

En Logroño, a 15 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

42/21

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley de Juventud de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de Ley de Juventud de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos:

-Resolución de inicio del procedimiento, de 10-05-2021, del Excmo. Sr. Consejero.

-Memoria inicial justificativa, de la Dirección General del Instituto Riojano de la Juventud (DGIRJ), de 13-05-2021, en la que se expone que el texto inicial fue elaborado teniendo en cuenta los resultados del trámite de consulta previa y de una ronda inicial de consultas entre las Direcciones Generales con competencias en la materia. La Memoria examina el ámbito competencial de la CAR, el objeto y necesidad de aprobación de la nueva norma, su estructura y su incidencia en la normativa vigente.

-Borrador inicial del Anteproyecto, de 13-05-2021.

-Memoria complementaria, de la DGIRJ, de 17-05-2021, a fin de realizar el análisis de impacto por razón de género.

-Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante (SGT), de 18-05-2021, que examina el marco normativo, oportunidad, estructura y contenido de la norma, así como el *iter* procedimental seguido hasta ese momento y los trámites futuros a realizar.

-Diligencia, 18-05-2021, de la SGT, por la que declara formado el expediente del procedimiento para la aprobación del Proyecto de Ley de Juventud de La Rioja.

-Resolución, de la SGT, de 18-05-2021, por la que el citado Anteproyecto se somete a trámite de audiencia pública, el cual se desarrolló entre el 20-05-2021 y el 10-06-2021.

-Informe, de 24-05-2021, de la Dirección General (DG) de Cultura.

-Informe, de 26-05-2021, de la DG de Salud Pública, Consumo y Cuidados.

-Informe, de 26-05-2021, de la DG de Igualdad.

-Informe, de 31-05-2021, de la DG de Formación Profesional Integral (Servicio de Formación Profesional).

-Informe, de 1-06-2021, de la DG de Formación Profesional Integral (Servicios de Formación Permanente).

-Informe, de 1-06-2021, del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP).

-Alegaciones, de 10-06-2021, del Consejo de Juventud de La Rioja.

-Alegaciones, de 10-06-2021, de *N.G. del P.P.* de La Rioja.

-Informe, de 7-07-2021, de la DGIRJ, que examina los informes y alegaciones formuladas. Se acogen todas las propuestas remitidas por las Direcciones Generales y, en parte, las consignadas en las alegaciones. Ello da lugar a la redacción de un nuevo borrador —segundo—, que no consta en el expediente, en el que, se ha modificado, además, la estructura de Títulos, Capítulos y Disposiciones de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa.

-Memoria intermedia de tramitación, de 13-07-2021, de la SGT de la Consejería actuante, en la que se examina el nuevo borrador y se proponen nuevas modificaciones, en esencia, de carácter formal.

-Informe, de 15-07-2021, de la DG de Servicios Jurídicos, que concluye en que el Anteproyecto es conforme a Derecho y, por tanto, lo informa favorablemente.

-Borrador del Anteproyecto tras informes y alegaciones.

-Memoria “final”, de 15-07-2021, de la SGT, que examina la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para regular la materia proyectada; la estructura y contenido del Anteproyecto; y el *iter* procedimental seguido en su elaboración y tramitación, que informa favorablemente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado electrónicamente en fecha 16 de julio de 2021, y registrado de entrada en este Consejo 22 de julio de 2021, la Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Juventud, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 22 de julio de 2021, 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 correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

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

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro 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 y D.36/13),

debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley.

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (LGI); y **ii)** en los arts. 32 bis) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR), en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

2. El artículo 45 LGI, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley, que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria, que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de

disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.

4. En todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.

5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.

Según hemos señalado, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32 *bis* y siguientes de la LFAR, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr, p.e, D.17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen el art. 45 de la LGI y sus disposiciones concordantes de la LFAR.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

3. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

A la luz de lo preceptuado en las disposiciones citadas y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento general a los trámites requeridos legalmente:

A) Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32 bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR (APCAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que

se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge la Memoria inicial, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley, se habilitó en el Portal web (*Participa*) del Gobierno de La Rioja una “consulta pública”, entre los días 18-11-2020 y 10-12-2020. En este plazo, fueron recibidas cuatro aportaciones.

En definitiva, el trámite de consulta previa debe entenderse suficientemente satisfecho, si bien se sugiere la posibilidad de incorporar al expediente normativo una certificación acreditativa de la publicación web de la fase de consulta y del plazo en la que

estuvo disponible, toda vez que esa publicación constituye el elemento esencial del trámite de consulta previa, obligatorio conforme al citado art. 32 bis.1 de la Ley 4/2005.

B) Órgano competente y Resolución de inicio.

1/ En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia (...)

3. La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

En términos congruentes, el art. 45.2 LGI dispone que “*el procedimiento para la elaboración de los Proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente...*”, previsión que ha de ponerse en relación con el art. 42.1.d) LGI.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 10-05-2021, del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, que es el titular de la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro del ámbito material de competencias de dicha Consejería se hallan las relativas a la “*juventud*”, según el art. 1 del Decreto de la Presidenta 6/2020, de 24 de agosto, por el que se modifican las competencias de las consejerías de la Administración General de la CAR, fijadas en el Decreto 6/2019 de 29 de agosto, y en el Decreto 16/2019, de 7 de octubre, ambos de la Presidenta de la CAR.

La citada Resolución encomienda, además, a “*la Dirección General del Instituto Riojano de la Juventud*”, la elaboración del primer borrador del Anteproyecto y de la Memoria administrativa. A ello nada cabe objetar desde un punto de vista material competencial.

Sin embargo, de acuerdo con el vigente Decreto 47/2020, de 3 de septiembre (por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud), su correcta designación jurídica es hoy ***Dirección General de Juventud***. Es, pues, esta última DG la que hoy asume la integridad de las funciones que el anterior Decreto 40/2019, de 10 de septiembre (por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura), atribuía al Instituto Riojano de la Juventud.

Es más, conviene recordar que el Instituto Riojano de la Juventud —organismo autónomo, adscrito a la Consejería competente en materia de Juventud, creado por la Ley

7/2005, de 30 de junio, de Juventud de la Rioja— quedo extinguido por el Decreto 30/2012, de 13 de julio (de extinción del Instituto Riojano de la Juventud), al amparo del art. 28.1.2-b) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo (de organización del Sector público de la CAR); y, de hecho, la Exposición de motivos de la norma proyectada incluye, justamente, la necesidad de depurar su regulación anterior carente hoy de efectos jurídicos.

Resultan, así, incorrectas y **deben actualizarse las referencias a la Dirección General del Instituto Riojano de la Juventud** realizadas a lo largo del expediente y que también siguen estando presentes en la *web* institucional del Gobierno de La Rioja.

2/ Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

A este respecto, la Resolución de inicio omite la referencia al fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, la cual, en interpretación reiterada de este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros), debe también incluirse en la citada alusión legal de la LFAR al fundamento jurídico competencial.

Con todo, la Resolución de inicio se dicta, como se ha dicho, por el órgano competente (Decreto de la Presidenta 6/2020) y el fundamento competencial estatutario que, en esencia, ampara al Anteproyecto es recogido en la Memoria justificativa.

C) Anteproyecto.

El art. 45.2 de la LGI establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley requiere *“la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de motivos”*. A su vez, el art. 34.1 de la LFAR señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En este caso la Memoria inicial viene acompañada de un primer borrador de la disposición proyectada, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

D) Memoria inicial.

El art. 34.2 de la LFAR, en términos semejantes a los que contiene el ya citado art. 45.2 de la LGI, dispone que:

“El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

Pues bien, en el expediente consta una primera Memoria justificativa, de 13-05-2021, de la DGIRJ, que cumple de modo suficiente las exigencias previstas por ambos preceptos, en cuanto que analiza el marco normativo y competencial en que se insertará la norma en tramitación, se pronuncia sobre su oportunidad, y también hace referencia a las consultas efectuadas con carácter preliminar.

A este último respecto, indica que, con carácter previo a la elaboración del borrador de la norma, *se realizó la fase de consulta pública previa* prevista en el art. 133 LPAC'15, recibándose cuatro aportaciones; y, en la elaboración del borrador, se formuló *“una ronda de consultas con órganos de la Administración General, principalmente a nivel orgánico de Dirección General, con competencias en los sectores transversales de las políticas de juventud”*, recibándose aportaciones —señala— de las Direcciones Generales de Servicios Sociales; Dependencia, Discapacidad, y Mayores; Fondos Europeos y Oficina de Bruselas; Igualdad; Política Territorial, Urbanismo y Vivienda; e, igualmente, de la Oficina de la Presidencia.

Esta mención es bastante a efectos del cumplimiento del trámite, pero es conveniente hacer notar el interés de explicitar o concretar el tenor y los resultados de las referidas consultas. A este respecto, la Memoria únicamente alude a que dos de las cuatro aportaciones, en la fase de consulta previa, sugirieron la inclusión en la nueva norma de la regulación del Consejo de la Juventud de La Rioja, tal y como hace el borrador del Anteproyecto. No se explicita, en cambio, ninguno de los resultados de la ronda de consultas administrativas.

A la citada Memoria inicial, se suma i) una Memoria complementaria de la DGIRJ, de 17-05-2021, a fin de realizar el análisis de impacto por razón de género, en línea con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y ii) una Memoria de la SGT actuante, de 18-05-2021, que examina de nuevo

el marco normativo, oportunidad, estructura y contenido de la norma, así como el *iter* procedimental seguido hasta ese momento y los trámites futuros a realizar.

E) Estudio económico.

El art. 45.3 de la LGI exige que, a la Memoria inicial, se adjunte *“un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas”*, y, en los mismos términos, el art. 34.3 de la LFAR señala que:

“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

El objetivo que persigue el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 LGI y 34.3 LFAR, es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta asimismo el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, la Memoria inicial de la DGIRJ, de 13-05-2021, aunque no alude a este estudio económico, señala *“que la norma no conlleva en sí misma un compromiso ni un aumento de gasto cuantificado”*; y, de forma expresa, la Memoria de la SGT actuante, de 18-05-2021, justifica su no inclusión, *“por cuanto, de su aprobación, no se deriva la*

realización efectiva, ni de gastos ni de inversiones, al encontrarse su régimen de financiación dentro de los presupuestos generales de la Dirección General del Instituto Riojano de Juventud, que deban aprobarse mediante la correspondiente Ley de Presupuestos, y no conllevar incremento del gasto”.

Sin embargo, atendido el contenido dispositivo del Anteproyecto, puede observarse, en relación con la vigente Ley de juventud de 2005, que su Título I amplía la relación de *“sectores de actuación transversal”* y, en buena parte, prevé una acción pública más intensa dentro de los mismos; o que su Título II singulariza una específica *“Política de promoción juvenil”*, que, según el art. 24.1 —artículo que encabeza ese Título— comprende *“el conjunto de actividades, servicios y equipamientos que son puestos al servicio de las personas jóvenes con la finalidad de propiciar su desarrollo personal y social, su interrelación entre iguales y con la sociedad en la que se encuentran, mediante el desarrollo y fomento de su creatividad, su movilidad, favoreciendo su acceso a una educación no formal que favorezca su empleabilidad y su acceso a la información de las acciones que componen dicha política, así como la desarrollada en el marco de los sectores de la política transversal de juventud”*. La propia Exposición de motivos señala, además, que con ello la Ley *“persevera en su fin de avanzar en la mejora de la calidad de las prestaciones propias y diferenciadas de la promoción juvenil”*.

Pues bien, por lógica, la efectividad y mejora de esas *medidas de fomento o promoción* habrán de entrañar un coste económico; y, como es evidente, la hipotética aprobación del Proyecto de Ley y su consiguiente conversión en norma con rango de Ley formal, entrañaría la manifestación, por el legislador autonómico, de una voluntad favorable a la adopción de esas medidas, e impondría al Poder Ejecutivo la obligación de acometerlas.

En definitiva, lo cierto es que, por genéricas o inconcretas que sean las previsiones que lucen en el Anteproyecto, y por difícil que sea en este momento una cuantificar con precisión el importe al que habría de ascender la financiación de esas medidas de fomento, su efectividad habrá de exigir, necesariamente, la asunción de obligaciones presupuestarias a cargo de la Hacienda autonómica, sin las cuales resultaría imposible sufragarlas.

Por otra parte, de forma singular, la introducción de un régimen de inspección y sanción en materia de juventud, por fuerza, también acarreará cierto impacto económico. El propio art. 56, que encabeza el Título VI, dedicado a este régimen sancionador, señala así que la Administración destinará *“los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de la función inspectora”*.

Por ello, a juicio de este Consejo, la norma proyectada es susceptible de generar nuevas obligaciones económicas para la Hacienda pública riojana, de modo que *resultaría*

necesario incorporar al expediente de elaboración del Proyecto de Ley un estudio económico, que estime la cuantía de esas obligaciones, así como el posterior examen de dicho estudio por la Oficina de Control presupuestario (art. 40.2 LHR).

Con ello, se aportarían elementos de juicio que, sin duda, permitirían realizar un análisis más acabado de las implicaciones presupuestarias que habrían de seguirse de la aprobación del Anteproyecto: primero, por el Consejo de Gobierno, que ha de acordar la aprobación del Proyecto de Ley; y, luego, por el Parlamento de La Rioja, en la fase de tramitación parlamentaria del Proyecto.

F) Formación del expediente.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

La declaración de la SGT actuante a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 18-05-2021, que resulta conforme con el precepto transcrito.

G) Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la

participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental: i) estamos ante un imperativo constitucional *ex art 105.a) CE*, que, sin bien no configura un derecho subjetivo, *no es una mera norma programática* (STC 17/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la *participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración*” (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) “se trata de un *principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos*, así como de una *garantía para el mayor acierto* de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa” (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); iv) y conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

En suma, la CE condiciona el desarrollo legislativo en este ámbito y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el caso presente, el 20-05-2021 se publicó en el BOR la Resolución de la SGT actuante de 18-05-2021, por la que se procedió a abrir un trámite de audiencia pública por un plazo de 15 días hábiles (del 20 de mayo al 10 de junio de 2021), que permitió a los ciudadanos y entidades interesadas formular telemáticamente sus aportaciones o alegaciones.

Finalizado el trámite, según señala la Memoria de la SGT actuante, de 13-07-2021, se recibieron alegaciones del Consejo de Juventud de La Rioja y de *N.G. del P.P.*, que constan en el expediente (fols. 72 y ss.). La citada Memoria señala, además, que el texto del Anteproyecto se envió también al *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja, de conformidad con el art. 9 LTR (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja).

En definitiva, el trámite de audiencia ha sido satisfecho, al margen de que el concreto tenor de esta Ley —en conexión con esa interpretación favorecedora a la que aludíamos— parecía invitar a realizar, además, la audiencia corporativa *opcional*, que contempla también el citado art. 36 LFAR.

En cualquier caso, cabe subrayar que el Consejo de Juventud de La Rioja (referente básico, como representante juvenil, de una hipotética audiencia corporativa; a la par que objeto directo de regulación del Anteproyecto) ha formulado alegaciones en la fase de audiencia pública.

H) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Por su parte, el art. 45.4 LGI, específicamente referido a la tramitación de los Proyectos de Ley, dispone que *“en todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los Anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente”*.

Pues bien, en el procedimiento que nos atañe obran emitidos los siguientes informes, que se exponen por su orden cronológico: i) de la DG de Cultura, de 24-05-2021; ii) de la DG de Salud Pública, Consumo y Cuidados, de 26-05-2021; iii) de la DG de Igualdad, de 26-05-2021; iv) de la DG de Formación Profesional Integral (Servicio de Formación Profesional), de 31-05-2021; v) de la DG de Formación Profesional Integral (Servicio de Formación Permanente), de 1-06-2021; vi) del SOISP, de 1-06-2021; vii) de la SGT de la Consejería actuante, de 13-07-2021; y viii) de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 15-07-2021.

Se ha cumplido, por tanto, adecuadamente esta fase procedimental, a salvo, de la indicación que efectuaremos en el siguiente apartado 4/.

1/ Consta el informe emitido por el SOISP (ex art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos), el cual incluye una valoración económica de las cargas administrativas estimadas, de conformidad con el art. 34.2 LAE (Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa).

2/ El informe de la DGIRJ, de 7-07-2021, acoge todas las propuestas planteadas por referidas Direcciones Generales del Gobierno de La Rioja y, parcialmente, las presentadas durante el trámite de alegaciones, y señala que *“ha procedido a realizar un nuevo texto del Anteproyecto con las incorporaciones y modificaciones”*; el cual, sin embargo, no consta en el expediente, lo que dificulta seguir la evolución que ha ido experimentando el texto. Se sugiere, así, su incorporación, a fin de completar aquél.

Por su parte, el informe de la SGT actuante, de 13-07-2021, estudia el antedicho *segundo borrador* y propone algunos nuevos cambios, de carácter básicamente formal, que dan lugar al borrador definitivo del Anteproyecto.

3/ Los Servicios Jurídicos (en su informe de 15-07-2021) no plantean ninguna objeción a la tramitación y contenido del Anteproyecto y, por ende, lo informan favorablemente. Por lo demás, su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

4/ No se ha recabado, sin embargo, el informe de la Oficina de Control Presupuestario (OCP). A criterio de este Consejo Consultivo, por los motivos expuestos al analizar el estudio económico de la norma en tramitación, debería interesarse el informe de ese Centro directivo, a los efectos contemplados en el art. 40.2 LHR.

A lo dicho allí cabe sumar que la pertinencia de dicho informe, tal y como la Memoria inicial del Anteproyecto subraya, viene fundamentada en que *“su Título V regula las pautas generales de un régimen de financiación dirigido, por un lado, a posibilitar el cumplimiento de las competencias establecidas al recoger la consignación de cantidades anuales en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de dichas competencias, e incluye también una dotación anual específica para el Consejo de la Juventud de La Rioja en su art. 47.5 ..., y por otro, establece una colaboración financiera en base a un sistema de subvenciones o convenios que posibilite el cumplimiento de los objetivos previstos en el borrador”*.

Si se recabase la intervención de la OCP y, como resultado de esta, se produjera alguna modificación en el texto analizado por los Servicios Jurídicos, debería retrotraerse

el procedimiento con el fin de que estos pudieran examinar el nuevo texto, dado que, como recordábamos más arriba, su intervención debe ser la última.

I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria final, firmada por la SGT actuante el 15-07-2021.

De nuevo, en la hipótesis de que se retrotrajese el procedimiento con el fin de facilitar la intervención de la OCP, y de que este trámite propiciara alguna modificación en el texto; tras el nuevo informe de los Servicios Jurídicos, la SGT debería emitir una segunda Memoria final, a fin de dar cumplimiento a los art. 45.4 de la LGI y 39 de la LFAR.

3. Por todo lo expuesto, se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 LGI, con la salvedad señalada en los apartados E) y H-4/ de este Fundamento Jurídico.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. Planteamiento general.

A) La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

Es justamente así, en el ámbito de sus competencias, en el que puede desarrollar el mandato, al que, en gran parte, responde el presente Anteproyecto, de “*promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”, impuesto a todos los poderes públicos en el art. 48 CE.

B) Pues bien, 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 también 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).

C) En segundo lugar, debemos referirnos a 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.

La juventud, además, es un concepto que carece de determinación jurídica precisa previa —y, menos aún, estable—, y se halla ligado a múltiples factores, sociales, económicos, políticos e históricos, entre otros. Por ello, las normas jurídicas referidas a la juventud fijan su inicio y final de forma variable y dependiente del tenor material de la disposición de que se trate. Con todo, en general, dicho inicio suele marcarse en los 16 o 14 años (el llamado “menor maduro”), si bien el Anteproyecto rebaja dicha edad a los 12 años, incluyendo así en su ámbito a los conocidos como “adolescentes jóvenes”, lo que intensifica, aún más, la eventual convergencia con la competencia en materia de menores.

D) Por último, 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 Anteproyecto.

E) En suma, es clara la competencia autonómica para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, 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 (Ley 7/2005) y Ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja (Ley 2/1986).

2. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

A) Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

B) Como es sabido, no existe una reserva competencial a favor de Estado en la materia específica de juventud, pero conviene tener presente que es competente para establecer, ex art. 149.1.1ª CE, las **condiciones básicas** que garanticen la igualdad de todos

los españoles en el ejercicio de sus derechos, sin perjuicio —eso sí— de dejar constancia de que la aplicación de dicha disposición a los principios rectores, como es el caso del art. 48, no ha tenido una respuesta uniforme en la jurisprudencia constitucional.

En cualquier caso, dicha competencia estatal, no impide la regulación autonómica; y *“no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma”* (por todas, STC 37/1987, FJ 9).

No se trata, en suma, de una regulación básica, sino de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de dicha igualdad; y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

En suma, en ausencia de dichas *condiciones básicas*, no existe canon de referencia que permita realizar un juicio de constitucionalidad de la normativa autonómica desde esta perspectiva.

C) Objetivo destacado del Anteproyecto es dar impulso al **asociacionismo juvenil** y a su participación social (art. 21). Crea el registro de Asociaciones juveniles (art. 45) y configura ahora al Consejo de la Juventud y a los Consejos locales y comarcales —en línea con la naturaleza atribuida igualmente al Consejo de la Juventud de España— como Corporaciones de Derecho público de base asociativa (arts. 46 y 49), a la par que integra su regulación —ahora prevista de forma singular en la Ley 2/1986— dentro de la Ley general de juventud proyectada.

Pues bien, en general, la incidencia autonómica en el derecho fundamental de asociación tiene como límite la reserva orgánica en cuanto a su desarrollo (art. 81 CE), así como las eventuales *condiciones básicas* establecidas al albur de nuevo del art. 149.1.1ª CE.

El EAR’99, además, confiere a la CAR únicamente competencias de ejecución en esta materia.

Con todo, ello no significa que la CAR carezca de competencia para regular *“aspectos relacionados con las asociaciones cuyos fines y actividades coincidan con materias de competencia autonómica”*, como ocurre con la materia de juventud (cfr. SSTC 157/1992, FJ 2; 173/1998, FFJJ 3 y 7; y 135/2006, FJ 2).

En suma, la CAR no puede regular el ejercicio del derecho fundamental, ni el régimen jurídico general de las asociaciones juveniles; y, en efecto, a juicio de este

Consejo, nada hay en el texto del Anteproyecto que sobrepase dicho límite, pues la Ley proyectada se remite genéricamente a la normativa de asociaciones (arts. 44, 46 o 49) y se centra en la acción de fomento, ámbito expresamente reconocido, por la STC 157/1992, FJ2, dentro de la competencia autonómica, cuando expresa que:

“Concretamente, desde la competencia exclusiva en materia de juventud ... puede, por ejemplo, otorgar a las asociaciones juveniles beneficios, subvenciones y apoyos de diversos tipos y para ello no sólo puede adoptar medidas organizativas relativas a su propia Administración, sino que también puede exigir a las asociaciones que deseen acogerse a esos beneficios el cumplimiento de unos requisitos administrativos -como, por ejemplo, la inscripción en determinados registros- e incluso la posesión de determinadas características específicas. Cabe, pues, que, desde el título de la juventud, puedan ejercerse actividades de fomento de las asociaciones juveniles y establecer las condiciones que deben poseer esas asociaciones para poder acceder a esas ayudas”.

D) La materia “juventud”, dada su evidente transversalidad, presenta una notable complejidad, como regla operativa de división o reparto competencial pues conforma un ámbito interdisciplinar que, como ha reiterado la doctrina y la jurisprudencia, viene caracterizado por la concurrencia y entrecruzamiento de diversos títulos competenciales y, a la postre, la suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos. Cabe, así, recordar, a estos efectos, los títulos que ostenta el Estado ex art. 149 CE sobre relaciones internacionales, legislación laboral, salud, medio ambiente o educación, entre otros.

No obstante, a juicio de este Consejo, el Anteproyecto sometido a dictamen se mantiene estrictamente dentro del marco de las competencias de la CAR, pues:

1/ Las políticas transversales en materia de juventud, establecidas en su Título I, se ciñen a la determinación de acciones, para apoyo de la juventud, de fomento, promoción o impulso, en diversos sectores de la acción pública autonómica, que se hallan, por tanto, muy alejadas del espacio de regulación sectorial reservado al Estado.

2/ Otro tanto cabe decir del Título II. La específica política riojana de “*Promoción juvenil*”, se traduce en “*el conjunto de actividades, servicios y equipamientos que son puestos al servicio de las personas jóvenes con la finalidad de propiciar su desarrollo personal y social*” (art. 24), lo cual, resulta claro, tiene un estricto y directo encaje en la competencia de la CAR en materia de juventud. Por lo demás, el Anteproyecto, en esencia, integra, reordena y actualiza lo previsto ya en los Títulos IV y VII de la actual Ley 7/2005.

3/ En cuanto al Título III, dedicado 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, no se observa tampoco ninguna extralimitación competencial. Singularmente, en lo relativo a la *educación no formal*, se atiene plenamente a lo

previsto en el art. 5 *bis* LOE (la vigente Ley orgánica 2/2006, de Educación) que tiene carácter básico, cuando establece que:

“La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad”.

4/ Sobre el Título IV (*“Participación y voluntariado juvenil”*), ya hemos manifestado nuestro juicio de corrección competencial, que cabe extender a los Títulos V (*“Organización administrativa y Régimen financiero”*) y VI (*“Régimen sancionador”*), trasunto de los anteriores.

E) Por tanto, a la vista de todo lo anterior, resulta claro, a juicio de este Consejo, que la CAR está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias que son objeto de la norma proyectada.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, 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.

Quinto

Análisis del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

A) De carácter global.

Sin perjuicio de las consideraciones que se van a formular, sobre preceptos concretos del texto y la objeción sustantiva que seguidamente expondremos, el Anteproyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse, por lo que merece un juicio general favorable a este Consejo Consultivo.

B) De naturaleza sustantiva.

Como advertíamos, la corrección jurídica sustantiva que acabamos de manifestar, a juicio de este Consejo, debe matizarse en relación con la utilización y genérica remisión de la norma proyectada a la demarcación comarcal riojana, a fin de crear, en ese ámbito, ***“Consejos comarcales de la juventud”***

Las Comarcas no son hoy en la CAR una realidad jurídica; su existencia y determinación se sitúa en un ámbito geográfico, socioeconómico, cultural, histórico, o político; pero administrativamente no son, actualmente, una demarcación territorial en La Rioja, a la que puedan ligarse, sin más, efectos jurídicos.

Recordemos que, tras la reforma estatutaria de 1999, en La Rioja, las “comarcas” son una demarcación territorial potestativa dependiente de la Ley, frente a la imperatividad derivada de la versión inicial del EAR de 1982. En este sentido, la LALR (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja) se limita a prever su eventual constitución en un futuro mediante una Ley que apruebe la demarcación territorial de La Rioja, como paso previo y necesario para la posible creación de Comarcas (que también corresponde al Parlamento por Ley).

Obviamente, nada de lo anterior existe actualmente y, por tanto, no parece aconsejable su utilización, sin mayor especificación, como elemento delimitador de la aplicación de normas jurídicas, las cuales, en realidad, estarían aludiendo a un término que carece de definición jurídica vinculante.

Conviene, además, tener presente que el Anteproyecto, en ninguna de sus múltiples alusiones a la *comarca* (arts. 44.3-d; 47.2-c; 48.2; 49.1,4,6 y 8; y 53-c) la adjetiva o concreta, como *natural*, algo que se realiza, repetidamente, en la vigente Ley 2/1986; y

ello, a pesar de que tampoco dicho adjetivo cierra totalmente la indeterminación que conlleva el término *comarca*.

En suma, desde el prisma de la seguridad jurídica, si el legislador —o igualmente el Gobierno— desea utilizar esta nomenclatura o categoría como referencia de aplicación de algunas de sus disposiciones, debería incluir o identificar, expresamente y a esos efectos, cuáles son, e estos efectos, esas *comarcas* y que municipios integran cada una de ellas.

Por tanto, en opinión de este Consejo, el Anteproyecto normativo examinado debe necesariamente ser corregido en este punto.

C) De carácter formal.

Con carácter previo al análisis del articulado, y a la vista de la lectura del borrador del Anteproyecto, este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de técnica o estilo normativo, desea formular unas consideraciones de índole formal, con el ánimo de aportar elementos de juicio que puedan resultar útiles tanto en la aprobación final del Proyecto de Ley, como en su ulterior tramitación parlamentaria.

1/ Algunos de los preceptos del texto examinado no resultan, en un plano jurídico, fácilmente inteligibles, al emplear términos que no son reconducibles con nitidez a los campos semánticos y a los conceptos jurídicos generalmente utilizados en la redacción de las disposiciones normativas. Así, pueden citarse, como ejemplos, expresiones como “que facilite la **motivación óptima** para su desarrollo personal” (art. 1); “convivencia **en positivo**” (art. 2 h); “para que las personas jóvenes puedan dirigir **bien...sus vidas**” (art. 2 n); “potenciar un sistema que incentive...la **perseverancia, el compromiso y la flexibilidad**” (art. 5.4); “ejercicio **crítico**” de los derechos que les asisten como consumidores (art. 9); o “acoger en los procesos de la política juvenil las **expresiones espontáneas de participación juvenil**” (art. 44.2).

2/ En otras ocasiones, la redacción, en un solo párrafo o en frases sucesivas, de una pluralidad de elementos atinentes al objeto regulado desemboca en un texto que resulta también difícilmente inteligible. Obsérvese, en este sentido, los tres ejemplos que reproducimos a continuación:

-Art. 2-m): “Promoción del valor de la solidaridad y el voluntariado, como fundamento básico de la convivencia, y, en concreto, del voluntariado joven como una oportunidad de adquisición de habilidades, recursos y experiencia que empodere y profesionalice, cada vez más, el perfil de la persona joven, con la intención de que lo pueda aplicar de la manera más efectiva en su posterior vida profesional se potenciará el reconocimiento social y la acreditación de las habilidades adquiridas en el ejercicio de la acción voluntaria”.

-Art. 5.3, párrafo segundo: *“Las personas jóvenes serán incentivadas con una orientación laboral y académica a través de itinerarios formativos académicos y laborales personalizados como medida de aprendizaje a lo largo de toda la vida”.*

-Art. 15: *“La Administración de la CAR fomentará el voluntariado joven, potenciando las acciones dirigidas por y para la juventud desde el voluntariado, tanto en la acreditación de las habilidades adquiridas en la acción de voluntariado como en la protección de las personas jóvenes voluntarias, asegurando las buenas prácticas por parte de las entidades prestadoras de servicios a la juventud, deberán integrarse, cuando proceda, en el diseño y ejecución de las políticas públicas en las que la juventud riojana pueda expresar, con su colaboración y esfuerzo personal, el valor de la solidaridad”.*

3/ El **art. 4, apartado 5, párrafo primero**, carece de un mínimo carácter prescriptivo o dispositivo y, por ello, encontraría mejor acomodo en la Exposición de motivos que en el articulado de la Ley, cuyos preceptos deben describir con precisión supuestos de hecho y atribuir a esos supuestos de hecho consecuencias jurídicas concretas. De hecho, cabe hacer notar que dicha disposición es reproducida igualmente en la Exposición de motivos que acompaña el borrador.

4/ Por último, otros apartados e incisos presentan problemas de redacción o de concordancia que convendría depurar.

-El **art. 4**, en la referencia alfabética de sus apartados, repite las letras i) y j).

-El **art. 32.2** se refiere a la *“Dirección General con competencia en materia de políticas de juventud”*, lo cual podría dar lugar a confusión y sería preferible que se refiriera, tal y como hacen el resto de las disposiciones de esta norma, a la *“Dirección General competente en materia de juventud”*.

-El **art. 49.1** presenta una redacción confusa y su lectura actual induce a pensar que se han omitido en su redacción algunos términos.

-El **art. 49. 3**, relativo al composición de los Consejos locales y comarcales de la juventud, establece que podrán ser miembros, sin mayor precisión, las entidades señaladas en el art. 43.3, lo cual, aun cuando se remita a los términos de un futuro Reglamento, estaría dando literalmente cabida al propio Consejo de la Juventud de la Rioja, previsto en la letra c) del antedicho art. 43.3. Por ello, entendemos que debe redactarse este apartado con mayor precisión o claridad, si, como parece, no es intención de la norma (pues los Consejos locales y comarcales son miembros natos del Consejo de la Juventud de La Rioja, según establece el art. 48.3).

5/ Por todo ello, se sugiere, a la Consejería promotora del Anteproyecto, que realice una revisión del texto, con el fin de mejorar su claridad y precisión, lo que permitirá

identificar mejor el mandato normativo contenido en cada uno de sus preceptos y, en definitiva, redundará en la mejor aplicación futura de la Ley y en su más completo conocimiento por la ciudadanía. Conviene así recordar que el carácter programático de buena parte de sus normas 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 posible.

2. Observaciones concretas al articulado.

A) Sobre el art. 7.2.

El **art. 7.2** establece la obligación de que “*todas las actuaciones de fomento, subvenciones y ayudas de las Administraciones públicas destinados a las personas jóvenes valorarán la participación de las mismas en el desarrollo y ejecución de los proyectos y acciones objeto de subvención*”. Pues bien, dado su directo carácter prescriptivo, convendría aclarar el sentido o ámbito concreto de dicha valoración, un tanto críptica en la actual redacción.

B) Sobre el art. 8.1.

El **art. 8.1** establece que la CAR “*fomentará **todas** las iniciativas culturales juveniles*”, lo cual, a juicio de este Consejo, parece responder más bien a un exceso en la redacción, que a una verdadera intención u objetivo público.

C) Sobre el art. 36.2, en conexión con el art. 36.1-b).

El **art. 36.2**, en el marco de los *campamentos juveniles*, exige la correspondiente autorización administrativa, cuando se trate de la “*modalidad de acampada juvenil*”, pero dicha modalidad no se ha definido o identificado previamente en la tipología de campamentos determinada por el art. 36.1 b).

D) Sobre los arts. 60, 61 y 62.

Los arts. citados establecen, respectivamente y, en parte, *de modo interdependiente*, las infracciones leves, graves y muy graves en dos ámbitos subjetivos distintos; sin embargo, la concreción de estos ámbitos presenta, en cada caso, ligeras variantes incompatibles con la precisión que, especialmente en materia sancionadora, requiere su plasmación normativa, como resulta de las siguientes consideraciones:

1/ Respecto a los prestadores, gestores o responsables de la acción juvenil:

-La normativa proyectada es la siguiente: i) a tenor del **art. 60. 1** son infracciones leves: *“las cometidas por personas, organizaciones y entidades responsables de la prestación de servicios, o actividades, así como la gestión de equipamientos juveniles de la política de promoción juvenil en los siguientes casos”*; ii) según el **art. 61.1**, son infracciones graves: *“las cometidas por personas, organizaciones y entidades que presten servicios juveniles en los siguientes casos”*; y iii) según, el **art. 62.1**, son infracciones muy graves: *“las cometidas por personas, organizaciones y entidades que presten servicios o actividades juveniles o gestionen equipamientos de la política de promoción juvenil en los siguientes casos”*.

-Antes que nada, conviene recordar que los términos *equipamientos, servicios y actividades* tienen un concreto ámbito y definición en el Anteproyecto (véanse arts. 24 y ss.) y se hallan además sometidos a una *“reserva de denominación”* (art. 25).

-Ello sentado, cabe observar: i) que las infracciones leves se anudan a las personas, organizaciones y entidades *“responsables”* de la prestación de los *servicios, actividades* y gestión de los *equipamientos*; ii) que las graves, en cambio, a los que *“presten servicios juveniles”*, lo que, por un lado, parece ampliar su ámbito subjetivo a los meros prestadores no responsables y, de otro, el término *“servicios”*, en esta ocasión, parece tener un significado genérico u omnicomprensivo, pero su tenor literal lleva a interpretarlo referido sólo a los *“servicios”* definidos como tales en el art. 24.3; y iii) que, por último, las muy graves, se ligan igualmente a los prestadores, pero ahora lo son de *“servicios o actividades juveniles o gestionen equipamientos”*.

2/ Respecto a las personas usuarias:

-El **art. 60.2** considera infracciones leves, la inobservancia de las normas del reglamento interno correspondiente, de *“las personas usuarias de equipamientos juveniles de titularidad pública, cuando tal conducta no genere una alteración en el funcionamiento o en la convivencia de la instalación o servicio”*. Ello parece ceñir, por tanto, las infracciones leves a los usuarios de equipamientos y, si acaso, dado su inciso final, a las personas usuarias de los servicios juveniles, pero no cubre el supuesto de usuarios de actividades.

-El **art. 61.2** prevé como infracciones graves *“Las cometidas por las personas usuarias de los servicios o instalaciones juveniles de titularidad pública en los siguientes casos”*. Es decir, ahora se alude expresamente a los usuarios de los servicios; pero, en el caso de los equipamientos, sólo se alude a las *“instalaciones”*, que son únicamente un tipo de *“equipamiento”* a tenor del art. 24 2. No obstante, en

el apartado b) de este precepto, en relación con la inobservancia de los reglamentos internos correspondientes, se habla de *“las personas usuarias de los servicios o equipamientos juveniles de titularidad pública”*, cubriendo, en consecuencia, cualquier clase de dichos equipamientos.

-Finalmente, **el art. 62.2**, tipifica como infracción muy grave, *“las cometidas por las personas usuarias de los servicios, actividades o equipamientos juveniles de titularidad pública, en los siguientes casos”*, de forma, en esta ocasión, que quedan claramente afectados los usuarios de todos los elementos integrantes de la Política de Promoción Juvenil: actividades, servicios y equipamientos (art. 24.1).

3/ En suma, no se alcanza a comprender la intención de la introducción de estas variaciones (que, excepción hecha de la aludida dualidad prestador y responsable de la prestación, no se hallan, en cambio, presentes en el primer borrador de la norma), y pueden dar lugar a resultados indeseados o incompatibles con el grado de certeza jurídica que exige la tipificación legal de infracciones administrativas.

4/ Por ello, este Consejo entiende que debe realizarse una nueva redacción y determinarse de forma clara y precisa, en cada caso, su ámbito subjetivo de aplicación.

E) Sobre el art. 67-a).

El **art. 67-a)** atribuye competencia sancionadora, en el supuesto de infracciones leves y graves, a la persona titular de la *“Dirección General del Instituto Riojano de la Juventud”*, cuando, por las razones ya expuestas en el apartado B) de nuestro Fundamento Jurídico Segundo, correspondería a la *“Dirección General competente en materia de juventud”*.

F) Sobre la Disposición Derogatoria Única.

La DD Única omite la relación que anuncia de las normas derogadas expresamente por la que se pretende aprobar, algo que, obviamente, debe incorporarse, tal y como, por lo demás, hacía la DD del primer borrador de la norma.

Por otra parte, ha desaparecido también el apartado 2, incluido en el primer borrador de la norma, previendo que *“Las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta Ley que regulan la misma materia que aquellas”*, lo que, a nuestro juicio, debe subsanarse en tanto su incorporación expresa incrementa la seguridad y certeza normativa.

CONCLUSIONES

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley, con la salvedad señalada en los apartados 3-E) y H-4/, del Fundamento Jurídico Segundo.

Segunda

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

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, especialmente, las explicitadas en los apartados 1-B), 2-D), 2-E) y 2-F), del Fundamento Jurídico Quinto.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero