algunas de las opciones del proyecto y han propuesto redacciones alternativas para algunos preceptos.
86. La Comisión ejecutiva de EUDEL aprueba una serie de consideraciones de carácter general sobre el anteproyecto en las que reclama la concreción y mejor definición de las competencias que se atribuyan a los municipios y añade otras consideraciones sobre contenidos del anteproyecto, tales como el Sistema Vasco de Juventud, el Catálogo de servicios —respecto de los que cree necesario una mayor concreción—, la planificación y programación de la política de juventud —para que los municipios puedan desarrollar sus programas—, los instrumentos de promoción juvenil —en los que observa una regulación más propia del reglamento—, la iniciativa social —ya contemplada en la Ley 2/2016—, el órgano de coordinación interinstitucional —cuya composición cree que debería revisarse— y la alta inspección —que considera innecesaria en el ámbito del anteproyecto—.
87. Todas las alegaciones han sido valoradas por el órgano promotor con expresión de las razones que le han llevado a asumirlas o a rechazarlas.
88. Se ha recabado también el criterio de todos los departamentos del Gobierno Vasco. Han formulado alegaciones el departamento de Seguridad, el de Desarrollo Económico e Infraestructuras, el de Cultura y Política Lingüística, el de Hacienda y Economía y el de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Todos han mostrado su reticencia sobre la obligación de analizar el impacto en el ámbito juvenil durante el procedimiento



de elaboración de las disposiciones de carácter general o los planes con incidencia directa en el colectivo de las personas jóvenes que contempla el anteproyecto.

89. En cuanto a los informes recabados obran en el expediente los elaborados por (i) la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración; (ii) la Junta Asesora de Contratación Pública; (iii) la Dirección de Función Pública; (iv) la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas; (v) la Agencia Vasca de Protección de datos.
90. Asimismo, el Consejo Económico y Social Vasco (Ley 8/2012, de 17 de mayo) ha examinado el anteproyecto y ha emitido su Dictamen 15/19, en el que manifiesta su valoración positiva general, destaca los aspectos positivos, sugiere revisar algunos contenidos o subsanar algunas omisiones con propuesta de redacción alternativas.
91. Las alegaciones del consejo han motivado cambios en el texto del anteproyecto esencialmente en la parte expositiva y en la matización de algunos de los conceptos empleados al enunciar las líneas prioritarias de intervención en la Estrategia vasca en materia de juventud.
92. Se ha dado traslado del texto a la Comisión de Gobiernos Locales [artículo 91 Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE)] cuyo informe aborda, en primer término, los perfiles de su función en el análisis de los anteproyectos de ley (en la línea sostenida en sus anteriores informes sobre los anteproyectos de Ley de Administración ambiental de Euskadi, de conservación del patrimonio natural de Euskadi y de movilidad sostenible de Euskadi).
93. En segundo lugar, examina en qué medida el anteproyecto afecta a las competencias municipales. En tercer lugar, analiza algunos de los documentos contenidos en el expediente de elaboración del anteproyecto y, en cuarto lugar, analiza los aspectos que, a su juicio, pudieran tener impacto sobre la autonomía local, las competencias municipales o la financiación de los municipios vascos, con la finalidad de que el informe, como “manifestación de un órgano de alerta temprana”, permita al órgano promotor “adoptar las modificaciones pertinentes al efecto de que el contenido del anteproyecto se adecue perfectamente al papel institucional de los municipios en el conjunto del modelo normativo que se pretende diseñar”.
94. Tras examinar el anteproyecto con esa perspectiva, se concluye proponiendo una redacción distinta para varios preceptos del anteproyecto y considera en todo caso que “...en lo que afecta al principio de autonomía local, las competencias municipales propias y la suficiencia financiera, podrían subsanarse los déficits siempre y cuando al menos se recogieran expresamente las observaciones formuladas a los artículos 6, 19 y 20, así como se proceda a la incorporación, en su caso, de la disposición transitoria propuesta para reconocer el principio de diferenciación en la aplicación de la Ley en esos aspectos concretos relacionados con municipios con umbrales de población bajos, sin perjuicio de que se valoren el resto de propuestas” .



95. Se señala expresamente, de un lado, que “en caso de recoger esas observaciones a los citados artículos ...no se consideraría necesario proceder a la convocatoria de la Comisión bilateral establecida en el artículo 90 LILE” y, de otro, que el anexo económico no satisface las exigencias del artículo 18.3 LILE en cuanto que el anteproyecto “no establece realmente una determinación de competencias en la materia y, por consiguiente tampoco prevé los impactos financieros que sobre las haciendas locales tendrían tales atribuciones”. La concreción de esa indeterminación se deriva a momentos posteriores, en la mayor parte de los casos a los desarrollos reglamentarios, que deberán analizarse en su día “con el fin de alertar, en su caso, sobre su posible afectación a la autonomía local, a las competencias propias y a la suficiencia financiera”.
96. Las redacciones alternativas de los citados artículos son aceptadas por el órgano promotor, que también ha incluido la disposición adicional sobre los municipios de menor población y una precisión en el anexo referida al análisis del impacto económico de las futuras regulaciones reglamentarias.
97. El órgano promotor ha elaborado una memoria en la que analiza el resultado del trámite de audiencia, participación y consulta a las administraciones, así como las cuestiones suscitadas en todos los informes emitidos.
98. Dicha memoria ofrece puntual explicación de las alegaciones tomadas en consideración y de las razones que le han llevado a no adoptar las opciones regulatorias distintas, los nuevos contenidos o las redacciones alternativas propuestas
99. En cuanto a la valoración del “impacto económico” (artículo 10.3 LPEDG) del anteproyecto, consta, en primer lugar, la memoria económica realizada por el órgano promotor al inicio del procedimiento y el informe de la Oficina de Control Económico.
100. Este informe concluye que la memoria económica resulta insuficiente porque allí se señala que para conocer la incidencia de la regulación proyectada ha de esperarse a la evaluación de las futuras reglamentaciones. Se considera que, aunque la iniciativa parta de la situación actual, ello no significa que no vayan a generarse efectos económicos que deberían ser evaluados. En otro orden de cuestiones, el informe también llama la atención sobre la necesidad de que el proyecto atienda a las exigencias legales que el vigente ordenamiento determina para fijar requisitos y condiciones para el ejercicio de actividades económicas.
101. En contestación a los aspectos manifestados en el informe de la Oficina de Control Económico, el órgano promotor responde que, como explica la memoria justificativa de la futura ley, se pretende consolidar la situación actual, resultado de años de trabajo en la coordinación de políticas sectoriales. Se busca dar “estabilidad a una forma de trabajo validada por el tiempo y asumida e impulsada por las instituciones” y, por ello, “lo que se pretende, desde el punto de vista económico es consolidar la tipología del gasto a partir de las líneas de



intervención que han venido centrando el trabajo de las administraciones públicas vascas en materia de juventud”.

102. Se recuerda el papel de los sucesivos planes jóvenes de las distintas instituciones que han seguido las orientaciones del Marco general del III Plan Joven de Euskadi 2020. La estrategia vasca en materia de juventud. En esta perspectiva, ha de tomarse en cuenta el programa presupuestario del Departamento de Empleo y Políticas Sociales destinado a “Juventud”, pero también el de los programas de fomento de otros departamentos dirigidos al sector joven o en los que se toma en cuenta la variable juventud.
103. Todo ello lleva al órgano promotor a insistir en que “la aplicación de la futura Ley vasca de Juventud no tendrá un efecto económico directo inmediato ni para la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ni para las Administraciones forales y locales vascas y en cuanto a las futuras reglamentaciones y su incidencia económica se considera que no cabe realizar una evaluación... que se aproximase a la futura incidencia real, ya que no hay previsión alguna, ni sobre la fecha de aprobación de la ley, ni sobre un posible calendario de desarrollos reglamentarios, ni tampoco sobre los posibles contenidos a incluir en cada una de las futuras normas”. En este mismo sentido se considera que, en orden a la valoración económica de las tareas de inspección, en cuanto su ejercicio requiere un previo desarrollo reglamentario será en ese momento cuando habrá que precisar si se requiere un aumento del gasto y, en su caso, si ha de procederse a aumentar la dotación de personal o acudir a una nueva reasignación de funciones.
104. Figura al final del expediente una memoria que describe el iter de elaboración seguido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2 y 3 en relación con el artículo 12.2, ambos de la LPEDG.

II MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

A) Competencia de la Comunidad Autónoma

105. La Comisión ha examinado en dos ocasiones anteriores (dictámenes 156/2008 y 192/2011) dos anteproyectos de leyes de juventud. Al igual que entonces, ninguna duda suscita la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para el dictado de una norma con el contenido proyectado.
106. Como expusimos en dichos dictámenes, se trata de una iniciativa de carácter transversal, cuyo contenido puede incidir en diversos ámbitos sectoriales, pero con vocación de contemplar a la juventud con una perspectiva integral.
107. Resulta, así, en primer término, una opción del legislador autonómico que conecta con el artículo 9.2 de la CE, en relación con el capítulo tercero del título I de la CE, esto es, con los principios rectores de la política social y económica allí enunciados, más concretamente, con los contenidos en el artículo 48 de la CE que, entre otros mandatos



a los poderes públicos, señala el de promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

108. De ahí que el anteproyecto resulte asimismo concreción de lo dispuesto en el artículo 9.2 del EAPV, que prescribe a los poderes públicos vascos la adopción, en el ámbito de sus competencias, de las medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.
109. Ese mandato se concreta en una ley que persigue facilitar la emancipación juvenil, la promoción de la condición juvenil, así como su participación en todos los órdenes, en tanto que se trata de un grupo social definido por compartir un momento vital en el que encuentra su más decisiva proyección el libre desarrollo de la personalidad y la formación como ciudadanos y ciudadanas de todo el colectivo de personas jóvenes y que, por tanto, de acuerdo con el artículo 53.3 de la CE, la ley que se apruebe será el instrumento del que dispondrán las personas comprendidas entre los 12 y los 30 años incluidas en su ámbito de aplicación para reclamar la protección que aquella articula.
110. Sin embargo, ninguno de los preceptos citados tiene el carácter de regla atributiva de competencias para operar el deslinde Estado/Comunidad Autónoma, al no ser esta su función. Debemos, por tanto, acudir a los preceptos del bloque de constitucionalidad que cumplen dicha función, a fin de conocer el fundamento competencial de la iniciativa que se examina.
111. Y, en este ámbito, la ley cuya aprobación se pretende se inserta con carácter prevalente dentro de la competencia prevista en el artículo 10.39 del EAPV, como competencia de carácter exclusivo de esta Comunidad Autónoma en materia de la política juvenil y desarrollo comunitario, que se ve reforzada, 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.
112. 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).”

B) Competencias de los territorios históricos

113. Los territorios históricos, de acuerdo con 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 adelante, LTH), tienen, conforme al artículo 7.c).2, competencia para la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las instituciones comunes en materia de “política juvenil”, “sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las instituciones comunes del País Vasco”.
114. Asimismo, de acuerdo con el artículo 11 de la LTH, el Gobierno Vasco tiene atribuida la alta inspección de las actividades de ejecución que corresponden a los territorios históricos en la materia, estableciéndose una reserva de ley para su regulación (que, en este caso, cumple el artículo 43).
115. El ámbito de actuación (“atribuciones”, en el texto) de las administraciones forales se contempla principalmente en los artículos 6 y 8 del anteproyecto, sin perjuicio de otros preceptos del anteproyecto que completan o ayudan a interpretar las atribuciones que realizan dichos artículos.
116. Para su examen, con carácter previo es oportuno rescatar del procedimiento la discrepancia que especialmente ha manifestado la Diputación Foral de Bizkaia con esta parte del anteproyecto, al entender, en síntesis, que, a pesar del mayor esfuerzo que en esta ocasión se ha realizado para definir las funciones de las diputaciones forales, de la lectura de los artículos 6, 7 y 8 “siguen surgiendo dudas cuando no discrepancias, del papel al que quedan relegadas las DDFF”.
117. En concreto, señala que entre las funciones integradas en la acción directa hay algunas que realiza la Diputación Foral de Bizkaia (cita los programas de intercambio de plazas, alojamiento y alberguismo juvenil o programas para jóvenes o subvenciones que no se limitan al territorio histórico — Udalekuak, programas de intercambio dentro del programa Erasmus de la Unión Europea—). Todo lo cual le lleva a concluir que el proyecto concede a las “DDFF una competencia residual que no acabamos de adivinar en qué se concreta, a la vista de la exhaustividad de las competencias que otorga la Ley a la Administración general de la Comunidad Autónoma recogidas en el artículo 7 e) 1,2,3; así como sus letras g), h) i), k) y l)”.
118. Como precisa siempre esta Comisión Jurídica cuando analiza los repartos competenciales entre las instituciones comunes y los territorios históricos que articulan los anteproyectos de ley sometidos a su consideración, su dictamen debe ceñirse estrictamente al de la concreta propuesta escogida por el órgano promotor, sin



prejuzgar la existencia de otras alternativas que asimismo pudieran resultar jurídicamente válidas.

119. En el anteproyecto el deslinde se realiza en los siguientes términos.
120. El artículo 6 —apartado 1— determina que “corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la iniciativa legislativa, la de desarrollo normativo y la acción directa en materia de juventud”.
121. De definir la acción directa se ocupa el apartado 2 del artículo 6. La acción directa es “la competencia de ejecución respecto de aquellas actividades, servicios y equipamientos para personas 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”.
122. En el apartado 3 se determina el régimen que permitirá realizar a futuro nuevas declaraciones de acción directa, para lo cual establece que la concurrencia de los requisitos anteriormente expresados tendrá que ser motivada y declarada por decreto del Gobierno Vasco, previo informe preceptivo del Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi.
123. El artículo 7, por su parte, en su apartado d) determina las actividades, servicios y equipamientos cuya provisión integra la acción directa. Esto es, delimita qué actuaciones propias de las competencias de ejecución van a ser desarrolladas por la Administración General de la CAE.
124. De acuerdo con lo allí establecido, integran la acción directa: (i) la información, la documentación, la orientación juvenil y el acompañamiento para la emancipación; (ii) las actividades y programas de carácter internacional y los programas que conlleven el intercambio de plazas, así como las actividades de alojamiento y alberguismo juvenil, el turismo para las personas 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, y facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias; (iii) la formación en materias relacionadas con la juventud y la del personal que desarrolla su tarea en relación con la juventud y la expedición de los correspondientes diplomas de ámbito supraterritorial; (iv) colaborar con el órgano competente del Gobierno Vasco para impulsar el emprendimiento juvenil; y (v) conceder subvenciones para programas destinados a personas jóvenes de ámbito supraterritorial o internacional.
125. La memoria justificativa, como hemos señalado, expone las razones que motivan esa delimitación (cuyos contornos y razones figuraban prácticamente en los mismos términos en el anteproyecto de Ley de juventud examinado en el Dictamen 192/2011). Los motivos lógicamente deben revelar el interés general o las razones económicas,

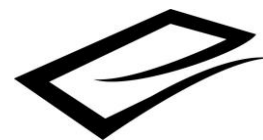


sociales o técnicas que justifican que la actividad, servicio o equipamiento deba ser prestado de forma unitaria en la CAE.

126. En una exposición resumida de dichas razones, en cuanto a la **información, la orientación y el acompañamiento para la emancipación** se aduce la necesidad de orientación personal de cada persona joven, siendo diversos los itinerarios de inserción, en función de las características y necesidades concretas de cada joven e, incluso, son en numerosos casos itinerarios reversibles que exigen una readaptación del proceso de orientación. Por tanto —se afirma— “...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”.
127. La acción directa referida a “**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**” se considera que “tiene un inequívoco carácter supralocal y supraterritorial, tanto las actividades y programas de carácter internacional como los programas que conllevan el intercambio de plazas con otras comunidades y países”. Además de la movilidad entre territorios, también ha de tenerse en cuenta “...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”.
128. En definitiva, se concluye que “...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 deber 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”.
129. El tercer bloque que se declara acción directa es el **de 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.
130. Para nuestro posterior examen conviene rescatar de la memoria justificativa las siguientes consideraciones.



131. El ámbito de la formación incluye en la ley (i) la formación juvenil —formación fuera del Sistema educativo—; y (ii) la del personal que desarrolla su tarea en relación con el ámbito de la juventud.
132. La formación genérica es también competencia de las diputaciones en su ámbito territorial, según lo dispuesto en la LTH, pero 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.
133. Según 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, las diputaciones forales reconocen escuelas y cursos y tramitan 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.
134. Si bien, “... 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”.
135. Se justifica, así, la delimitación de la acción directa en el ámbito de la formación juvenil en “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”.
136. Será, así, acción directa “...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” por considerarse “una actividad nuclear en orden a garantizar la efectividad de la actuación pública en la materia, y, de conformidad con el criterio finalístico, ... 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”.
137. En cuanto a la **emancipación juvenil**, “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”.

138. Por último, respecto de **la concesión de subvenciones**, se integran en la acción directa las dirigidas a fomentar “programas y actividades destinadas a jóvenes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ámbito supraterritorial 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”.
139. En todo caso, “es una función de fomento que no afecta a la titularidad de la competencia de ejecución conferida a las administraciones forales en materia de política de juventud”
140. Se considera que estos programas subvencionales “...deben ser prestados con carácter unitario para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi al objeto de garantizar que las entidades de la Comunidad Autónoma de Euskadi tengan acceso en condiciones de igualdad a las ayudas para desarrollar sus actividades en el ámbito de juventud, independientemente del territorio histórico en el que estén ubicadas y evitando diferencias de trato o desequilibrios territoriales que pudieran darse por las diferencias entre las administraciones forales en cuanto a su actividad subvencional, por considerarse necesario para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute en toda la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
141. Expuestos los términos en que el anteproyecto contempla la acción directa y los motivos para su configuración, cabe afirmar que resulta respetuosa con la competencia de ejecución que ostentan los territorios históricos, sin que suponga un menoscabo indebido de dicha competencia.
142. Así lo estimó la Comisión Arbitral en su Decisión 2/2012, de 1 de marzo de 2012, que dirimió las cuestiones de competencia planteadas por las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa (BOPV nº 69, de 4 de abril) en relación con el proyecto de Ley vasca de juventud.
143. El proyecto entonces examinado incorporaba una delimitación de la acción directa y una solución para la distribución competencial instituciones comunes/territorios históricos —prácticamente idéntica a la que incorpora la presente iniciativa— y dicha solución fue íntegramente validada por la Comisión Arbitral en la señalada Decisión 2/2012, de 1 de marzo, a cuya extensa y detallada argumentación nos remitimos, para evitar reiteraciones inútiles.
144. En cuanto a la forma en que se contemplan algunos aspectos de dicho deslinde cabe realizar las siguientes consideraciones.
145. En el artículo 6, técnicamente resultaría más correcto escoger una opción terminológica (instituciones comunes/órganos forales de los territorios históricos/ entes locales) o



(Gobierno Vasco/diputaciones forales/Administración local) y atenerse a ella en todo el artículo, máxime cuando su finalidad es trazar las líneas maestras del deslinde competencial entre los tres niveles institucionales que luego concretan los siguientes artículos (7, 8 y 9).

146. En todo caso, la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria corresponden al Gobierno Vasco y no a la Administración General, siendo más correcto aludir a la potestad para el dictado de reglamentos que al desarrollo normativo.
147. Por lo que el apartado 1 de este artículo 6 debería diferenciar, al menos, que corresponde al Gobierno Vasco la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y a la Administración General de la CAE la acción directa.
148. El apartado 4 del artículo 6 establece 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 y su normativa de desarrollo”
149. El apartado tiene una redacción confusa que resultaría esencial clarificar al ser uno de los objetivos declarados del anteproyecto establecer los ámbitos competenciales de cada nivel institucional. Su inicio “sin perjuicio de las competencias propias ...”, resulta asistemático y genera incertidumbre jurídica.
150. Si lo que se pretende es mantener la distribución de la LTH (como así cabe deducir del entero expediente remitido y del propio tenor del artículo 8 del anteproyecto y concordantes), así ha de señalarse con claridad.
151. Bastaría a tal fin indicar que corresponde a los órganos forales de los territorios históricos (en este caso, podría emplearse el término “diputaciones forales”) la ejecución de las normas en materia de juventud, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y en su normativa de desarrollo.
152. Lo que distorsiona el mensaje del apartado 4 es mezclar conceptos utilizados para establecer las reglas del deslinde competencial en la LTH con los empleados para la clasificación de las competencias de las entidades locales en la LILE.
153. En el marco de la LTH, los términos “desarrollo normativo” y “ejecución” tienen un significado concreto.
154. Cabe recordar que el artículo 8 LTH determina que en las materias que sean de la competencia exclusiva de los territorios históricos, les corresponden las potestades (i) normativa, aplicándose las normas emanadas de sus órganos forales con preferencia a cualesquiera otras; (ii) reglamentaria; (iii) administrativa, incluida la inspección, y (iv) revisora en la vía administrativa.



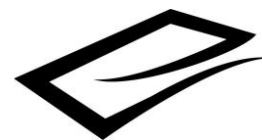
155. Por su parte, en las materias en las que a los territorios históricos les corresponde el desarrollo normativo y la ejecución tienen las potestades: (i) de desarrollo normativo de las normas emanadas de las instituciones comunes, no pudiendo ir en contra de lo dispuesto en las mismas las normas emanadas de los órganos forales; (ii) reglamentaria; (iii) administrativa, incluida la inspección, y (iv) revisora en la vía administrativa.
156. Y, por último, en las materias en que corresponde a los territorios históricos la ejecución —como es el caso que analizamos—, “tendrán las siguientes potestades que ejercerán de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma: a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios. b) Administrativa, incluida la inspección. c) Revisora en la vía administrativa”.
157. Estas son, por tanto, las potestades que tendrán los territorios históricos de acuerdo con la competencia de ejecución que les atribuye el anteproyecto en su artículo 8.
158. Por ello, no ayuda a la seguridad jurídica el empleo de la voz “competencia propia” para referirse a las competencias de los territorios históricos, puesto que en el ordenamiento autonómico, de acuerdo con la LILE, el uso del término “competencia propia” se reserva para aludir a un tipo de competencia de los entes locales que, a su vez, implica una serie de funciones o facultades (artículo 15.3 LILE).
159. Asimismo, en el artículo 8 (atribuciones de las administraciones forales), siguiendo las pautas expuestas en la Decisión 2/2012 de la Comisión Arbitral, en coherencia con el esquema de dicho artículo 8 y con las consideraciones de la memoria justificativa, sería esclarecedor precisar que, entre las funciones de ejecución que permanecen en el ámbito de los territorios históricos, además del “reconocimiento oficial de escuelas de formación de educadores en el 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”, les corresponde también la expedición de diplomas que no sean de ámbito supraterritorial (reservados a la acción directa en el artículo 7 d) 3).
160. Como se reconoce en dicha Decisión 2/2012, de 1 de marzo, “la atribución, en el ámbito de la acción directa, de la actividad de formación juvenil y expedición de los correspondientes diplomas acreditativos se ofrece, por otra parte, como concurrente con las actividades de carácter formativo y con su correspondiente acreditación formal, que pueda desarrollarse por las administraciones forales en ejecución, en el ámbito de cada Territorio Histórico, de la legislación en la materia.

C) Las competencias locales

161. De acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (en adelante, LILE), más precisamente en su artículo 17.1.36, los municipios vascos podrán ejercer competencias propias en el ámbito material de “planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud”.



162. El anteproyecto respeta dicha atribución, así lo considera la propia Comisión de Gobiernos Locales cuyas propuestas sobre los contenidos que había observado problemáticos (artículos 6, 19, 20, situación de los municipios pequeños y anexo de financiación), según hemos expuesto en el examen del procedimiento, han sido acogidas.
163. No obstante, la formulación de la atribución de los ámbitos competenciales y funcionales en el anteproyecto debería precisarse para que queden bien perfilados, con lo que se evitarán problemas aplicativos que puedan repercutir negativamente en el cumplimiento de uno de los objetivos que persigue el anteproyecto (articular las competencias y atribuciones de las administraciones públicas vascas).
164. Del expediente se deduce que la precisión del apartado 4 del artículo 6 —referida a las competencias propias— y la íntegra redacción del apartado 5 del mismo artículo son el resultado de aceptar la propuesta de la Comisión de Gobiernos Locales.
165. Dicho órgano, según expone en su informe, entiende que al atribuirse a la Administración General de la Comunidad Autónoma (apartado 1 del artículo 6) el “desarrollo normativo” en materia de juventud, se estaría desconociendo la competencia propia reconocida en el artículo 17.1.36 LILE a los municipios vascos, más concretamente en lo que se refiere a la ordenación, puesto que dicha atribución conlleva que los ayuntamientos vascos disponen “de competencias normativas (también *ad extra*) y no solo ejecutivas”.
166. Esta circunstancia hace que para clarificar las funciones de los ayuntamientos vascos en materia de juventud resulte casi imprescindible tratar de forma separada (en apartados distintos) las competencias de los entes locales con expresión de su alcance, pues este es diferente del que corresponde a los territorios históricos (ejecución) y, como hemos señalado, se definen legalmente conforme a criterios distintos.
167. Para esa finalidad, debe tenerse presente que el artículo 9 (atribuciones de las administraciones locales), en primer término, atribuye: “La planificación, ordenación y gestión en su ámbito de la política de juventud, según ha sido definida en los artículos 2 y 3 de la presente ley; dicha política de juventud se concreta en las actuaciones que prestan las administraciones públicas vascas señaladas en el artículo 13 de la presente ley siempre en consonancia con lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi”.
168. El artículo 13 se refiere en general al Catálogo de servicios del Sistema Vasco de Juventud y a todas las administraciones públicas vascas, con lo que no sirve para operar correctamente el deslinde de las atribuciones del nivel local.
169. La seguridad jurídica recomienda seguir a tal fin el esquema de los artículos precedentes pues los artículos 7, 8 y 9 deben conformar un conjunto armónico que ofrezca al



operador jurídico la identificación de los ámbitos y actuaciones que corresponden a cada nivel, sin formulaciones ambiguas.

170. En esta perspectiva, de acuerdo con el esquema de los artículos 7 y 8, el artículo 9 debería iniciarse con las atribuciones de la Administración local en “planificación” —en coherencia con los artículos 7 a) y 8 a)—, que luego se completan con lo dispuesto en el artículo 19.
171. A continuación, habría que precisar las atribuciones de la Administración local en “ordenación” por cuanto, según el artículo 15 LILE, su asignación lo es de una función o facultad normativa (no meramente ejecutiva).
172. Por su parte, la “gestión” quedaría precisada en las actuales letras b) a g) del artículo 9 todas referidas a funciones o facultades ejecutivas que corresponden a las administraciones locales en el ámbito material “políticas de juventud”.
173. Si bien, en coherencia con el artículo 8.e), parece que como parte de dicha “gestión” debería incluirse la “creación, mantenimiento y gestión de actividades, servicios y equipamientos específicos para las personas jóvenes cuya gestión no venga atribuida por esta ley y demás normas que la desarrollen a la Administración de la CAE o a las administraciones forales”
174. En nuestra perspectiva de examen, un aspecto destacable del anteproyecto es el anexo puesto que es la primera vez, tras la aprobación de la LILE, en que un anteproyecto de ley se acompaña de uno de los anexos previstos en el artículo 18.3 de la LILE, cuya finalidad es recoger la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, con el límite de no suponer en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas, salvo autorización expresa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
175. En el caso del anteproyecto —con la precisión del segundo párrafo añadida a propuesta de la Comisión de Gobiernos Locales—, el anexo no contempla una dotación de recursos sino que, por el contrario, afirma que no es precisa respecto de “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”.
176. A continuación, advierte, “No obstante, las futuras normas reglamentarias habrán de ser analizadas en su día para cuantificar su impacto financiero al objeto de garantizar, en su caso la suficiencia financiera a los municipios vascos de conformidad con lo establecido en el artículo 18, apartados 1, 3 y 4 de la LILE. En todo caso, la Comisión de Gobiernos Locales examinará en su día



mediante el correspondiente informe los proyectos de reglamento con el fin de alertar, en su caso, sobre su posible afectación a la autonomía local, a las competencias propias y a la suficiencia financiera.”

177. Se trata, por tanto, de un anexo que podría calificarse de declarativo y con una función recordatoria del régimen establecido en la LILE (artículo 18) también para las normas reglamentarias.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO

A) Consideraciones generales

178. La identidad básica del texto sometido a informe con el estudiado en el citado Dictamen 192/2011, conlleva que se reiteren algunas de las reflexiones y sugerencias entonces expuestas.
179. Siguen vigentes las consideraciones expuestas (v.gr.: párrafos 78 a 81 del Dictamen 192/2011) en las que se señalaba, en síntesis, dos circunstancias que también concurren en el anteproyecto que ahora se informa.
180. Una parte importante del anteproyecto tiene un contenido programático sobre los principios generales que deberán regir y orientar la actuación de las administraciones públicas vascas en materia de juventud, y otros contenidos se establecen como compromisos de futuro, mediante el uso amplio de términos como “promoverán”, “se fomentará” “incentivará” “facilitará” o semejantes. Se formulan principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, se enuncian principios y objetivos que deben alcanzar las administraciones vascas en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino diferido a las normas o planes en que se materialicen aquellos objetivos.
181. De igual modo, el anteproyecto recurre en numerosas ocasiones a la regulación reglamentaria, en algunos casos — como analizaremos al abordar los artículos correspondientes— sin que el precepto que efectúa tal remisión —u otro distinto— contenga una delimitación de los aspectos básicos de la materia a que se refiere, incurriendo en remisiones al reglamento en blanco.
182. Como se dijo entonces, es difícil concluir que la norma permita “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 transversal y por las actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes [en el actual anteproyecto para las niñas, niños, personas adolescentes y personas jóvenes] en aras a la consecución de las finalidades contempla la norma.”.



B) Observaciones al articulado

183. Las consideraciones que se formulan a continuación someten al órgano promotor reflexiones y sugerencias sobre algunos contenidos del anteproyecto a fin de conseguir un texto armónico, más depurado, con formulaciones de sus prescripciones claras y bien delimitadas, que facilite la mejor inserción de la futura norma en el ordenamiento jurídico, permita su interpretación y aplicación por los operadores jurídicos y, en definitiva, contribuya a la consecución de los objetivos que se persiguen con su dictado.

Artículo 13

184. La definición del Catálogo de servicios del Sistema Vasco de Juventud es uno de los supuestos en los que sería bueno afinar la definición (instrumento por el que se identifican las actuaciones que prestan las administraciones públicas vascas dirigidas a las personas destinatarias de los artículos 2 y 3 de la presente ley) dado que en el contexto del anteproyecto resulta difícil conocer el sentido de la voz “actuaciones”.
185. Si se estuviera refiriendo a las áreas del artículo 12, deberá redactarse de modo armónico con este precepto.
186. A lo largo del procedimiento se ha ido perfilando el sentido del Catálogo, que no busca establecer un ámbito de garantía (como pudiera ser el de los servicios sociales) si no una guía o listado de los recursos para personas jóvenes.
187. Con todo, aun siendo esa su finalidad, la coherencia con el resto de la norma parece recomendar que ese listado de servicios permita visibilizar las novedades que pretende incorporar la ley. En ese sentido, podría estudiarse la posibilidad de mencionar expresamente los ámbitos que, en el contexto de la ley, adquieren mayor protagonismo, sobre todo en relación con los servicios de información, documentación, orientación y asesoramiento a las personas jóvenes.

Artículo 14

188. Sería conveniente clarificar el ámbito del artículo y su alcance “profesionales de las políticas de juventud” del ámbito público y privado.
189. Si pretende establecer requisitos de titulación o capacitación para el desempleo de puestos de trabajo en las administraciones públicas, debería contemplarse con mayor claridad, con la consiguiente remisión a las normas y actos (relación de puestos de trabajo) a las que corresponde establecerlos.
190. En ausencia de la clarificación señalada, la acotación final del apartado 2 (“siempre respetando las potestades de autoorganización de cada institución pública vasca”) tiene sentido en cuanto a las reglas que pudieran resultar de aplicación para el personal de las



administraciones públicas, pero resulta asistemática respecto de la tarea de garantizar una formación adecuada a personas que no trabajan en el ámbito público.

191. La aplicación al ámbito privado debe ser aclarada. En cuanto al apartado 3, en lo que parece ser el reenvío a una norma reglamentaria para que determine las funciones que quedarán reservadas a “cada grupo del personal profesional”, debe recordarse, por un lado, que, en función de cuál sea el alcance subjetivo y objetivo de la regulación que se quiere establecer, esa remisión en blanco al reglamento pudiera no ser suficiente. Y, por otro, que también en este caso el límite de las potestades de autoorganización resulta asistemático.
192. Ganaría la intelección del precepto si se trataran el ámbito público y el privado en apartados distintos.

Artículo 16

193. La Comisión ya manifestó su opinión sobre los preceptos que con una redacción similar figuraban en los anteriores anteproyectos informados.
194. En el que ahora se examina, su apartado 1 introduce una exigencia de aplicación general en la elaboración de disposiciones generales y en la elaboración de planes. En ambos supuestos la exigencia se vincula a que tengan “incidencia directa en el colectivo de personas jóvenes”.
195. La introducción de dicha medida no ha sido bien acogida por algunos de los departamentos del Gobierno que han alegado el ya de por sí complejo procedimiento de elaboración de normas.
196. Si bien, el órgano promotor considera que, si el consolidar la política transversal en materia de juventud es uno de los objetivos de la ley, exigir que se incluya “en la correspondiente memoria justificativa o explicativa una reflexión o análisis sobre la incidencia o impacto en el colectivo juvenil es lo mínimo que se puede requerir... sin llegar a pedir, por ejemplo, exhaustivas evaluaciones previas de impacto, ni nuevos informes preceptivos sectoriales”.
197. El requisito recuerda al establecido en el artículo 22 quinquies (impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor —añadido por el artículo 1.21 de la Ley 26/2015, de 28 de julio—, que señala: “Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”. O, en el mismo sentido, la disposición adicional décima (impacto de las normas en la familia) de la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, según la cual, “las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.



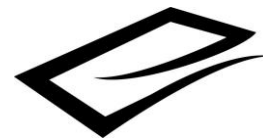
198. Si ningún reparo jurídico cabe hacer a la inclusión de la exigencia, sí resulta conveniente expresarla en términos jurídicamente seguros, para lo cual debería tenerse muy en cuenta que, según su literal, el artículo 16 no se proyecta solo sobre el momento de elaboración, sino que, si al realizar el análisis del impacto se detectan efectos negativos, “el órgano promotor ha de incluir en el propio proyecto de disposición o plan medidas dirigidas a neutralizar” el impacto negativo detectado.
199. La previsión suscita interrogantes sobre su factibilidad y, en cuanto afecta a normas reglamentarias, podría asimismo plantear problemas en la perspectiva de la nulidad de los reglamentos que en nuestro ordenamiento puede darse también por el incumplimiento de trámites del procedimiento de elaboración establecidos en normas de rango legal (artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas —LPAC—).
200. Debe asimismo señalarse (i) la conveniencia de precisar si se quiere alcanzar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento ya que la voz “disposiciones generales” no tiene, a estos efectos, un sentido unívoco; y (ii) la necesidad de comprobar si la alusión a la memoria explicativa o justificativa y a la memoria económica cubre el supuesto de los planes sectoriales.

Sección segunda del capítulo I (artículos 21 a 29)

201. Como consideración general que afecta a estos preceptos, ha de señalarse que, sin negar el esfuerzo realizado durante el procedimiento de elaboración para configurar el régimen de las actividades, servicios y equipamientos, el resultado es aún insuficiente.
202. Según lo expuesto, una de las premisas del anteproyecto es mantener lo que ahora se viene haciendo en el ámbito de las actividades, los servicios y equipamientos. Conviene, por ello, en primer término, repasar cuál es la situación que se toma de referencia.
203. El Decreto 170/1985, de 25 de junio, regula los campamentos, colonias, colonias abiertas, campos de trabajo y marchas volantes infantiles y juveniles.
204. La realización de dichas actividades está sometida a la previa comunicación a la Administración competente y al cumplimiento de una serie de requisitos, esencialmente relativos a los organizadores de la actividad, personal y titulación de este.
205. Los servicios de información juvenil (puntos de información u oficinas de información) regulados en el Decreto 211/1993, de 20 de julio, a lo que ahora interesa, están sometidos al previo reconocimiento por el órgano competente del territorio histórico ante el que han de presentar la solicitud con la documentación acreditativa sobre la titularidad, infraestructuras, personal, etc. Dicho órgano deberá dictar resolución de reconocimiento y, de no hacerlo en el plazo de tres meses, se entenderá estimada.



206. De igual modo, el Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre ordenación de albergues e instalaciones para estancias y alojamiento de grupos infantiles y juveniles, determina que deben solicitar su reconocimiento ante el órgano foral competente, con acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos. Dicho reconocimiento conlleva el dictado de su correspondiente resolución administrativa, que, en este caso, de no dictarse en plazo, se entenderá desestimada. La Orden de 12 de noviembre de 1997 completa los requisitos exigibles.
207. Por su parte, el Decreto 419/1994, de 2 de noviembre, regula el reconocimiento oficial y acceso a escuelas de formación de educadores en el tiempo libre infantil y juvenil y de cursos de formación de monitores y directores. En este caso, también se contempla el reconocimiento oficial como el fin de un procedimiento en el que ha de acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos.
208. El anteproyecto alude en diversos preceptos al “reconocimiento”, pero no contiene ninguna definición del mismo.
209. Así, si bien en el artículo 21, sobre actividades dirigidas a las personas jóvenes, no se cita, la posibilidad de su exigencia en este ámbito se desliza en el régimen sancionador [p. ej.: en el artículo 48.2.c) que se refiere a “reconocer o autorizar la actividad”].
210. En cuanto a los servicios y equipamientos, se alude al reconocimiento de modo disperso y sin la obligada precisión. De los artículos 22. 3 y 23.1 podría concluirse que el reconocimiento solo es exigible si se quiere formar parte del Sistema Vasco de Juventud. Sin embargo, el artículo 24 contempla el reconocimiento oficial como exigencia general. No con la misma claridad, pero también, de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y 3, el reconocimiento vendría a exigirse con carácter general para los albergues juveniles y las instalaciones del artículo 25. El artículo 27.2 vendría asimismo a confirmar la idea de exigir el reconocimiento oficial a todo servicio y equipamiento juvenil. El artículo 28.3, por su parte, señala expresamente que “la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi establecerá reglamentariamente los requisitos para el reconocimiento de las escuelas que impartan cursos y especialidades, así como otras actividades de carácter formativo”. Por último, el artículo 29.2 (sistemas de identificación) también alude a las “personas físicas y jurídicas públicas o privadas debidamente reconocidas”.
211. Teniendo en cuenta la actual configuración del reconocimiento que realizan las normas reglamentarias antes examinadas (cuya expresa vigencia determina la disposición transitoria), estaríamos ante una “autorización” del artículo 3.7 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre (la denominada, Ley paraguas), que incorporó al ordenamiento interno la Directiva 2006/123/CE, de Servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios), y, según el cual, autorización es “cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicio o a su ejercicio.”



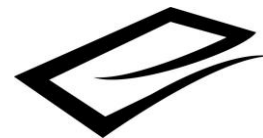
212. La Comisión no puede sustituir al órgano promotor en la valoración del nivel de intervención que quiere establecer en el ámbito de las actividades y servicios juveniles.
213. Sin embargo, sí debe recordar que para establecer la exigencia de una autorización debe quedar acreditada la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad en la ley que la establezca, que habrá de contener también la motivación de tales principios (artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y artículo 17.1 de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).
214. Debe, por ello, cumplirse las exigencias que derivan del principio de legalidad para el establecimiento de este tipo de intervención en nuestro ordenamiento.
215. A este efecto, en la medida en que el anteproyecto resulta, en parte, de aplicación a la infancia, debe recordarse asimismo la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y, por tanto, de las exigencias que estamos describiendo a “los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a las familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración” –art. 2.2. j)–.
216. En conclusión, es imprescindible determinar en el anteproyecto cuál será el régimen de intervención que se va a establecer con carácter general o, si no, en relación a las actividades juveniles y a los servicios (de modo general o en función de los distintos tipos).
217. En contestación a la consideración formulada por la OCE, en la última memoria el órgano promotor señala que: “La incidencia de la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como la incidencia de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cabe señalar que es una cuestión que se está tratando en el Consejo Interterritorial de Juventud que integra a representantes de los organismos de Juventud de las comunidades autónomas. La tendencia es que se realice el reconocimiento de actividades, servicios y equipamientos mediante el régimen de declaración responsable en vez de autorización previa”.
218. De ser esta la solución que se acoja, debería asimismo incorporarse al anteproyecto una regulación mínima del régimen de declaración responsable que se quiere instaurar.
219. Cabe también no ir a una solución igual para todos los tipos de actividades, servicios y equipamientos. Si bien, conviene recordar que cuando se opte por la autorización ya no cabe la declaración responsable ni la comunicación —artículo 69.6 LPAC y, en el mismo sentido, artículo 17. 4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, se “elegirá un único medio de intervención, bien sea de presentación de una comunicación o de una declaración responsable o de solicitud de una autorización”—.



220. Respecto a estas dos figuras, interesa recordar que dicho artículo 69 de la LPAC contempla una regulación genérica de la declaración responsable y la comunicación previa. Y, en lo que se refiere a la vertiente más sustantiva, la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, en su artículo 17.2 y 3 parece reservar la declaración responsable “para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”, y la comunicación, cuando, presente alguna de esas razones, las autoridades deban “conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”.
221. Conforme a la regulación de la LPAC, según la definición de la declaración responsable (artículo 69.1 LPAC), la persona interesada, bajo su responsabilidad, declara ante la Administración que cumple los requisitos que establece la normativa aplicable y que cuenta con la documentación que así lo acredita.
222. Ambas —declaración responsable y comunicación— permiten reconocer o ejercer un derecho o iniciar una actividad desde el día en que se presentan, salvo que se establezca otra cosa en la legislación aplicable (artículo 69.3 LPAC) y la Administración mantiene incólumes sus facultades de comprobación, control e inspección, pudiendo requerir a los interesados en cualquier momento la acreditación del cumplimiento de lo declarado o lo comunicado (artículo 69.1, *in fine*, y 3).
223. En realidad, en ambas figuras lo relevante es que la actividad se ejerce bajo la exclusiva responsabilidad de la persona interesada, a la que la Administración podrá requerir en cualquier momento posterior a la presentación de la declaración o de la comunicación que acredite que dicho ejercicio se está realizando de acuerdo con los requisitos sustantivos y formales exigibles.
224. En el caso del anteproyecto, tratándose de una competencia exclusiva de la CAE, es el legislador vasco el competente para fijar el nivel de intervención (previo reconocimiento/autorización, declaración responsable o comunicación).
225. Asimismo, a estos efectos, debe tenerse en cuenta que la inscripción en el Registro del artículo 27 habría de ser necesariamente configurada como una inscripción de oficio, una vez realizado el reconocimiento (ya que no cabría una doble intervención —reconocimiento e inscripción—).
226. De igual modo, si se quisiera someter la realización de alguna actividad o la prestación de algún servicio al requisito de contar con un seguro que cubra la responsabilidad civil por daños a las personas, debe contemplarse dicha exigencia en el anteproyecto, sin perjuicio de su posterior concreción reglamentaria (artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre).



227. Por último, en esta aproximación general a esta parte del anteproyecto, sería asimismo necesario completar el tratamiento que ahora se otorga a la delimitación de los requisitos o elementos mínimos sustantivos exigibles (cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales, de personal, etc.) en cada caso, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.
228. Durante el procedimiento se han ido modificando las soluciones a esta cuestión. Al final, según explica el órgano promotor, “dado que gran parte de los requisitos que se contemplan a lo largo del texto en lo que hace referencia no solo a actividades, sino también a servicios y equipamiento así como a otras actuaciones de impulso de la política integral de juventud requieren de una concreción específica adecuada a cada tipología de intervención que precisan de un carácter altamente técnico, se opta por recurrir al desarrollo reglamentario de tales aspectos, al objeto de llegar a un mayor grado de precisión acorde con las características de cada tipo de intervención”.
229. Sin duda, es el reglamento la norma adecuada para la fijación de los requisitos y condiciones exigibles para el desarrollo de las distintas actividades y servicios que pueden ponerse en marcha en relación con las políticas de juventud, pero el anteproyecto debe incluir, al menos, respecto de cada tipo, los ámbitos en los que tales requisitos van a desenvolverse, para que luego la norma reglamentaria los concrete.
230. De la lectura íntegra de la norma (en especial del régimen sancionador), en principio puede concluirse que las actividades y servicios van a estar sujetos a requisitos en los siguientes ámbitos: (i) material (cuando para su desarrollo sea necesario un espacio físico, condiciones de este, medidas de seguridad, etc., y también para las actividades, en función de lugar de desarrollo); (ii) funcionamiento (condiciones referidas al desarrollo de la actividad o a la prestación del servicio); (iii) personal (van a exigirse un perfil determinado a las personas responsables —formación, titulación etc.— al igual que al personal, y también un número mínimo de personas, tiempo de dedicación a la actividad etc.); y (iv) seguros de responsabilidad civil.
231. Ya en el anterior Dictamen 192/2011 en relación a la regulación de los programas, actividades, servicios y equipamientos se advirtió que el anteproyecto deja sin afrontar la determinación nuclear de su régimen y los requisitos para su reconocimiento. Se insistió en que “el hecho de que la remisión al reglamento sea necesaria no ha de significar en modo alguno que se haga en blanco o sin límites precisos. Una norma con rango de ley debe afrontar, por sí misma, el núcleo esencial de la materia, no pudiendo realizar remisiones en blanco al reglamento, el cual puede intervenir, pero sólo para completar la norma con rango legal y siguiendo los criterios que la misma fije.”
232. Ha de insistirse en que no se trata de que la ley contenga la regulación pormenorizada de los requisitos que serán exigidos en cada caso, pero sí ha de identificar con claridad el nivel de intervención que se prevé para cada tipo (con la densidad normativa exigible en función de la opción que se escoja) e identificar los ámbitos materiales, funcionales, de personal, etc., en los que el reglamento podrá establecer los requisitos.



233. En el examen de los artículos 21 a 29, además de la precedente consideración general, se observan las siguientes cuestiones.

Artículo 21

234. En el apartado 2 se delimita una exigencia para aquella actividad dirigida a las personas jóvenes —definida en el apartado anterior— en razón de que en la misma participan menores. No es por ello necesario reproducir la definición, pero, si se hace, ha de hacerse de manera completa, incluyendo asimismo que no esté organizada por un centro educativo. Asimismo, en la línea de lo indicado con carácter general, según lo señalado, ha de delimitarse la exigencia sobre el “equipo de dirigentes”, sin perjuicio de la posterior colaboración del reglamento.
235. Se advierte que el apartado 3 está redactado de forma cerrada, por lo que podría plantear problemas si en el desarrollo reglamentario se quisiera completar su contenido. En el mismo sentido, el apartado 4 congela los requisitos sustantivos y procedimentales de un supuesto muy específico con un grado de detalle más propio del reglamento (la más mínima modificación del número de personas o de noches exigirá la modificación legal).
236. El apartado 5 se refiere a los “diplomas en actividades juveniles y de tiempo libre”, pero esas categorías no existen en el anteproyecto, que contempla “las actividades dirigidas a personas jóvenes”.
237. Al hilo de esta consideración cabe advertir que la ley no tiene por qué referirse literalmente a los diplomas, cursos, etc., que se están impartiendo en este momento. Que uno de los objetivos de la futura ley sea mantener el actual estado de cosas en cuanto a los servicios y equipamientos o a la formación juvenil no está reñido con que se atienda a la vocación de permanencia de las leyes y a su mayor dificultad para ser modificadas, y se incorporen formulaciones que den cabida tanto a lo que se viene haciendo como a las nuevas iniciativas que puedan ponerse en marcha con la Ley en vigor.
238. De otro lado, debe tenerse en cuenta que el apartado 5 es asistemático pues no determina una condición o requisito referido a la cualificación del personal de las actividades dirigidas a las personas jóvenes, sino qué Administración expedirá un tipo de diploma.

Artículo 22

239. El apartado 4, en su primera parte, establece una regla de competencia para la expedición de diplomas que resulta asistemática en relación con el artículo 28. En su segunda parte, si lo que se pretende es determinar que para trabajar en los servicios y equipamientos específicos para las personas jóvenes se requerirá la posesión de tales



diplomas, se está estableciendo indirectamente un requisito para el personal de tales servicios. Debe, por ello, reubicarse y reformularse el apartado en la línea señalada de establecer con claridad los requisitos exigibles para cada tipo de actividad o servicio.

Artículos 35, 36 y 37

240. Con un contenido casi idéntico al del anteproyecto informado en el Dictamen 192/2011, cabe reiterar que, “En relación con las medidas de fomento del voluntariado o la referencia a los programas de cooperación internacional que incluye el anteproyecto de ley, esta Comisión quiere recordar que estima conveniente compatibilizar las normas legales sectoriales que contienen especificaciones atinentes a otras materias o ámbitos de actuación con el régimen que se establezca 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”.

Artículo 38

241. En el precepto se crea el Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud como el órgano colegiado que articulará “la cooperación y la coordinación interinstitucional entre las administraciones vascas en materia de juventud” para “garantizar el impulso de la política integral de juventud de las administraciones públicas vascas”.
242. Durante el procedimiento de elaboración se ha suscitado —entre otros participantes, por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA)— si no cabría utilizar la posibilidad de crear una comisión sectorial en el Consejo de Políticas Públicas (artículo 86.3, *in fine*, de la LILE).
243. El órgano promotor señala en las memorias del procedimiento de elaboración que “Una comisión sectorial del Consejo Vasco de Políticas Públicas puede ejercer perfectamente como Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi. Sin embargo, su creación no es competencia de esta Ley” y, asimismo, que la comisión sectorial “es una opción a expensas de lo que, en su momento, decida el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales”.
244. Una vez creado el órgano interinstitucional, la posterior decisión del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales ya no tendría sentido.
245. En el apartado 4 convendría clarificar el sentido de la expresión “reglamento de funcionamiento”. Esto es, si lo que se pretende es que el Gobierno pueda hacer uso de su potestad reglamentaria y completar la ley o si se está refiriendo a las “normas de funcionamiento” del artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), que corresponde aprobar al propio órgano.



Artículo 39

246. Procede a la creación de una Comisión Interdepartamental. También respecto de este contenido del anteproyecto la DACIMA apela a las conclusiones de la evaluación de los órganos colegiados elaborada por el Grupo Técnico del proyecto “Evaluación y mejora de los órganos colegiados y Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales”, en las que, al parecer, se propone no crear órganos colegiados estrictamente internos.
247. En todo caso, es conveniente recordar que la norma reglamentaria es la idónea para la creación de este tipo de órganos (buen ejemplo de ello es el artículo 22 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno).
248. Y, en todo caso, de mantenerse su creación legal, atendida la amplia definición de la “política de juventud” y el artículo 18, a efectos de su conformación, el criterio de acudir a “cada una de las materias señaladas en la presente ley” debe necesariamente concretarse.

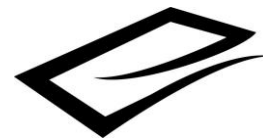
Artículo 43

249. En el marco del artículo 11 de la LTH el precepto delimita la alta inspección en los mismos términos que el proyecto dictaminado en el Dictamen 192/2011, cuyo contenido fue validado en la citada Decisión 2/2012, de 1 de marzo, de la Comisión Arbitral.

Título V.- “Inspección y régimen sancionador”

250. Con carácter previo al examen de los artículos que integran este título es necesario recordar que un contenido prácticamente idéntico fue examinado por la Comisión en el ya citado Dictamen 192/2011.
251. Las consideraciones generales entonces expuestas —recordadas en el informe jurídico que obra en el expediente de elaboración— han motivado algunas modificaciones en el texto, pero no han sido suficientes.
252. En dichos dictámenes se señaló que el contenido sancionador adolecía de una definición o regulación previa de las actividades y de los requisitos que deben reunir las instalaciones o equipamientos, así como del resto de los programas y servicios, cuya regulación se dejaba al desarrollo reglamentario de la norma, estableciéndose un régimen sancionador desconectado del contenido de la ley.
253. Se recordó, por ello, la doctrina de la Comisión que insiste en el cuidado que debe ponerse al definir las infracciones y las sanciones ya que, aunque con matizaciones, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las garantías que derivan de los artículos 24 y 25 de la CE se aplican a la potestad administrativa sancionadora:

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*).

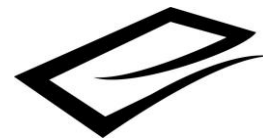
Otro de los grandes principios es el de proporcionalidad, que no sólo hace referencia a la tarea de fijar en concreto la sanción para cada infracción, sino también la de establecer la concreta calificación de la conducta infractora.

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) [hoy, artículos 25 y ss. de la LRJSP], y la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la Potestad Sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LPS), 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.

.../...

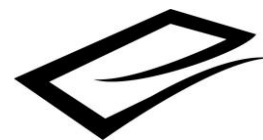
A los efectos que ahora nos interesan, debemos insistir en que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, que es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y que comprende tanto una garantía formal como 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).

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



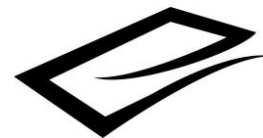
actualmente vigentes y sin rango legal, tales como lo relativo a formación y educadores, actividades de tiempo libre, colonias abiertas, campos de trabajo, albergues, etc., debemos señalar de acuerdo con la doctrina constitucional mencionada la necesidad de que sea la Ley la que contenga el núcleo de 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.

254. Debe insistirse en la necesidad de completar el anteproyecto en la perspectiva indicada (es la ley la que debe contener el núcleo de la conducta prohibida y, solo si existe ese contenido legal, podrá el reglamento colaborar en su determinación).
255. Si reparamos, por ejemplo, en las actividades juveniles, el anteproyecto contempla como infracciones leves “no contar con todos los requisitos declarados en el reconocimiento para la realización de actividades juveniles de tiempo libre” (artículo 47.2.a); “no disponer, en el lugar donde se desarrolla la actividad de la documentación preceptiva” (artículo 47.2.b); o “el incumplimiento de cualquier requisito para el desarrollo de las actividades juveniles” (artículo 47.2.c).
256. Por su parte, entre las infracciones graves en materia de actividades juveniles se enumeran, entre otras, “la realización de actividades de tiempo libre reguladas en la presente Ley sin haber comunicado a la administración competente la información requerida antes del inicio de la actividad o sin haber obtenido el correspondiente reconocimiento cuando sea obligatorio” (artículo 48.2.b); “incumplir de forma importante las condiciones de la actividad que se comunicaron a la administración o, en su caso, que sirvieron para reconocer o autorizar la actividad (artículo 48.2.c); “no contar con el personal titulado según las condiciones que se determinen reglamentariamente para el desarrollo de actividades juveniles” (artículo 48.2.d); o “incumplir los requisitos del personal referentes a su dedicación a la actividad” (artículo 48.2.e).
257. Por último, entre las infracciones muy graves en materia de actividades juveniles se consigna la conducta consistente en “omitir o aplicar de manera negligente las prestaciones de carácter técnico, económico o asistencial que correspondan a las necesidades básicas de las personas usuarias de actividades de tiempo libre conformemente (sic) a la finalidad del servicio respectivo, siempre que se produzca una lesión de los derechos o de los intereses legítimos de esas personas usuarias” (artículo 49.2.b)
258. Si contrastamos ese contenido sancionador con la regulación que el anteproyecto aborda de las actividades dirigidas a las personas jóvenes, el artículo 21 es el único con ese objeto, pero, según lo señalado, nada establece sobre la posible sujeción a un previo reconocimiento (únicamente contempla una comunicación para el supuesto del apartado 4), ni a una previa autorización. Tampoco contempla la necesidad de cumplir una serie de condicionantes o requisitos funcionales (sustantivos y formales). Y, en



cuanto a posibles obligaciones en relación al personal, solo para los casos del apartado 2 se exige un equipo dirigente —como hemos señalado, sin mayor especificación—, pero sin que se consigne la existencia de obligaciones referidas al personal (titulación, número mínimo, etc.).

259. Respecto de las infracciones en materia de servicios y equipamientos juveniles, en materia de información, documentación, orientación y asesoramiento juvenil y en materia de mecanismos de identificación física o virtual, cabe extender la misma reflexión: ha de repasarse cada una de las infracciones establecidas, que deberán encontrar adecuado reflejo en algún contenido del anteproyecto, sin perjuicio de que se remita al reglamento la concreción de la obligación, el requisito o la condición enunciada.
260. Aparte de la necesidad de regular el nivel de intervención respecto de cada actividad servicio y equipamiento con la identificación clara de los ámbitos en los que se desenvolverán los requisitos —que hemos señalado—, del régimen sancionador parece inferirse que también van a existir obligaciones sobre distintivos y documentación de exposición pública preceptiva (artículo 47.3.d); desarrollo de tareas (artículo 47.5.a); régimen de precios (artículo 48.3.g); denominaciones oficiales (artículo 48.3.k); o reglamentos internos de los servicios (artículo 48.3.i). De ser así, la ley debería mencionar —siquiera genéricamente— tales obligaciones.
261. Es cierto que, de acuerdo con la doctrina constitucional, el artículo 25 CE —a diferencia de lo que ocurre con las normas penales— permite que la garantía de taxatividad o previsibilidad exigible a las normas sancionadoras pueda cumplirse mediante la suma de la ley y el reglamento, pero para ello la norma legal debe contar con un mínimo de certidumbre sobre los elementos definidores de la infracción de tal forma que proporcione “el conocimiento de lo prohibido” a las personas destinatarias del régimen sancionador.
262. La precedente consideración general conlleva la necesidad de revisar los artículos 47, 48 y 49 para que sean un reflejo cierto de la regulación de las actividades, los servicios y equipamientos para personas jóvenes.
263. Asimismo, en esa revisión debería extremarse el cuidado en la redacción de cada conducta infractora.
264. Sin ánimo exhaustivo, como ejemplos de la necesidad de precisión cuando se trata de tipificar infracciones: artículo 48.1.d) (“deficiencias manifiestas y que afecten a una generalidad”, sin siquiera indicar personas usuarias, en su caso). Hay que tomar en consideración que en el artículo 49.1.a) se tipifican como muy graves las infracciones graves “cuando afecten a un número superior a la mitad de las personas usuarias (...)”, por lo que



se impone una mayor concreción de dicho artículo 48.1.d), que singularice la infracción grave respecto a la muy grave.

265. Con el mismo carácter de ejemplo, el artículo 48.3.e) tipifica como infracción grave la “alteración dolosa de los aspectos sustantivos para el otorgamiento del correspondiente reconocimiento (...)”. Entendemos que debe completarse esa tipificación expresando a qué se refieren esos “aspectos sustantivos” que se supone que pueden afectar a los servicios o equipamientos.
266. El artículo 49.1.c) del anteproyecto tipifica como infracción muy grave la utilización de subvenciones para actividades diferentes a las que originaron su concesión. Por su parte, el artículo 62.1.1.b) del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (LPOHGPV), aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, también contempla como infracción de los beneficiarios en materia de subvenciones la no aplicación, en todo o en parte, de las cantidades o bienes recibidos a los fines para los que la ayuda o subvención fue concedida, siempre que no se haya procedido a su devolución sin previo requerimiento.
267. Pues bien, la Comisión considera que el bien jurídico que se pretende proteger en ambos casos es el mismo: el correcto uso de los fondos públicos destinados a la subvención.
268. Partiendo de esta afirmación, carece de sentido volver a incidir en el anteproyecto —o en cualquier otra norma de carácter sectorial— en este tipo infractor cuando ya se encuentra contemplado en la norma especial que regula el régimen general de subvenciones. A este argumento se ha de añadir que la sanción contemplada en el anteproyecto para esta infracción no guarda coherencia con lo previsto para esa infracción en la LPOHGPV, lo cual sólo puede provocar oscuridad y constituir una fuente de problemas, en una materia que precisa de una formulación clara y cierta como es la sancionadora. Se recomienda, por tanto, eliminar esta infracción del anteproyecto.
269. La definición de la reincidencia del artículo 50 debe acomodarse a la establecida en el artículo 29.3.d) de la LRJSP.
270. En el artículo 51, la inhabilitación temporal para la realización de actividades juveniles debe referirse a las personas responsables.
271. En el artículo 52, el apartado 1.b) y el apartado 2 parecen referirse al mismo criterio de graduación.
272. En el artículo 53, por coherencia (apartado 3.c) parece que debe incluirse en el apartado 2 la inhabilitación para la realización de actividades entre las sanciones por infracciones graves. De igual modo, en ambos casos, parece necesario ajustar los periodos, para lo que habrá que tener en cuenta que el artículo 51.7 establece una horquilla entre tres y cinco años.



273. Dicho apartado 2.a), *in fine*, contempla la sanción consistente en “la imposibilidad de obtención de un reconocimiento para otra actividad, servicio o equipamiento”, pero esta no figura en el artículo 51. Asimismo, podría suscitar problemas de proporcionalidad tanto desde la perspectiva de su extensión (“otra actividad, servicio o equipamiento”) desconectada de la conducta infractora (cometida en un equipamiento o servicio concreto) como por no contemplarse en relación con las infracciones muy graves.
274. De acuerdo con la calificación del artículo 51 y del propio apartado 2, las medidas recogidas en las letras a), b) y c) del apartado 3 del artículo 53 son sanciones y no medidas accesorias. De otro lado, la referencia a la autoridad sancionadora competente, en el contexto del artículo, resulta asistemática.
275. El cierre temporal, total o parcial, por un periodo de cuatro años no está contemplado en el artículo 51, por lo que deben cohonestarse ambos contenidos.
276. Asimismo, resultaría más correcto sustituir el empleo de “servicios públicos” por el de “servicios y equipamientos para personas jóvenes”.
277. En el artículo 54, al establecer la forma de computar el inicio del plazo de prescripción de las infracciones sería jurídicamente más seguro seguir el criterio del artículo 30. 2 LRJSP, como se hace con el de prescripción de las sanciones.

Disposición adicional primera

278. Establece una medida organizativa en el seno de Administración General de la Comunidad Autónoma para que en cada departamento haya una persona nombrada expresamente con la responsabilidad de impulsar y coordinar en su departamento la ejecución de las medidas que se adopten en materia de juventud.
279. Respecto de este contenido, señalamos en nuestro Dictamen 192/2011 que “...el reconocimiento como transversal de un ámbito sectorial no puede suponer, en un plano material, trasladar parte de las responsabilidad asignada a una dependencia, en cuanto a ese ámbito, al resto de la organización, tal y como se contempla en la disposición adicional primera que impone a cada departamento la identificación de una persona que acometa funciones de impulso y coordinación de las previsiones contenidas en el anteproyecto”.
280. En todo caso, al establecerse con carácter permanente, su ubicación sería más correcta en el articulado.

C) Observaciones de técnica normativa

281. A continuación realizamos algunas sugerencias para la adecuación del texto a las Directrices de 23 de marzo de 1993 para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por el Consejo de Gobierno el 23 de marzo de 1993 y publicadas en el BOPV por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia,



Régimen Jurídico y Desarrollo (en adelante, las directrices), que, junto con otras consideraciones que estimamos convenientes, pretenden mejorar la calidad del producto normativo y facilitar su aplicación.

282. Nuestro análisis comienza con unas recomendaciones de carácter general y de estructura de la norma proyectada.
283. Sugerimos un repaso general del texto con el propósito de que la norma acceda al ordenamiento jurídico correctamente formulada. Con esa finalidad advertimos que se observa una utilización abusiva de mayúsculas en supuestos en que no es necesario, para referirse, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad: “Derechos” (párrafo noveno parte expositiva; “presente ley”; “juventud” (cuando no forma parte de un órgano o denominación oficial, por ejemplo “en materia de juventud”); protección de datos de carácter personal (artículo 32); “órgano” (artículo 38 párrafos 5 y 6); “página web”; “alta inspección”.
284. Además, esa utilización no es homogénea porque, en algunas ocasiones, se formula un vocablo en mayúscula y, en otras, en minúscula.
285. Ese mismo espíritu de homogeneidad del texto hace aconsejable la cita de la comunidad autónoma de una sola forma. Solo a título de ejemplo, reseñamos que en la parte expositiva se emplea alternativamente “Comunidad Autónoma de Euskadi” y “Comunidad Autónoma del País Vasco”; en los artículos 1.1, en el 3.2, en el 5.0), o en el 6.3, “Comunidad Autónoma de Euskadi”; en el artículo 5.1), “Comunidad Autónoma Vasca”; o “Comunidad Autónoma del País Vasco” (en otros preceptos).
286. En cuanto a las referencias a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi es de destacar que a veces se utiliza en el texto “Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (artículos 6, 7, 8, 16.1 o el artículo 33 respecto a la interlocución de la juventud con la “Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, entre muchos otros) y, en otras, “Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (artículo 17).
287. También requiere un tratamiento unitario la denominación del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de juventud. En el artículo 16.1 o en el 29.1, por ejemplo, se dice: “departamento competente en materia de Juventud de la Administración Autónoma de Euskadi”. En cambio, en el mismo artículo 29, pero en su párrafo 3 se identifica como “departamento competente en materia de Juventud del Gobierno Vasco”. Sugerimos, cuando así proceda por el ámbito territorial de aplicación, la denominación uniforme del órgano en el texto: “departamento del Gobierno Vasco competente en materia de juventud”.
288. Como venimos recordando, las normas deben citarse con su denominación oficial íntegra. De acuerdo con ese criterio ha de completarse la referencia a la “Ley de Vivienda” (que sería en la actualidad la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda) efectuada en el



apartado c).1 del artículo 18; así como a la “Ley 4/2005”, así reflejada en los apartados d).1 y e) del mismo artículo. Igualmente, señalamos que en el artículo 3.2 se menciona solo “Estatuto de Autonomía” (es más apropiado utilizar “Estatuto de Autonomía del País Vasco”).

289. Es de destacar la gran labor realizada para procurar un uso no sexista del lenguaje en la redacción del texto propuesto. Para coadyuvar en ese propósito reseñamos que en el apartado d) del artículo 8 habrá de expresarse “educadoras y educadores”.
290. Entre las consideraciones de carácter general, recordamos, también, que el uso de la combinación de dos conjunciones, “y/o” no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; y la conjunción “y” se empleará solo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas. Ha de ajustarse a esa regla el artículo 14.2 del texto, ya que utiliza la fórmula “y/o”.
291. En orden a cuestiones de la estructura del texto, dejamos constancia, en primer lugar, de que numerosos artículos del anteproyecto se estructuran en un solo párrafo (que, por ello, no se numera, de acuerdo con las directrices), al que siguen listas o enumeraciones tabuladas, que vienen introducidas con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.
292. En varios preceptos [como en los artículos 7.d), 12, 18 y 47 a 49] hay ítems de las enumeraciones que después se subdividen, dando lugar a una confluencia, al mismo nivel, de listados complicados, que dificultarán posteriores remisiones a los preceptos listados. Según las directrices, las subdivisiones ulteriores de los apartados no son recomendables, pero para el caso de que fueran necesarias, solo prevé que irán con números árabes.
293. Recomendamos que, dado que la exposición de los contenidos adoptada por el órgano proponente requiere la inclusión de listados, se adopte un criterio de diferentes niveles de presentación de cada una de las divisiones y subdivisiones (mediante sangrías en los párrafos, por ejemplo), para que se facilite la lectura del texto.
294. Conforme a las directrices, las secciones en que se pueden agrupar los artículos se numeran en ordinales árabes, por lo que las dos secciones del capítulo I del título II deben formularse como “Sección 1ª” y “Sección 2ª”.
295. En relación con lo anterior, entendemos que, por razones de sistematización de contenidos, convendría que los artículos 10 a 14, que introducen el citado capítulo I del título II, se agruparan en una sección (que sería la 1ª, con el ajuste de la numeración de las otras dos secciones), referida a las disposiciones generales del “Sistema Vasco de Juventud”.



296. Respecto a la división del contenido de los artículos, en virtud de las directrices, se denominan “párrafos” a los que van numerados en cifras árabes y “apartados”, a las divisiones dentro de los párrafos (en todo caso, la utilización de los términos “párrafo” o “apartado” ha de ser homogénea en el texto). Esas reglas han de tomarse en consideración en la articulación del texto. Se constata, por ejemplo, que en el artículo 6.3 se hace referencia a “el párrafo anterior”, pero, en cambio, en el artículo 7.d) se refiere a el “apartado segundo del artículo 6”, que, por coherencia con el artículo anterior, debería ser “párrafo 2 del artículo 6”.
297. Seguidamente realizamos comentarios y sugerencias al contenido del texto proyectado.
298. Por lo que concierne a la parte expositiva, realizamos las siguientes observaciones:
- a) En el párrafo decimocuarto, después de “entre otros ámbitos”, ha de colocarse una coma, en lugar de punto.
 - b) Como venimos recordando en nuestros dictámenes, no es adecuado utilizar acrónimos en textos normativos, como se hace en el párrafo decimoséptimo, con “CAPV”. Además, en la denominación oficial de la norma en que se inserta ese acrónimo se dice “Comunidad Autónoma Vasca”, que es lo que ha de trasladarse a la parte expositiva.
 - c) En el párrafo vigésimo se repite el término “contexto” en tres ocasiones, por lo que conviene emplear sinónimos de esa palabra.
 - d) Se ha de mejorar la redacción inicial del párrafo vigesimoséptimo, que dice “La presente ley debe dotar a la juventud de aquellas herramientas que le ayuden en su desarrollo como persona joven”. Proponemos eliminar de la parte final “como persona joven”, que nada añade al mensaje principal, ya referido a la juventud y su desarrollo.
 - e) En el párrafo vigesimoctavo, el último verbo ha de expresarse en singular, en referencia a la Administración General de la CAE (“que se le encomiende”).
 - f) Se sugiere incluir en la exposición de motivos una referencia a que esta ley responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, de manera especial en los objetivos en los que se apela a la juventud de manera expresa, como es el caso del ODS 4, “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”; el ODS 5, “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”; el ODS 8, “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”; y el ODS 13, “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Asimismo, sería oportuno mencionar, que, en consecuencia, la ley se presenta en el marco de la “Agenda Euskadi Basque Country 2030”,



por ser esta agenda la que aglutina, precisamente, la contribución vasca a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

299. Ya en la parte dispositiva, en el artículo 2.b) ha de insertarse la preposición “de”, que ahora falta, de manera que resulte: “su propio proyecto de vida y el ejercicio de todos sus derechos”.
300. En el artículo 3, la precisión referida al “acceso a la vivienda o a las explotaciones agrícolas para mayores de 30 años” oscurece el sentido del apartado pues en ningún caso un programa cuyas destinatarias sean personas mayores de 30 años estará destinado a personas jóvenes, dado el límite de edad máximo fijado en el anteproyecto (artículo 2.c). Por otra parte, en el artículo 18.c).2 y o).2 se aclara la cuestión.
301. Por otro lado, existen acciones que cabe reconducir al ámbito de la política transversal en materia de juventud conforme a la definición que de la misma realiza el artículo 2.a).1 (por ejemplo, Agenda Escolar 21 de medio ambiente) y que podrían quedar fuera en contra de lo que parece ser el objetivo de la ley.
302. Esta es otra razón para sugerir que el apartado 3 termine en “programas y actuaciones que contemplen otros límites de edad”.
303. En el mismo artículo, resultaría más coherente con la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y adolescencia del País Vasco, tomar en cuenta la definición que allí se hace de la infancia (0-12 años) y la adolescencia (13 a 18 años). A tal fin, sería suficiente suprimir la voz “jóvenes” en el apartado 4, cuya finalidad es delimitar una excepción (por ampliación) del ámbito subjetivo natural de la “promoción juvenil” a las personas adolescentes.
304. En el artículo 4.b) ha de suprimirse el acento de “aquellos” que precede a “otros”.
305. En el apartado l) del artículo 5, por razones de concordancia de número, debe formularse en plural el pronombre “le” (en referencia a “las personas jóvenes”): “actuaciones públicas que les afecten”. Por el mismo motivo, en el apartado o) de ese mismo artículo 5 ha de sustituirse “que dé a conocer” por “que den a conocer” (en consideración a las acciones y programas a que se refiere).
306. El artículo 7 del anteproyecto detalla las atribuciones de “la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi” en materia de juventud. Comienza en su apartado a) con la referente a “la elaboración de la Estrategia vasca en materia de juventud”, instrumento regulado en el artículo 17. Seguidamente, en el mismo apartado, incluye una atribución que tiene entidad sustantiva diferenciada de la anterior: evaluación de las políticas de juventud y del grado de cumplimiento de la ley y su normativa de desarrollo. Esa atribución merece ser formulada en un apartado autónomo, que sería el b), con el consiguiente ajuste en la enumeración de los apartados posteriores.



307. Por otra parte, mejoraría la comprensión del haz competencial y funcional que el anteproyecto otorga a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la sistematización de los apartados en torno a su catalogación jurídica: actividad planificadora, dictado de normas reglamentarias y actividades de ejecución y técnicas.
308. La competencia de la letra b) debería ser de coordinación —no de “impulso de la coordinación”— que corresponde a las instituciones comunes por tener la competencia normativa íntegra (legislativa y reglamentaria) en la materia y, por tanto, la capacidad para establecer los mecanismos de coordinación que considere necesarios, tal y como hace en el anteproyecto.
309. La redacción de las letras f) y g) deberá cohonestarse con lo que finalmente se decida sobre la intervención prevista para la realización de actividades y prestación de servicios en materia de juventud.
310. La cita de la LILE en el apartado a) del artículo 9 ha de ir precedida del artículo determinado “la”. En el apartado g) de ese mismo precepto, por su referencia a “las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (según el párrafo que encabeza la enumeración de sus atribuciones), el pronombre “le” ha de articularse en plural “les sean encomendadas”.
311. Apreciamos que la forma de redactar el párrafo 2 del artículo 10 no responde a las exigencias de una disposición normativa. Tiene un encabezamiento, a modo de título (“Personas destinatarias”), y seguidamente, en párrafo separado, figura su contenido. Entendemos que ese título debe suprimirse, de manera que el párrafo se ciña exclusivamente a la parte dispositiva que ahora sigue a la rúbrica que inicia dicho párrafo.
312. La aclaración contenida entre paréntesis en el artículo 11.1, referida a las entidades que abarca el ámbito local por remisión al artículo 2 de la LILE, parece innecesaria y, en cualquier caso, no se ajusta con rigor a los criterios de técnica normativa. Pero, si quiere mantenerse, conviene que se refleje de otra manera, finalizado el mensaje principal: “Las políticas transversales (...) se estructurarán en el ámbito local, foral y autonómico. El ámbito local comprende las entidades contempladas en el artículo 2 (...)”.
313. El artículo 12 detalla las áreas de actuación del “Sistema Vasco de Juventud”, que agrupa en dos tipos de servicios: los de oferta directa y los de apoyo. Dentro de las áreas de los servicios de oferta directa se prevé la “Información, documentación, orientación y acompañamiento” en el subapartado (1). A continuación, en el artículo 13.1 se prevén los servicios que se incluirán, “según lo regulado en la presente ley”, en el “Catálogo de servicios del Sistema Vasco de Juventud”, y menciona en el apartado b) “La información, la documentación, la orientación y el asesoramiento a las personas jóvenes”. Entendemos que, si se quiere diferenciar las áreas de asesoramiento y la de orientación, debería preverse expresamente también la primera en el artículo 12.a).



314. Entre las áreas de actuación vinculadas a los servicios de apoyo el artículo 12 menciona la formación en el subapartado (3) del apartado b). En el entendimiento de que, según la norma, esa formación se facilita también a las personas con responsabilidades políticas y a miembros de asociaciones juveniles, antes de la cita de cada uno de estos dos grupos destinatarios de la formación ha de insertarse la preposición “de”.
315. Convendría reformular el apartado 3 del artículo 15 para aclarar a qué factores se refiere.
316. El apartado 1 del artículo 16 es muy extenso y además contiene mensajes normativos que deberían enunciarse en apartados separados: uno para establecer la exigencia general, otro para el supuesto de los efectos negativos (en la forma en que finalmente se recoja) y el último, para reflejar la obligación de evaluación final del grado de cumplimiento de las medidas.
317. Se aprecia en el artículo 18.a) una reiteración de la actividad a fomentar pues en el número 1) se contempla el fomento de “la iniciativa empresarial juvenil” y en el 4) el fomento del “emprendimiento juvenil”.
318. En el artículo 18.b).1 se utiliza la locución “en aras a”, que la Real Academia de la Lengua considera incorrecta (a diferencia de “en aras de”, con el significado que se le ha de atribuir). Puede sustituirse por otro término finalista, como “para” o “con el fin de”.
319. Proponemos que se revise la remisión que se efectúa al artículo 2 del anteproyecto (relativo a definiciones) en los apartados c)2) y o)2) de dicho artículo 18 o, en otro caso, dar otra redacción a ese apartado. Las previsiones de los apartados controvertidos tienen una mayor conexión con el ámbito de aplicación de la norma definido en el artículo 3. En todo caso, hay que tener en cuenta que el artículo 10 (dentro del mismo capítulo I del título II en que se integran los preceptos ahora comentados) define en el apartado 2 las personas destinatarias de la oferta directa del “Sistema Vasco de Juventud” y se remite a las “personas jóvenes definidas en los artículos 2 y 3 de la presente ley”. Y también efectúa la misma remisión el artículo 21 del anteproyecto.
320. En el apartado 6) del artículo 18 sería oportuno incluir una cita de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.
321. En el apartado g) del mismo artículo 18, por concordancia con el sujeto, el verbo “fomentar” ha de escribirse en plural (“y fomentarán la difusión...”).
322. A nuestro juicio, la parte final del apartado i) del artículo 18 no tiene trascendencia normativa. Si se quiere mantener el principio programático que subyace, proponemos que se traslade al principio el contenido final del apartado, con el siguiente o semejante resultado: “En consideración a que el aprovechamiento del ocio es un elemento fundamental del



desarrollo de la personalidad y a su utilización con fines educativos y formativos, las administraciones públicas vascas adoptarán medidas concretas (...)”.

323. El artículo 19 regula “La planificación y evaluación de la política de juventud en las administraciones autonómica, foral y local” y establece mandatos para esas administraciones, por lo que las formas verbales han de escribirse en plural: “llevarán a cabo”, “lo evaluarán” y “además procederán”.
324. La redacción del artículo 21.2.c) precisa ser mejorada (dice “medidas para que garanticen”), para lo que proponemos: “Garantizar la integridad física de las personas participantes en las actividades que desarrollen, mediante la adopción de las medidas adecuadas a ese fin”.
325. La redacción del artículo 24.3 es errónea y debe corregirse evitando la inadecuada concurrencia de dos verbos, para lo que sugerimos: “Los puntos de información juvenil, como mínimo, deberán disponer de un espacio propio diferenciado”.
326. El artículo 27 efectúa una remisión al “reconocimiento regulado en el artículo anterior”, pero el artículo que le precede se refiere exclusivamente a las escuelas de formación de personas educadoras en el tiempo libre, mientras que el registro que regula el artículo 27 concierne a los “Servicios y Equipamientos Juveniles”, cuyo reconocimiento se encuentra regulado en el artículo 23.
327. Recomendamos que, de mantenerse en el artículo 38.7 la previsión de aplicación subsidiaria de la LRJSP en lo no previsto en el reglamento de funcionamiento del órgano que regula, se refleje de forma separada tras la mención a ese reglamento, con un punto seguido: “En lo no previsto en él, será de aplicación lo establecido en la Ley 40/2015 (...)”. Lo mismo cabe decir respecto al artículo 39.6.
328. En el artículo 43.6, dada su extensión, resulta apropiado colocar un punto, en lugar de punto y coma, antes de indicar las consecuencias de la falta de colaboración.
329. En el artículo 47.5.c) conviene completar con el determinante “las”, con la redacción resultante: “de las escuelas de formación”.
330. Para contextualizar el contenido de la disposición adicional cuarta, más allá de la remisión al artículo 24, conviene añadir al inicio: “Los requisitos establecidos para los Servicios de Información y Documentación Juvenil en el artículo 24 de la presente ley no serán exigibles (...)”.
331. En cuanto a la disposición transitoria, entendemos que su contenido (que recuerda la vigencia de disposiciones reglamentarias incluidas las de rango de orden) no es propio de una disposición de esa naturaleza. De hecho, no se encuentra en ninguno de los tres supuestos previstos en las directrices para ese tipo de disposiciones. Su contenido debería trasladarse a la disposición derogatoria.



332. En la disposición adicional cuarta, la referencia debería realizarse a la entrada en vigor de la ley.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 16 de enero de 2020 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente