



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 23/2010, de 5 d'agost,  
sobre el Projecte de llei de polítiques de joventut**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el Projecte de llei de polítiques de joventut (BOPC núm. 778, de 22 de juliol de 2010).

## ANTECEDENTS

1. El dia 28 de juliol de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del President del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 661), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el dia 27 de juliol de 2010, a instància del senyor Oriol Pujol i Ferrusola i catorze diputats més, en relació amb el Dictamen de la Comissió de Benestar i Immigració sobre el Projecte de Llei de polítiques de joventut, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell dictamen en relació amb el Projecte de llei de polítiques de joventut, en especial en referència als seus articles 7, 8, 9, 10 i 11 «que defineixen el marc competencial de la Generalitat en l'àmbit de les polítiques de joventut», i els articles 12 i 13 «que estableixen les competències locals i dels ens supramunicipals».

A parer dels peticionaris, «cal determinar si l'actual redactat d'aquests articles del projecte de llei objecte de la present petició de dictamen, contravenen el principi d'autonomia local consagrat a l'article 86 de l'EAC».

La fonamentació jurídica que figura en l'escrit de sol·licitud és la següent:

*«Tot i que l'article 142 de l'EAC estableix les polítiques de joventut com a competència exclusiva de la Generalitat cal esmentar que l'any 1994 el Consell Consultiu va afirmar que aquest títol competencial abastava tan sols, a títol merament enunciatiu, tot allò relacionat amb estudis sobre problemes juvenils, foment de la cooperació juvenil, activitat associativa i participació social dels joves, cases de joventut, clubs juvenils, residències, campaments o camps de treball per a joves; en aquell mateix dictamen, el mateix Consell Consultiu, va advertir que tant l'Estat com les*

*comunitats autònomes que haguessin assumit les competències corresponents podien incidir en la matèria de la joventut des d'altres títols competencials, com eren l'ensenyament, la cultura, el treball, l'esport i el lleure, etc.*

Al nostre entendre, l'actual legislació en polítiques de joventut ha tendit a descentralitzar, d'altra banda, les polítiques de joventut, dotant de facto tant als ens locals com als supramunicipals (en concret les comarques) d'un corpus competencial propi que clarament pot quedar afectat per la redacció d'aquest nou projecte de llei.

De fet l'art. 142 de l'EAC circumscriu la competència exclusiva en matèria de joventut a:

"a) El disseny, l'aplicació i l'avaluació de polítiques, plans i programes destinats a la joventut.

b) La promoció de l'associacionisme juvenil, de les iniciatives de participació de la gent jove, de la mobilitat internacional i del turisme juvenil.

c) La regulació, la gestió, la intervenció i la policia administrativa d'activitats i instal·lacions destinades a la joventut."

No essent uns "numerus clausus", sí que determina el mínim competencial de la Generalitat i, per tant, a partir d'aquí caldrà ajustar el marc normatiu a la participació que en altres àmbits ja facin d'altres administracions en aquest cas la local. En aquest sentit, la pròpia Generalitat de Catalunya ha desplegat tota una política de descentralització de competències en matèria de Joventut ja des de l'any 1993 (Decret 192/1993) als ens locals que poden alterar-se de forma substancial.

De fet, i pel que aquí ens pertoca, algunes de les atribucions que fa aquesta Llei a la Generalitat entren, al nostre entendre, en col·lisió amb les competències locals reconegudes en l'art. 84 EAC i molt especialment en els apartats:

b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.

d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.

k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 29 de juliol de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de Dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Julio Añoveros Trias de Bes.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb allò que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei reguladora d'aquest Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants,

al Parlament, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i l'aprovació del Dictamen el dia 5 d'agost de 2010.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Com s'ha posat de manifest en els Antecedents, se sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre si els articles 7 a 13 del Projecte de Llei de polítiques de joventut poden contravenir el principi d'autonomia local consagrat a l'article 86 EAC.

Per tal de determinar amb precisió l'objecte d'aquest Dictamen, cal emmarcar els preceptes respecte dels quals es requereix el nostre parer en la norma sol·licitada.

D'acord amb l'article 1, l'objecte del Projecte de Llei és establir un marc normatiu i competencial per a desenvolupar les polítiques de joventut. Aquesta previsió es concreta en la part dispositiva del Projecte de Llei que consta de quaranta-vuit articles, agrupats en cinc capítols, tres disposicions addicionals, set de transitòries, una de modificativa (de la Llei 38/1991, de 30 de desembre), una derogatòria (del Decret 116/1983, de 28 de març) i una de final, que estableix l'entrada en vigor de la Llei al cap d'un mes d'haver estat publicada en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Com assenyala el preàmbul del Projecte de Llei, per primera vegada s'efectua el desplegament legislatiu de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de joventut ja prevista a l'article 9.26 de l'EAC de 1979 i que, actualment, figura a l'article 142 EAC, el qual, se'ns diu, s'ha fet ressò de l'evolució soferta i «reconeix i positivitza la joventut com a concepte transversal en establir que els poders públics han de promoure polítiques públiques que afavoreixin l'emancipació dels joves, facilitant-los l'accés al món laboral i a l'habitatge» (apt. II). Les polítiques esmentades, s'adrecen a tots els joves empadronats en un municipi de Catalunya i als membres de les comunitats catalanes de l'exterior, en ambdós casos d'acord amb la normativa sectorial corresponent (art. 3) entenent per joves, amb caràcter general, el conjunt de persones entre setze i vint-i-nou anys amb residència a Catalunya (art. 1 bis.b).

A grans trets, i segons es destaca en el preàmbul (apt. VI), el Projecte de Llei «avança» en el reconeixement de les polítiques de joventut en una triple direcció: en primer lloc, dota la matèria de joventut «d'un cos jurídic i administratiu sòlid, consensuat i participat». En segon lloc «situa el Pla nacional de joventut de Catalunya en el centre de les polítiques de joventut de la Generalitat, dels governs locals i de les entitats», i, en tercer lloc, «crea la Xarxa nacional d'emancipació juvenil».

A més dels instruments amb què es duen a terme les polítiques de joventut, la llei regula «les persones que les fan possible» (apt. V del preàmbul), definint els professionals en polítiques de joventut (art. 29); així com també preveu les estructures i les formes i processos de participació juvenil (cap. IV). Finalment, el Projecte de Llei regula els mecanismes de finançament per a l'execució de la llei (cap. V).

Pel que fa als preceptes objecte del nostre Dictamen, aquests s'integren en la secció segona del capítol primer del Projecte de Llei, dedicada a la distribució de competències, d'acord amb la pretensió del Projecte d'«aclarir els rols que les diferents administracions [...] poden exercir en aquesta matèria» (apt. III

del preàmbul). En concret, en els articles 7 a 11, es detallen les competències i l'exercici i les funcions en l'àmbit de la Generalitat (Govern, departaments i Consell Nacional de la Joventut de Catalunya), com també el paper dels municipis i dels ens locals supramunicipals (art. 12 i 13 respectivament).

De la lectura de la sol·licitud de Dictamen, tot i la seva fonamentació de vegades poc precisa, es pot inferir que l'esmentada contravenció a l'autonomia local garantida per l'article 86 EAC, sostinguda pels peticionaris, s'entendria causada, d'una banda, per l'afectació dels preceptes de la norma dictaminada a la situació *de facto* de descentralització i atribució de competències als ens locals per part de la Generalitat en la matèria de joventut, i, de l'altra, per la col·lisió d'aquests preceptes amb les competències locals pròpies reconegudes en les lletres *b*, *d* i *k* (s'entén de l'apt. 2) de l'article 84 EAC. Tot i això, aquest Consell considera que no es pot pronunciar sobre situacions de fet derivades de l'acció de govern, sinó que ha de cenyir la seva anàlisi a la possible afectació dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat, per la qual cosa el nostre pronunciament se centrarà estrictament en resoldre si els preceptes sol·licitats contravenen o no l'autonomia local.

Una vegada determinat l'objecte del Dictamen, en el Fonament Jurídic següent, analitzarem si els preceptes consultats, tal com se sol·licita expressament a aquest Consell, són contraris a l'autonomia local, cosa que ens permetrà finalment pronunciar-nos sobre l'adequació d'aquests preceptes a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

***Segon. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 7 a 13 del Projecte de Llei de polítiques de joventut***

1. Procedirem, en primer lloc, tot i que sigui de manera breu, a emmarcar, des del punt de vista de distribució competencial, el Projecte de Llei. En aquest sentit, cal dir que, com exposarem seguidament, atès el contingut i la finalitat de la norma, aquesta s'incardina sense dificultats en la matèria «joventut»

sobre la qual la Generalitat té la competència exclusiva d'acord amb l'article 142 EAC.

En aquest punt s'ha de tenir molt en compte, a més, i amb caràcter general, la transversalitat de la matèria, ja que hi ha multitud de títols competencials que poden incidir en les polítiques de joventut. En conseqüència, aquestes polítiques s'han d'entendre des d'un punt de vista global tal com la Secretaria General de la Joventut va expressar en *l'Informe general de continguts*, l'octubre de 2005: «les polítiques de joventut han d'anar més enllà del que és més estrictament propi del jove en tant que jove i han d'abastar les diferents facetes de la vida d'un jove, és a dir, que han de ser integrals, la qual cosa implica un elevat grau de transversalitat en el desenvolupament i implementació de les polítiques de joventut des de les diferents àrees o departaments».

En el mateix sentit es va expressar el Dictamen del Consell Consultiu núm. 190, de 15 de març de 1994, que es feia ressò de la doctrina expressada pel mateix Consell en el seu Dictamen núm. 185, d'11 de maig de 1993, i que ha estat recollit també pels sol·licitants del Dictamen, que es referia a l'article 9.26 de l'Estatut de 1979, quan afirmà: «Per la seva part, l'Estatut d'autonomia de Catalunya [...] atorga a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de joventut a l'article 9.26 [EAC de 1979]. Aquest títol competencial abastaria [...] tan sols [...] a títol merament enunciatiu a tot allò relacionat amb: estudis sobre problemes juvenils, foment de la cooperació juvenil, activitat associativa i participació social dels joves, cases de joventut, clubs juvenils, residències, campaments o camps de treball per a joves. Ara bé, [...] tant l'Estat com les comunitats autònomes que hagin assumit les competències corresponents poden incidir en la matèria joventut des d'altres títols competencials com són: l'ensenyament, la cultura, el treball, l'esport i el lleure [...]» (F II.2).

Traslladant aquesta reflexió a la regulació que realitza l'actual article 142 EAC cal dir que, a diferència de la regulació estatutària anterior, en l'Estatut de

2006 s'ha pretès assegurar, amb un abast molt ampli, un mínim competencial atribuït a la competència exclusiva de la Generalitat, que comprèn tant els plans, programes i polítiques públiques en matèria de joventut com l'associacionisme i el turisme juvenil i la regulació i la intervenció administrativa de les activitats i instal·lacions destinades a la joventut.

D'altra banda, l'article 71.1.b del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, ha inclòs la joventut com a activitat complementària dels municipis, respecte de les activitats pròpies d'altres administracions públiques, per a la gestió i defensa dels seus interessos. Aquest article no atorga competències en matèria de joventut, sinó que únicament assenyalava que l'administració local actuarà de manera complementària a la de la resta d'administracions. Per tant, la delimitació de la intervenció dels municipis, en aquesta matèria, quedarà subordinada a la previsió que faci el legislador autonòmic i amb l'abast que aquest determini. Aquesta intervenció del municipi serà sempre complementària o d'execució de la competència exclusiva de la Generalitat.

D'acord amb el que s'ha exposat, entenem que l'article 142 EAC dóna cobertura competencial suficient a la Generalitat per procedir a la regulació del Projecte de Llei sotmès a dictamen, inclosos, naturalment, els articles assenyalats especialment en la sol·licitud.

2. Partint de la consideració anterior, cal avançar en el nostre estudi per analitzar si, tal com manifesten els sol·licitants del Dictamen en la fonamentació de la seva petició, els articles 7 a 13 del Projecte de Llei poden conculcar l'article 86 EAC que garanteix l'autonomia local.

Abans d'emprendre aquesta anàlisi procedirem a fer un breu excurs sobre les característiques de l'autonomia local garantida constitucionalment i estatutària. Per a determinar l'abast de la garantia de l'autonomia local prevista a la Constitució ens serà de gran utilitat referir-nos a la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Doctrina que ha estat recollida recentment pel



Dictamen d'aquest Consell 11/2010, de 5 de juliol, sobre el Projecte de llei de vegueries.

L'Alt Tribunal ja va tractar molt aviat el concepte i l'abast de l'autonomia local. En la STC 4/1981, de 2 de febrer, va identificar els interessos locals amb l'exigència que es dotés a cada ens de totes les competències pròpies i exclusives que siguin necessàries per satisfer l'interès respectiu, i, més tard, en la STC 32/1981, de 28 de juliol, va afirmar que l'autonomia local ha de ser entesa com un dret de la comunitat a participar, mitjançant òrgans propis, en el govern i l'administració de quants assumptes li pertocuin «constituïnt un poder limitat» (per totes, STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4). Posteriorment, en la Sentència 51/2004, de 13 d'abril (FJ 9), l'Alt Tribunal reitera la seva doctrina anterior i, pel que a nosaltres interessa, disposa que l'autonomia local constitueix una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, un nucli «que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno». I, en conseqüència «el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE».

Pel que fa a l'autonomia local garantida estatutàriament, cal que dediquem la nostra atenció als articles 84 i 86 EAC. Respecte d'aquesta qüestió, aquest Consell ha fixat la seva doctrina en un dictamen recent relatiu al Projecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Dictamen 14/2010, de 6 de juliol) on, en el seu Fonament Jurídic Tercer se sosté: «L'Estatut, tanmateix, no es limita a declarar el respecte a l'autonomia local, pel fet que aquesta gaudeix d'una garantia constitucional (art. 137, 140 i 141 CE), sinó que és ell mateix qui incorpora clàusules de garantia de l'autonomia local, ja sigui en forma de principis o mitjançant l'atribució de competències als ens locals. Així, d'una

banda, l'article 86 EAC ("El municipi i l'autonomia municipal") estableix en l'apartat 3 que "Aquest Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa". I, de l'altra, l'article 84 EAC ("Competències locals") disposa en el seu apartat 1 que "Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat". [...] [L]apartat 2 del mateix article diu que "Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis: [...]". Aquest darrer incís implica que l'atribució de competències resta sempre en mans del legislador autonòmic, però el legislador estarà obligat a respectar, a més de les previsions constitucionals, els mandats estatutaris, atès el rang i la rigidesa de l'Estatut, el qual forma part del "bloc de constitucionalitat" i que, com a tal, constitueix paràmetre per a jutjar la validesa de les altres normes.»

3. Arribats a aquest punt ens pertoca, finalment, examinar si, d'acord amb el que hem exposat, els articles objecte de dictamen poden vulnerar l'autonomia local garantida per la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Partint de la doctrina d'aquest Consell i de la jurisprudència constitucional, cal dir que, en aquest cas, és traslladable a la matèria «joventut» el que hem sostingut en el recentíssim Dictamen 21/2010, de 3 d'agost, sobre la Proposició de Llei de regulació de les festes tradicionals amb bous, respecte de la matèria «espectacles». En aquest sentit, cal dir que la matèria «joventut» no es configura com a element essencial ni forma part del nucli primari de l'autogovern dels ens locals que gaudeix de la garantia institucional. No es troba expressament esmentada entre les competències pròpies fixades a l'article 84 EAC ni a la llista de competències que, en tot cas, han d'exercir els municipis d'acord amb l'article 25 de la Llei 17/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

Els articles dictaminats, d'una banda, es limiten a regular les competències de la Generalitat en matèria de joventut i, en concret, les que ha d'exercir el Govern, així com també les funcions que s'atribueixen, d'acord amb la seva potestat organitzativa, als seus departaments i entitats de dret públic. De l'altra, aquests preceptes no només no vulneren l'autonomia de municipis i ens locals supramunicipals, sinó que regulen d'una manera molt àmplia la seva participació garantint la seva intervenció en les actuacions en matèria de joventut. Això anterior es desprèn amb facilitat de l'examen dels articles 7 (competències del Govern), 8 (funcions del departament competent en matèria de joventut) i 9 (funcions d'altres departaments) del Projecte de Llei. I troba la seva màxima expressió en els articles 12 (actuacions complementàries dels municipis en matèria de joventut) i 13 (assistència i cooperació dels ens locals supramunicipals als municipis). En l'article 7.b, quan s'atribueix al Govern el desplegament normatiu de la competència en matèria de joventut, es fa «llevat del que aquesta Llei estableixi per als ens locals». L'article 8, en determinar les funcions que han de correspondre al departament competent en matèria de joventut, estableix de manera inequívoca a la lletra k la de «col·laborar i cooperar amb els ens locals, amb la participació juvenil en l'àmbit local, en l'aplicació de les polítiques de joventut, i prestar-los assistència i cooperació». En la mateixa línia l'article 9, quan determina les funcions dels altres departaments de la Generalitat preveu expressament entre les funcions la de «c) Col·laborar i cooperar amb els municipis i amb les entitats juvenils en l'aplicació de polítiques relacionades amb les persones joves de llurs àmbits sectorials, i també prestar-los assistència» i la de «d) Promocionar i fomentar la gestió conjunta dels serveis necessaris per a executar polítiques relacionades amb les persones joves entre els ens locals tenint en compte les estructures de participació juvenil en l'àmbit local.»

Per la seva banda, els articles 12 i 13 del Projecte de Llei tracten precisament de les competències dels municipis i dels ens supramunicipals. L'article 12 estableix les actuacions complementàries dels municipis en matèria de joventut i l'article 13 preveu l'assistència i col·laboració dels ens locals

supramunicipals als municipis. En definitiva, no s'arriba a copsar com poden vulnerar l'autonomia local establerta a l'Estatut uns articles del Projecte de Llei dedicats precisament al repartiment de competències als ens locals, tot respectant i garantint la seva participació en la matèria.

A l'últim, ens manca tractar l'asseveració que fa la sol·licitud en el sentit que: «algunes de les atribucions que fa aquesta llei a la Generalitat entren, al nostre entendre, en col·lisió amb les competències locals reconegudes en l'article 84 EAC i molt especialment en els apartats:

- b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.
- d) La regulació i la gestió dels equipaments municipals.
- k) La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats.»

La sol·licitud de dictamen centra en aquest cas la possible vulneració de l'autonomia local en la pretesa col·lisió dels preceptes esmentats amb una sèrie de competències pròpies dels governs locals llistades a l'article 84 EAC alienes a la matèria «joventut» i incardinables en altres sectors materials i competencials, com ara l'ordenació del territori i l'urbanisme o l'habitatge.

Respecte d'aquesta al·legació, considerem que la sol·licitud és poc consistent perquè les competències locals, esmentades en les lletres *b*, *d* i *k* de l'article 84.2 EAC, són de caràcter molt més concret i tracten matèries molt allunyades de les pròpies de l'àmbit sectorial relatiu a les polítiques de joventut. Si bé és cert que algunes d'aquestes polítiques poden incidir, pel seu caràcter transversal, adés en l'habitatge de protecció oficial, adés en les instal·lacions d'equipaments municipals o esportius i de lleure, entenem que aquesta incidència és absolutament col·lateral i no té, en cap cas, per objecte regular aspectes propis de l'àmbit competencial municipal invocat pels sol·licitants, sinó que s'insereixen en l'exercici de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de joventut.

En conseqüència, d'acord amb el que s'ha exposat, entenem que els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12 i 13, del Projecte de Llei de polítiques de joventut sotmesos a la nostra consideració, no vulneren l'autonomia local.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem la següent:

### **CONCLUSIÓ**

Els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12 i 13 del Projecte de Llei sobre polítiques de joventut no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.