

IP 9/01

Informe Previo
sobre el Anteproyecto de Ley
de Juventud de Castilla y León

*Fecha de aprobación:
Pleno Ordinario 12/12/01*

Informe Previo

sobre el Anteproyecto de Ley de Juventud de Castilla y León

El anteproyecto de ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo por la Consejería de Educación y Cultura con fecha 9 de noviembre de 2001, número de registro de entrada 2.268, con posterioridad se remitió un nuevo texto del anteproyecto de ley el día 13 de noviembre de 2001.

La Comisión de Área Social elaboró el presente Informe en sus sesiones de 16 y 21 de noviembre, aprobándose el mismo en sesión plenaria de 12 de diciembre de 2001.

Antecedentes

Normativos:

- La Constitución Española en su artículo 48 establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En materia de juventud el modelo de organización territorial definido en el Título VIII de la Constitución atribuye a las comunidades autónomas competencias exclusivas.
- Real Decreto 2469/82, de 12 de agosto, de transferencia al Consejo General de Castilla y León de competencias en materia de cultura.
- Real Decreto 2079/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de juventud.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero y modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 9 de enero, dispone en su artículo 32.1.19 que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de atención y promoción a la juventud.

- Ley 3/1984, de 5 de octubre, de Creación del Consejo de la Juventud de Castilla y León.
- Decreto 48/1987, de 12 de marzo, por el que se regula la constitución de los Consejos Locales Comarcales y Provinciales de la Juventud en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 49/1987, de 12 de marzo, por el que se crea el Registro de Asociaciones Juveniles y Consejos de la Juventud de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 301/1987, de 30 de diciembre, por el que se constituye la Red de Albergues de Castilla y León.
- Decreto 66/1993, de 25 de marzo, regulador de la Organización de Actividades de Aire Libre.
- Decreto 240/1993, de 6 de octubre, sobre regulación de Escuelas de Formación en el campo de la Animación Juvenil y el Tiempo Libre en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 28/1995, de 16 de febrero, por el que se crea la Comisión de Coordinación para la política de juventud.
- Decreto 45/1995, de 9 de marzo, que regula los Servicios de Información Juvenil.
- Decreto 33/2000, de 2 de marzo, de atribución de medios y servicios traspasados por ampliación en materia de juventud.
- Decreto 87/2000, de 27 de abril, por el que se crea la Escuela de Formación Juvenil de Castilla y León.
- Decreto 129/2001, de 26 de abril, por el que se aprueba el I Plan General de la Juventud de la Comunidad de Castilla y León.

Como antecedentes normativos en otras comunidades autónomas, únicamente en la Región de Murcia existe una Ley de Promoción y Participación Juvenil.

Otros antecedentes:

1.- El Plan de Acción Global en materia de Juventud 2000-2003, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de agosto de 2000, que contiene actuaciones en seis áreas:

- Formación, empleo y orientación
- Educación para la salud
- Exclusión e integración social
- Vivienda
- Alternativas de ocio y tiempo libre
- Participación, Voluntariado, Asociacionismo y Cooperación

2.- El I Plan General de Juventud de Castilla y León, aprobado en mayo de 2001, que se estructura en seis documentos sectoriales:

- Plan de Información Juvenil.
- Plan de Apoyo a las Políticas de Emancipación Juvenil.
- Plan de Formación Juvenil.
- Plan de Participación Juvenil.
- Plan Director de Instalaciones.
- Plan de Dinamización y Promoción Juvenil.

Observaciones Generales

Primera.- La población española comprendida entre los 15 y los 29 años, suponía en 1996 un 24,44% de la población total ¹. En nuestra Comunidad Autónoma el total de jóvenes entre 15 y 29 años ascendía al 22,5% del total y el 5,88% del total de jóvenes españoles. El porcentaje de jóvenes sobre la población total es en Castilla y León el segundo más bajo de

¹ Datos tomados de "Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991", INE.

la nación, únicamente Aragón presenta una cifra inferior (21,77%), lo que hace más necesario, si cabe, poner en marcha políticas dirigidas a la juventud que favorezcan su permanencia y/o establecimiento en Castilla y León. Si se analiza la población joven según sexo se observa en Castilla y León una distribución en la que el 51,11% eran hombres y el 48,89% mujeres.

Las necesidades, problemas e inquietudes de los jóvenes están en constante evolución y ello requiere un esfuerzo de revisión constante de las medidas a ellos dirigidas desde las Administraciones Públicas.

En concreto, y con respecto a las necesidades de vivienda, uno de los dos sectores fundamentales para lograr la autonomía personal y la integración social y profesional de los jóvenes, cabe mencionar que según datos del Instituto de la Juventud ² el 77% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años viven habitualmente en casa de sus padres y el 19% en casa independiente, mientras a la pregunta de dónde les gustaría vivir sólo el 27% contesta que en casa de sus padres, mientras el porcentaje de jóvenes que preferirían una casa independiente se eleva hasta el 56%.

El otro factor clave es sin duda el empleo, directamente relacionado con la situación económica de los jóvenes. Utilizando los mismos datos del INJUVE se observa que solo un 16% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años viven exclusivamente de sus propios recursos económicos, un 16% recibe ayuda en parte de otras personas, un 19% vive principalmente de los recursos económicos de otras personas con algunos ingresos propios, y el 49% vive exclusivamente de los recursos económicos de otras personas. Este dato resulta especialmente relevante en el colectivo de edad comprendida entre los 25 y los 29 años, en que llega al 24%.

Atendiendo a los últimos datos sobre empleo de los jóvenes de la EPA, se obtiene que el porcentaje de jóvenes entre 16 y 24 años sobre la población total (único tramo en el que la comparación entre España y Castilla y León es factible), es superior en España que en Castilla y León en 1,71 puntos porcentuales.

Esta diferencia se repite si se estudia el porcentaje de jóvenes activos y ocupados sobre el total (todas las edades), que superan en el conjunto de la nación a los castellanos y

² "Informe Juventud en España", 1996. INJUVE.

leoneses en más de 2 puntos porcentuales. El porcentaje de jóvenes entre 16 y 24 años que se encuentran en situación de paro es del 29,14 en Castilla y León frente al 27,52 en España.

La conclusión que se extrae de este análisis se puede resumir en la necesidad de que todas las Administraciones hagan un especial esfuerzo para llevar a cabo actuaciones transversales que, como se ha mencionado anteriormente, ayuden a mejorar estos indicadores en nuestra región.

Segunda.- El objetivo que persigue esta ley es favorecer las condiciones que hagan posible la puesta en práctica de iniciativas y acciones dentro de una política transversal en los diferentes ámbitos de actuación de la Administración Regional con el objetivo de favorecer la autonomía, la emancipación y el bienestar de los jóvenes castellanos y leoneses.

Desde esta óptica, el Consejo valora positivamente esta iniciativa, si bien entiende que debe ir acompañada de una suficiente financiación que haga posible la puesta en práctica de tan ambiciosos objetivos.

Tercera El anteproyecto de ley que se informa se estructura, como bien detalla la Exposición de Motivos, en seis Títulos y uno más de carácter preliminar, con noventa artículos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y siete Disposiciones Finales.

- El Título Preliminar contiene el objeto de la ley y su ámbito de aplicación, que se extiende a todos los jóvenes residentes o transeúntes en el territorio castellano y leonés.
- El Título I delimita las competencias en materia de juventud entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Entidades Locales comprendidas dentro de su ámbito territorial. Como novedad del proyecto cabe mencionar la creación de la Comisión Autonómica de Juventud que estará integrada por representantes de la Junta de Castilla y León y de las Corporaciones Locales.
- El Título II recoge diez ámbitos de actuación que se consideran esenciales para garantizar el desarrollo personal y profesional de la juventud, y pone especial énfasis en dos de ellos: Empleo y Vivienda, estando el resto referidos a Educación, Servicios Sociales, Deporte, Salud, Consumo, Medio Ambiente, Medio Rural, y Sociedad de la Información.

En materia de empleo y vivienda establece reservas económicas porcentuales en relación con los recursos presupuestarios de la Junta de Castilla y León, sin especificar cuáles serán esos porcentajes.

- El Título III regula las denominadas líneas de promoción juvenil, entendida como el conjunto de servicios y actividades encaminados a fomentar la información y la formación entre los jóvenes, la promoción cultural, las actividades de ocio y tiempo libre, el turismo juvenil, las instalaciones juveniles y el carnet joven.

Regula la Red de Información Juvenil de Castilla y León, crea la Red de Formación Juvenil de la que formarán parte por un lado, la Escuela de Formación Juvenil de Castilla y León y por otro las escuelas de animación juvenil y tiempo libre.

Las actividades de “aire libre” se someten a un régimen de autorización administrativa previa, con el objeto de asegurar el mantenimiento de unas condiciones de calidad permanente en materia sanitaria, alimenticia, de seguridad, educativa y medioambiental para los participantes.

- El Título IV se dedica a la participación juvenil y aborda la regulación del Consejo de la Juventud de Castilla y León y de los Consejos Provinciales, Comarcales y Locales de Juventud, que incorpora modificaciones importantes respecto de la Ley de Creación del Consejo de la Juventud de Castilla y León.
- El Título V regula la financiación de los servicios y actividades prestados, realizados y promovidos por las Administraciones Autonómica y Local.
- El Título VI establece el régimen sancionador con la finalidad de alcanzar un mayor grado de protección de los derechos de los jóvenes que hagan uso de las instalaciones juveniles y participen en las actividades de “aire libre”.

Observaciones Particulares

Primera.- El objeto de la ley, recogido en el artículo 1, de establecer una ordenación de los servicios y actividades promovidos y organizados por personas físicas y jurídicas públicas y privadas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, que tengan por

destinatarios a los jóvenes, resulta adecuado por cuanto supone un intento de ordenación de acciones y esfuerzos hasta ahora dispersos.

No obstante y para una mejor consecución del antedicho objetivo de esta ley podría plantearse una nueva ordenación en el texto de algunos aspectos tales como la descripción de las funciones de la administración autonómica y de las Diputaciones Provinciales y Municipios de más de 20.000 habitantes que aparecen en diferentes capítulos del proyecto.

Segunda.- El CES entiende que la redacción de la norma se debe mejorar desde el punto de vista de técnica jurídica en aras de una mayor claridad y precisión.

Tercera.- También en el artículo 1 se establece la aplicación de la ley a los jóvenes transeúntes en el territorio de Castilla y León aunque en lo referido a los títulos III y VI. El hecho de incluir a los jóvenes transeúntes parece adecuado si bien debería permitirse su acceso a medidas que faciliten la integración y creación de un vínculo más estable del joven con la Comunidad de Castilla y León.

Por contra, la redacción de la ley debería incluir una referencia expresa a la posibilidad de acceso por parte de los jóvenes castellanos y leoneses, que por razón de estudios, trabajo u otras, siempre coyunturales, no se encuentren físicamente en la Comunidad, a aquellas medidas compatibles con su situación.

Cuarta.- En el Capítulo II del Título I, la ley ordena competencias en materia de juventud a las Corporaciones Locales. Debe recordarse en este punto que la competencia debe ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñar las funciones inherentes a la misma, tal y como establece la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, a la que se hace referencia en el artículo 10 del Proyecto.

El Consejo entiende que la norma debe ser igual de exigente en la ordenación de competencias que en la previsión de medios económicos para su financiación.

También en este capítulo se establece la obligación de que la Junta de Castilla y León apruebe el Plan General de Juventud en el primer semestre de cada legislatura. Al mismo tiempo obliga a las Diputaciones Provinciales y a los municipios de más de 20.000 habitantes a aprobar sus planes de juventud en condiciones muy restrictivas.

Es opinión del Consejo que la ley es demasiado rigurosa con las Corporaciones Locales en la elaboración de Planes y Programas en materia de juventud, considerándose oportuno

dejar un mayor grado de autonomía en la determinación de la duración de planes y programas, así como los plazos para su aprobación, sin por ello perjudicar la necesaria coordinación entre todas las Administraciones.

Quinta.- Con relación al artículo 14 dedicado a juventud y vivienda, el Consejo considera que la referencia al término “emancipación” puede inducir a confusión con la institución civil recogida en el Código Civil, con significado diferente al aquí pretendido, debiendo evitarse en la redacción dicha confusión.

Por otra parte, existiendo en la actualidad medidas no específicas para jóvenes tendentes a facilitarles el acceso a una vivienda digna promovidas desde distintas administraciones, el Consejo propone que en el texto que se informa se refleje explícitamente que las ayudas que se puedan conceder a los jóvenes para este fin sean adicionales al resto, siempre respetando las reglas de compatibilidad de ayudas públicas.

Sexta.- La fijación de reservas porcentuales sobre los Presupuestos puede resultar, a juicio del Consejo, poco operativa a medio y largo plazo, y debería sustituirse por otra fórmula que garantizara que los recursos que anualmente se presupuesten se adecuen a las necesidades de los planes sectoriales incluidos en el Plan General de Juventud.

Séptima.- En el apartado dedicado a Juventud y Salud, el Consejo propone que se dedique una atención especial al problema de la anorexia y la bulimia, en línea con lo establecido en el Plan de Juventud Nacional, mediante acciones dirigidas a la promoción de la salud como estado de bienestar físico, psíquico y social desde tres puntos de vista básicos: la alimentación, la autoestima y los modelos sociales, completadas con la formación de los educadores y de personas que trabajan con jóvenes en materia de salud.

Octava.- En el artículo 13 se dice que se primará la igualdad de oportunidades entre sexos, en materia de Empleo. El Consejo considera que la importancia de la defensa de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es tal, que merece ser trasladada a todos los ámbitos de actuación de esta ley.

Novena.- El artículo 24 se dedica a la Red de Formación Juvenil de Castilla y León y en su apartado cuatro establece que dicha Red contará con una estructura coordinada desde la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Para que esa coordinación sea realmente efectiva, se deben fijar en la ley unas pautas de coordinación.

El apartado 6 prohíbe a las Escuelas de Animación Juvenil y Tiempo Libre la realización de otras actividades formativas si las mismas están siendo desempeñadas por la Escuela de Formación Juvenil de Castilla y León. El Consejo entiende que debe suprimirse esa exclusión del texto.

Décima.- La redacción dada en el anteproyecto al artículo 27 no se considera adecuada debiendo el texto limitarse a la atribución de funciones y no tanto a determinar la concreta organización de las competencias municipales en materia de animación juvenil y tiempo libre

En concreto el CES considera que la ley no debe obligar a las corporaciones locales a crear y mantener una escuela de animación juvenil y tiempo libre.

Decimoprimer.- La estructura coordinada con que contará la Red de Información Juvenil de Castilla y León debería definirse más claramente en la propia ley al objeto de que resulte realmente efectiva (artículo 29).

Decimosegunda.- La consideración en los artículos 51 y 52 como formas organizadas de participación juvenil de “las secciones juveniles de otros colectivos sociales” no se considera adecuada ya que puede generar dudas en algunos casos, considerándose más oportuno sustituir ese concepto por “otras organizaciones que representen intereses sociales”.

El CES considera que los requisitos exigibles a las secciones juveniles de otros colectivos sociales no deben ser superiores a los que deben cumplir las formas organizadas de participación juvenil.

Decimotercera.- Con relación al Título VI el Consejo desea destacar la importancia de la labor de inspección de los servicios administrativos competentes y en este sentido, valora positivamente un mecanismo de coordinación (artículo 77.2 del Anteproyecto) entre las diferentes Consejerías implicadas para el desarrollo de la actividad inspectora.

El Consejo cree conveniente que en la norma se prevea la participación de las entidades locales en el procedimiento sancionador.

Además en el desarrollo reglamentario de las autorizaciones administrativas para el desarrollo de actividades juveniles de “Tiempo Libre”, en lo relativo al personal técnico que dirige las actividades, el Consejo cree necesario establecer, como mínimo, el mismo módulo

vigente en la actualidad de un Monitor titulado por cada quince particulares, en este caso jóvenes, en la actividad.

Decimocuarta.- En lo que respecta al Consejo de la Juventud de Castilla y León, el anteproyecto de ley introduce modificaciones sustanciales. La primera de ellas en su naturaleza jurídica, pasando de ser un ente de Derecho Público a una Entidad Pública de Derecho Privado. De esta forma el Consejo se integra como parte de la Administración Institucional de Castilla y León y queda aclarado su sometimiento en materia económica y presupuestaria a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de la Comunidad, lo que es valorado favorablemente por el Consejo.

Asimismo se deben especificar las atribuciones que corresponden a cada órgano que la ley crea.

En el articulado de la Ley y, en concreto, en los artículos 56, 58 y 68 del Anteproyecto, allí donde se mencionen los Consejos de Juventud, el CES entiende que su regulación debe enfocarse atendiendo a su naturaleza de órgano consultivo y de participación en materia de juventud, en lugar de cómo interlocutor válido en la materia.

Recomendaciones

Primera.- El Consejo Económico y Social de Castilla y León valora positivamente la iniciativa de elaborar una norma con rango de ley para establecer una ordenación de los servicios promovidos por las distintas administraciones públicas y entidades privadas, destinados a los jóvenes castellanos y leoneses con el fin de obtener un efectivo desarrollo y protección de sus derechos, así como impulsar su participación libre en el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad. Entiende asimismo que debe acompañarse esta iniciativa de la suficiente dotación económica que permita alcanzar los objetivos previstos.

En esta línea y con respecto al Plan General de Juventud que aparece mencionado en numerosas ocasiones a lo largo del texto y que se estructura en seis Planes Sectoriales, el Consejo estima imprescindible la previsión de asignación de recursos financieros que permitan su efectivo desarrollo.

Segunda.- El Consejo recomienda que se mantenga una relación permanente desde la Administración Regional con organismos dedicados a trabajar en materia de juventud, tales como el Instituto de la Juventud (INJUVE), muchas de cuyas actuaciones persiguen la colaboración con las comunidades autónomas, además de servir de foro de debate e intercambio de experiencias, que puede resultar muy útil dado el marcado carácter transversal de las actuaciones dirigidas a los jóvenes y las consiguientes dificultades de coordinación. De esta manera se podría optar a fuentes de financiación adicionales para aplicar a los programas de juventud de nuestra Comunidad Autónoma.

Tercera.- El Consejo desea destacar la responsabilidad del órgano competente en materia de juventud dentro de la Junta de Castilla y León, especialmente en el desempeño de las funciones de coordinación e impulso de las acciones, para tratar de que todos los departamentos de todas las Consejerías y las Entidades Locales se impliquen en la promoción de los jóvenes castellanos y leoneses.

Cuarta.- La política de la Comisión Europea en materia de juventud implica la asignación a estos fines de una importante dotación económica que se asignará a través de los Programas Operativos FEDER y FSE, Iniciativas Comunitarias EQUAL e INTERREG III, Programa Europeo Juventud y Programa Europeo Cultura 2000.

La Administración Regional debe estar preparada para presentar proyectos subvencionables de manera que logre obtener recursos financieros procedentes de la Unión Europea dirigidos a solventar situaciones estructurales y explorar nuevas alternativas y métodos en temas de interés para los jóvenes.

Quinta.- Desde el Consejo se entiende, y en esto coincide con el planteamiento de la ley, que son las políticas y actuaciones concretas dedicadas a la formación, a la orientación y al empleo, las que deben recibir una mayor dotación económica y que deberían encaminarse a potenciar la formación profesional con especial atención a los empleos relacionados con las nuevas tecnologías y el impulso de medidas de autoempleo.

Sexta.- La ley se refiere a la formación juvenil, entendida como educación no formal cuyos contenidos, metodologías y actuaciones sirvan de apoyo a la educación formal de los jóvenes. En este sentido el CES considera necesario que la ley prevea el apoyo a la participación de los jóvenes en intercambios transnacionales, preferentemente en Europa, para incrementar la comprensión de la diversidad cultural, contribuyendo a la promoción del respeto de los derechos humanos y al alejamiento de cualquier forma de radicalismo.

Séptima.-El CES considera que en todos los ámbitos a los que se refiere la ley se debe expresamente prever el apoyo a la creatividad de los jóvenes, tanto para desarrollar formas de dialogo que impliquen su participación activa en la sociedad, como para potenciar el espíritu de iniciativa y de innovación.

Octava.- El Consejo reitera en este informe su preocupación por el futuro del medio rural castellano y leonés y recomienda que se incorpore como principio rector de esta norma “favorecer el asentamiento de los jóvenes en el medio rural”.

Novena.- El CES considera que debería profundizarse en aspectos tales como el acceso al empleo, la emancipación, la vivienda y la formación.

Valladolid, 12 de diciembre de 2001

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández