

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA



DICTAMEN

51/22

PROYECTO DE LA LEY DE JUVENTUD DE LA RIOJA.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

En Logroño, a 5 de octubre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y con la del Letrado Secretario General, Don Ignacio Serrano Blanco y siendo ponente, D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

51/22


Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el *Proyecto de la Ley de juventud de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen el precitado Proyecto de Ley (PL), acompañado de los siguientes documentos:

- 
1. Texto inicial del Proyecto de Ley de Juventud de La Rioja, remitido por el Gobierno de La Rioja al Parlamento de La Rioja el 02-12-2021, acompañado del certificado expedido por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública acreditativo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión de 01-12-2021, aprobó el referido Proyecto de Ley y acordó su remisión al Parlamento de La Rioja; y Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 13-12-2021, por el que fue admitido a trámite el Proyecto de Ley (nº 10L/PL-0015), se ordenó su publicación, se dispuso su remisión a la Comisión de Educación y Cultura y se abrió un plazo de presentación de enmiendas (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja –BOPLR- núm. 110, de 15-10-2021, Serie A).
 2. Publicación de las comparecencias parlamentarias de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0015, que se desarrollaron en las sesiones celebradas los días 8, 11, 12 y 19-04-2022 (BOPLR, nº 101, de 29-11-2021, Serie A).
 3. Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 10-05-2022, por el que se dispuso ampliar el plazo de presentación de enmiendas hasta el 13-05-2022 (BOPLR, nº 164, de 11-05-2022, Serie A).



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

4. Enmiendas al articulado presentadas por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, calificada por la Mesa de la Comisión de Educación y Cultura en su sesión de 27-05-2022 (BOPLR núm. 176, de 30-05-2022, Serie A).
5. Designación de los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar el Proyecto de Ley (BOPLR, nº 179, de 03-06-2022, Serie A).
6. Informe de la Ponencia, de 22-07-2022, que identifica las enmiendas informadas favorable y desfavorablemente, transaccionadas y las retiradas. El Informe, remitido a la Comisión de Educación y Cultura (BOPLR, nº 195, de 27-07-2022, Serie A).
7. Dictamen de 29-07-2022, de la Comisión de Educación y Cultura (BOPLR núm. 197, de 29-07-2022, Serie A).
8. Enmienda al articulado presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (BOPLR núm. 198, de 18-08-2022, Serie A).
9. Designación de la Sra. Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 199, de 22-8-2022, Serie A).
10. Escrito firmado por los Sres. Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, de 29-07-2022, por el que solicitan el informe jurídico del Consejo Consultivo sobre el Proyecto de Ley.
11. Informe de los Servicios Jurídicos de 24-08-2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 26 de agosto de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el día 30 de agosto de 2022, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja, a tenor de lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), y el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de noviembre de 2016, comunica al Consejo su resolución de recabar dictamen de éste sobre el *Proyecto de la Ley de Juventud de La Rioja*.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 2 de septiembre de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido de éste

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo de lo preceptuado en el art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.*

A su vez, el art. 102.1 RPLR, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, *en ningún caso, tendrá carácter vinculante.* Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Propositiones de Ley, que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

2. En cuanto al ámbito del Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen.*

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.45/16), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Ley al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas, o de estricta calidad técnico-normativa.

3. El informe que ahora se nos solicita debe ponerse en relación con el Dictamen 42/21, de 15 de octubre de 2021. En él, el Consejo Consultivo, a solicitud del Excmo. Sr. Consejero Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja, informó ya sobre el *Anteproyecto de la Ley de juventud de La Rioja.*

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Tras dicho informe, el 3 de diciembre de 2021 y previa aprobación por el Consejo de Gobierno, tuvo entrada en el registro de la Cámara el ya *Proyecto de la Ley de juventud de La Rioja*. El PL, tal y como detalla el informe de 24 de agosto de 2022 de los servicios jurídicos de la Cámara, fue cumpliendo todos los trámites parlamentarios y el día 29 de julio de 2022, la Comisión de Educación y Cultura, en sesión extraordinaria, aprobó el Dictamen que fue publicado el mismo día (BOPLR, Serie A, número 197).

A la vista de que, en la referida sesión, todos los grupos parlamentarios acodaron también solicitar informe al Consejo Consultivo, el Presidente de la Cámara, el 26 de agosto de 2022, de conformidad con el acuerdo adoptado por la Mesa de Cámara, de fecha 25 de noviembre de 2016, resolvió dar curso directo a dicha solicitud, sin necesidad del acuerdo de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces.

No concurre, por lo demás, la prohibición de pedir dos veces dictamen (102.3 RPLR), puesto que el anterior lo solicitó el Gobierno de La Rioja respecto del anteproyecto de Ley.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación del Proyecto de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario.

Segundo

**Remisión al Dictamen del Consejo Consultivo 42/2021, de 15 de octubre de 2021,
sobre el Anteproyecto de Ley de juventud**

Como ya ha quedado expuesto en el Fundamento Jurídico anterior, este Consejo, a instancia del Ejecutivo, ha tenido ya oportunidad de examinar el texto de este PL.

Así las cosas, nos remitimos a las observaciones efectuadas en dicho examen y, en el actual, nos centraremos básicamente en las modificaciones operadas en la tramitación parlamentaria del PL, que han quedado plasmadas en el Dictamen de la Comisión de 29 de julio de 2022.

Por lo demás, el informe previo de los Servicios Jurídicos, de 24 de agosto de 2022, preceptivo a tenor del art. 40. 2 d) del Reglamento del Consejo, concluye en que "*Se considera que tanto el objeto de la norma como la tramitación de la norma se ajusta a derecho sin que pueda realizarse ninguna tacha sobre vulneración del marco normativo*".

Tercero

Competencia de la CAR para regular la materia objeto del Proyecto de Ley y rango de la norma proyectada

1. El PL que examinamos tiene básicamente por objeto establecer, en el ámbito de la CAR, el marco jurídico por el que se regularán las políticas de juventud.

Tras las “Disposiciones generales” del Título Preliminar, su Título I se dedica a las políticas transversales en materia de juventud, ciñéndose a la determinación de acciones de apoyo a la juventud, en diversos sectores de la acción pública autonómica.

Su Título II aborda la específica política riojana de “*Política Promoción juvenil*”, que se traduce en “*el conjunto de actividades, servicios y equipamientos puestos al servicio de las personas jóvenes con la finalidad de propiciar su desarrollo personal y social*” (art. 24).

El Título III se reserva a la “*Formación juvenil*”, aspecto éste que se amplía notablemente en relación con lo previsto en el Título IV y V de la vigente Ley 7/2005.

El Título IV se reserva a la “*Participación y voluntariado juvenil*”, en él se articula el impulso público al asociacionismo juvenil y a su participación social. Crea el registro de Asociaciones juveniles (art. 45) y configura el Consejo de la Juventud y los Consejos locales y supramunicipales, integrando su regulación —ahora prevista de forma singular en la Ley 2/1986— dentro de la Ley general de juventud proyectada.

Y, finalmente, el PL, a la vista de las previsiones anteriores, dedica su Título V a la “*Organización administrativa y régimen financiero*” y el VI al “*Régimen sancionador*”.

El texto del PL, en la versión aprobada en el Dictamen de la Comisión de Educación y Cultura, incorpora modificaciones en la redacción de sus preceptos, pero ha mantenido básicamente su estructura y articulado.

Como novedades cabe destacar: i) la incorporación de un nuevo artículo 5 *bis* que singulariza las actuaciones públicas en el desarrollo de las políticas de empleo para personas jóvenes; ii) la disposición, en el art. 6.1, de que el Consejo Riojano de la Juventud forme parte del Consejo de Administración del Instituto Riojano de la Vivienda; iii) la previsión, en el art. 19 *bis*, de medidas de fomento e incentivo para el retorno de las personas jóvenes riojanas emigradas y la retención del talento joven en nuestra CA; y iv) la ampliación o nueva redacción de los principios, fines y acciones previstas por la Ley (así, arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 27, 32, 36, 39, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52 o 54).

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

2. Tal y como detallábamos extensamente en el referido D. 42/21, a juicio de este Consejo es clara la competencia autonómica para acometer la regulación expuesta que, por lo demás, vendría a sustituir y actualizar lo previsto ya en las vigentes Ley 7/2005, de 30 de junio de Juventud de La Rioja y Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja

En primer lugar, cabe recordar que el art. 8.1.18 EAR'82, asumió con carácter exclusivo la competencia en materia de "*asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil*". El art. 8.1.30 EAR'99 mantuvo la exclusividad de esta competencia, pero cambió su denominación, que pasó a ser simplemente "*asistencia y servicios sociales*", no incluyendo, por tanto, expresamente, la política juvenil.

Ahora bien, ello no quita, tal y como este Consejo ya ha tenido oportunidad de subrayar (cfr. D. 11/1999), que el nuevo y más amplio concepto de servicios sociales, ampare la competencia en materia de juventud, que debe ser puesta, además, en relación con la asunción por el art. 8.1.31 EAR'99 de la competencia —en realidad, más bien un subconcepto— que denomina *desarrollo comunitario* y que se desgrana en las competencias sobre promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

A efectos meramente ilustrativos, cabe además hacer mención al hecho de que la *Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja*, aprobada por el Parlamento de La Rioja y remitida a las Cortes Generales, en la que continua su tramitación final, prevé nuevamente, de forma expresa, la competencia exclusiva de la CAR en materia de "*Juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural y en la respuesta a sus proyectos de emancipación*" (art. 37.40).

En segundo lugar, a las competencias riojanas en la materia específica de juventud debe sumarse también la competencia que, con carácter exclusivo, ostenta la CAR en materia de "*protección y tutela de menores*" (art. 8.1.32 EAR'99). Las competencias en materia de juventud y menores, aun cuando tienen diferente perfil, centrado mucho más, en el caso de los menores, en la labor pública de protección y tutela, presentan evidentes áreas de intersección o solapamiento que deben tenerse en cuenta también en el diseño de las políticas públicas de juventud.

Y, en tercer lugar, la CAR ostenta competencias sectoriales, ya sea exclusivas o de desarrollo, en vivienda, deporte, ocio, cultura, consumo o salud, entre otras, que convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de la CAR para adoptar políticas transversales de juventud, tal y como prevé el Título I del PL.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

3. El rango normativo de la norma proyectada —que, de aprobarse, constituirá Ley formal— es, sin duda, el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Cuarto

Observaciones al texto del Proyecto de Ley

A) De carácter formal.

Con carácter previo al análisis particular de algunas de sus disposiciones, este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, desea insistir en una consideración general de índole formal que ya realizamos con ocasión de nuestro examen del Anteproyecto de Ley, con el único ánimo de aportar elementos de juicio que puedan resultar útiles en la ulterior tramitación parlamentaria del PL.

Cabe así recordar que el carácter programático de buena parte de las normas previstas en la Ley proyectada y, por ende, su no exigibilidad judicial directa, no empaña su carácter vinculante. A partir de su entrada en vigor, los objetivos y principios fijados se convertirán en condición, límite y canon de enjuiciamiento jurídico de la acción pública, lo que, a todas luces, aconseja realizar una redacción de éstos lo más aquilatada y concreta posible, que permita identificar con precisión el mandato normativo contenido en cada uno de sus preceptos. Ello, en definitiva, redundará en la mejor aplicación futura de la Ley y en su más completo conocimiento por la ciudadanía.

Igualmente, para una mayor claridad y uniformidad de la norma, se sugiere numerar siempre los párrafos del precepto con cardinales arábigos. La omisión de dicha numeración en algunos artículos (arts. 6, 9, 10, 12, 14, 19 bis o 20) dificulta la cita y aplicación del precepto, a la vez que se aparta de las habituales directrices de técnica normativa (cfr. por ejemplo, Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05).

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Por último, nos permitimos también señalar que la identificación de los artículos de un texto legislativo a través de las fórmulas "bis", "ter" y sucesivas, tiene sentido cuando, en un texto ya aprobado con anterioridad, se introducen nuevos artículos y se pretende evitar tener que volver a numerar los artículos preexistentes. Sin embargo, en un proyecto legislativo como este, de nueva creación, el uso de esa forma de identificación de artículos resulta inadecuado, por lo que se sugiere que, en la redacción definitiva del texto, se renumere todo el articulado, a fin de que los arts. 5 bis y 19 bis tengan el número que corresponda por su orden correlativo.

B) Sobre el art. 6.1, párrafo segundo.

En el marco de la participación juvenil en las políticas de vivienda, se prevé que "*El Consejo Riojano de la Juventud formará parte del Consejo de Administración del Instituto Riojano de la Vivienda de La Rioja con el fin de que se atiendan las necesidades de las personas jóvenes en todo el territorio de La Rioja*".

Pues bien, debe tenerse presente que el Instituto de la Vivienda de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de la Consejería con competencias en materia de vivienda y de carretera, es una Sociedad Anónima, con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio propio y administración autónoma, que se rige por lo establecido en sus estatutos.

Así las cosas, aun cuando el uso del tiempo verbal futuro "formará" permite, en efecto, una interpretación abierta y no excluyente, a juicio de este Consejo debiera ajustarse la redacción de esta disposición en el sentido de establecer un mandato al Gobierno de la Rioja de articular dicha integración a través de la oportuna reforma de los estatutos de la sociedad.

Por otra parte, el precepto dice que "*El Consejo Riojano de la Juventud formará parte del Consejo de Administración del Instituto Riojano de la Vivienda de La Rioja...*" (IRVI), si bien, en realidad, debería prever que hubiera una representación del Consejo Riojano de la Juventud en el Consejo de Administración del IRVI, ya que resultaría imposible o muy difícil de articular la participación en pleno de un Consejo en otro.

C) Sobre el art. 7. Economía.

—La rúbrica de este precepto avanza que se trata en el de determinar la actuación pública en este sector en relación con la juventud y a ello se encaminan, de hecho, los apartados 2 y 3.

Sin embargo, el apartado 1 dispone genéricamente y sin mayor matización que "*Las políticas juveniles se desarrollarán contando con la participación de las personas jóvenes*

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

en todas las políticas transversales, garantizando su incorporación a los mecanismos de toma de decisiones”, de manera, por tanto, que el mandato de participación no se liga ahí al sector económico y queda anudado a cualquier actuación.

En atención a lo anterior, se sugiere —si es lo que, en efecto, se pretendía— singularizar el mandato de participación al ámbito económico regulado en el precepto. Y ello, sin perjuicio, de que más que al título “*Economía*”, su contenido parece más bien referirse a las políticas de fomento, ayudas y subvenciones.

—El apartado 3 dispone que “*Se garantizará la coordinación de las políticas de juventud y la eficacia y eficiencia de los recursos que se destinan a ellas, contando con la colaboración y coordinación de los municipios riojanos*”.

A juicio de este Consejo el término “*garantizará*” resulta inadecuado en tanto resulta *a priori* imposible asegurar la *eficacia y eficiencia* de todos los recursos que se destinen a las políticas de juventud.

Se sugiere, en consecuencia, una redacción alternativa, del estilo “*procurará*” o “*velará*”.

D) Sobre el art. 11.3, 4 y 5.

—Parte del contenido de los apartados 3 y 4 del art. 11 parece estar duplicado, dificultándose su comprensión singular: “*Asimismo, se garantizará el cuidado de la salud mental de la juventud riojana en todos los ámbitos, poniendo a su disposición los medios necesarios para ello...*”; “*Asimismo, procurará prestar especial atención a la salud mental de la juventud riojana en todos los ámbitos.... Para ello, la consejería con competencias en salud mental facilitará a las personas jóvenes de La Rioja los medios necesarios a su disposición*”.

Se sugiere por ello integrar su redacción en un único apartado, dado que parece que la intención del apartado 4 es, únicamente, priorizar un objetivo (“*la prevención del suicidio*”) en el mandato a la Administración sanitaria de cuidar la salud mental de la juventud riojana.

—La redacción del apartado 5 no refiere expresamente su ámbito de aplicación a la juventud: “*La Administración riojana trabajará para mejorar la salud y la calidad de vida de las personas con problemas derivados de las adicciones con o sin sustancia, especialmente en el caso de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión*”. Pues bien, sin perjuicio de que el ámbito de aplicación de la Ley se halla previsto en el art. 1 de la Ley, dicha redacción puede conducir a confusión, más aún cuando el resto de la Ley y el propio art. 11, refiere sus disposiciones explícitamente a la juventud.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

E) Sobre el art. 12, párrafo segundo.

A pesar de que lo ahí dispuesto es plenamente conforme a Derecho (garantía de conexión a internet del medio rural para evitar su despoblación) cabe observar que la redacción propuesta no se halla vinculada a la juventud y que, por otra parte, el fomento a la población joven para asentarse en el medio rural está previsto en el artículo 22.

F) Sobre el art. 19 bis.

Se establece en el párrafo segundo de este artículo en relación con la atracción, retorno y retención del talento joven que *“El organismo correspondiente con competencias mostrará especial atención por aquellas personas jóvenes riojanas emigradas en lugares de conflicto o en situaciones de riesgo. A su vez, la Administración riojana realizará un censo de población joven emigrada para el control y ayuda de esa población riojana en el exterior”*.

A juicio de este Consejo, debería precisarse, de algún modo, el responsable del mandato establecido por la Ley, que la actual redacción deja del todo indeterminado.

De otra parte, no parece muy adecuada la utilización del término *“control”*, ya que puede inducir a interpretaciones erróneas, relativas al control de la emigración que, obviamente, exceden de la competencia autonómica. En la misma línea, va de suyo, que el *“censo”* no puede tener carácter obligatorio, sino voluntario.

G) Sobre la participación de la juventud en la toma de decisiones: arts. 2 h); 7, 24, 43 y 44.

Principio rector de la Ley —al que, por supuesto, nada cabe objetar— es el fomento de la participación de la juventud en la planificación, gestión y evaluación de las políticas de juventud [arts. 2h].

En este sentido, los términos del art. 7 —que ya hemos comentado más arriba—, disponen, con carácter general, que, en todas las políticas juveniles transversales, las personas jóvenes deberán incorporarse *“a los mecanismos de toma de decisiones”*.

Más adelante, el art. 24, párrafo segundo, prevé también, en términos amplios, que *“La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja incluirá a las personas jóvenes en los procesos de toma de decisión en las políticas de juventud que adopte”*, no vinculándose, por tanto, dicha participación —al menos, de forma expresa— a la política específica de promoción juvenil a la que se dedica el precepto.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Por su parte, el art. 43 define la participación juvenil en las políticas públicas de juventud: "*La participación juvenil es la intervención de las personas jóvenes en la definición de los objetivos y medios y en la toma de decisiones para incidir en su entorno posibilitando su desarrollo personal y social, generando procesos de interacción o relación con los diferentes actores que deben acometer la implementación de las políticas públicas de juventud*", y los arts. 44.2 y 44.3 concretan los mecanismos para articular dicha participación: en el art. 44.2 la Ley se remite a los que desarrollen, a estos efectos, las Administraciones públicas y el art. 44.3 establece una relación de cauces a través de los cuales las personas jóvenes pueden también canalizar su participación (asociaciones juveniles, organizaciones juveniles, entidades prestadoras de servicios a la juventud, el Consejo de la Juventud de La Rioja o los consejos locales o supramunicipales de juventud).

Pues bien, a juicio de este Consejo este bloque normativo puede generar dudas de interpretación de cierta entidad y, por ende, conflictos en su fase aplicativa. En particular:

—Si lo que la Ley persigue es prescribir la participación de la juventud en la toma de decisiones de todas las políticas de juventud, su sede sistemática adecuada sería el Capítulo I del Título IV ("*Participación y voluntariado juvenil*"), puesto que los actuales arts. 7 y 24 plantean el interrogante de si pretenden proyectarse a cualquier política de juventud o, únicamente, a la económica y la de promoción juvenil.

—El mandato de participación en la "*toma de decisiones*" resulta muy impreciso y abierto en cuanto a su alcance y concreción. No queda claro, además, si dicha participación sería la prevista en el art. 44.2 y 3, o se articularía a través de los fines específicos del Consejo de la Juventud de La Rioja y los consejos locales y supramunicipales (arts. 24.5, 47 y 49).

H) Sobre el art. 24.2 f).

Los dispuesto en el art. 24.2 f), "*Una relación de las instalaciones del Gobierno de La Rioja destinadas a actividades y/o servicios que componen la política de promoción juvenil*", no parece que pueda entenderse como equipamiento de la política de promoción juvenil, que el precepto define como "*espacios o instalaciones*".

I) Sobre el art. 27.4 e).

Entre las funciones que la entidad local *puede encomendar* a la oficina local de juventud, este art. incluye "*La coordinación, evaluación y seguimiento de las oficinas locales de juventud*".

Pues bien, en relación a la coordinación —que, en realidad, es más bien un modo de ejercicio de sus funciones— no queda fijado su ámbito y puede dar lugar a conflictos en la

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

fase aplicativa de la norma, en particular, si lo que se pretende es una coordinación con las oficinas locales ajenas a la entidad local.

Igualmente, la evaluación y seguimiento encomendado por una entidad local no pueden referirse a una evaluación y seguimiento de la actuación de oficinas locales ajenas a esa entidad local.

En definitiva, la redacción de esta previsión presenta cierto grado de inseguridad jurídica que debería evitarse.

J) Sobre el art. 44.1: consultas vinculantes.

En el ámbito de la promoción y medios de participación juvenil, el art. 44. 1 establece que *“La Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja garantizará la participación individual de las personas jóvenes en los asuntos públicos, con respeto a los principios de igualdad y publicidad”*.

Al respecto, cabe observar que la obligación de *garantizar* la participación individual de los jóvenes en los asuntos públicos, dada su extrema amplitud, puede, en la práctica, resultar inviable. Por ello, quizás sea más ajustado el mandato con una expresión del estilo promoverán las condiciones o velarán.

Tras ello, el párrafo segundo del precepto añade —cabe entender que con el objetivo de canalizar esa participación individual— que *“Cuando la Dirección General de Juventud lo considere oportuno, podrá convocar consultas vinculantes a la juventud sobre temas de importancia de este colectivo”*.

Dicha previsión merece a este Consejo un juicio desfavorable.

En efecto, la jurisprudencia del TC (por todas, STC 31/2015, de 25 de febrero) distingue claramente entre el derecho fundamental de participación política —directa o indirecta— reconocido en el art. 23.1 CE y las formas de mera participación ciudadana. Y, en este ámbito, ha reconocido la legitimidad de las consultas populares no referendarias, como manifestación del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE y, en particular, en la materia que nos ocupa, art. 48 CE).

Las consultas no referendarias tienen así por objeto conocer la opinión de un colectivo o sector sobre un asunto de interés público que le afecte y que sea competencia de la Administración pública convocante, siendo, no obstante, unánime su carácter jurídicamente no vinculante.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Pues bien, si el PL pretende establecer una consulta de este tipo, debe tenerse presente que nuestra CA carece de una regulación legal de estas consultas y, sobre todo, que, por más que no se concrete y, por ende, se deje abierto el ámbito y efectos de esa pretendida vinculación, su interpretación literal puede llevar a entender que una Dirección General puede decidir realizar una consulta al colectivo joven sobre un determinado asunto y su resultado ser vinculante para la Administración autonómica. Ello, por supuesto, debe descartarse de plano, ya que semejante consulta no puede determinar el sentido material en el que haya de ejercer sus competencias el Gobierno de La Rioja.

Nada impide, sin embargo, que la Ley, en el ámbito de la participación juvenil, impulse la realización de procesos de consulta por parte de las Administraciones públicas o por las propias entidades juveniles. En este punto nos remitimos a nuestro Dictamen 82/2018 (Fundamento Tercero).

K) Sobre el artículo 52.2-d).

A fin de evitar confusiones, dado que se trata de educación no formal, sería preferible no utilizar el término “*expedición de títulos*” y sustituirse por “*diplomas*” o “*certificados*”.

L) Sobre el art. 60, 61 y 62: infracciones.

—El art. 60.1 d) establece, como infracción leve, “*La obstaculización de la labor inspectora, sin llegar a impedirla*” y el art. 61.1 a), como infracción grave, “*La negativa u obstaculización de la labor inspectora sin que la obstrucción imposibilite su efectiva realización*”.

A juicio de este Consejo, no resulta posible, sin embargo, distinguir las dos conductas tipificadas y, por tanto, su gradación. Debe, en consecuencia, modificarse su redacción o suprimirse.

—Respecto a las personas usuarias:

i) El art. 60.2 considera infracción leve la inobservancia de las normas del reglamento interno correspondiente de “*las personas usuarias de los servicios, actividades o equipamientos juveniles de titularidad pública*”.

ii) El art. 61.2 prevé como infracciones graves “*Las cometidas por las personas usuarias de los servicios, actividades o equipamientos juveniles de titularidad pública en los siguientes casos:*”, si bien, en el caso descrito en su apartado b) —inobservancia de los reglamentos internos correspondientes—, habla sólo de “*las personas usuarias de los servicios o equipamientos juveniles de titularidad pública*”, prescindiendo, en consecuencia, de los usuarios de actividades.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

iii) Finalmente, el art. 62.2, tipifica también como infracciones muy graves, “*las cometidas por las personas usuarias de los servicios, actividades o equipamientos juveniles de titularidad pública, en los siguientes casos:*”, pero, en esta ocasión, el de su apartado b), si se refiere a las personas usuarias de la actividades (“*El incumplimiento de las normas establecidas en la utilización del servicio o equipamiento o para la participación y desarrollo de la actividad con notoria intencionalidad o negligencia y cuando tal conducta genere una alteración en su desarrollo o funcionamiento o en la convivencia entre los propios usuarios, así como entre los usuarios con los responsables y personal del servicio, actividad o equipamiento*”).

Este Consejo no alcanza a comprender la intención de la introducción de estas variaciones. En la actual versión las personas usuarias de actividades pueden cometer infracción leve y muy grave, pero no grave y, por otra parte, la alteración de la convivencia, aun presente en toda la gradación, sólo viene especificada en la infracción muy grave.

En suma, lo anterior puede dar lugar a resultados indeseados o incompatibles con el grado de certeza jurídica que exige la tipificación legal de infracciones administrativas. Por ello, entendemos que debe realizarse una nueva redacción y determinarse de forma clara y precisa, en cada caso, su ámbito subjetivo de aplicación.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto de Ley sometido a nuestro dictamen

Segunda

El Proyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo, en especial, las contenidas en los apartados J y L del Fundamento Jurídico Cuarto.

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.



José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO