

DISPOSICIONES GENERALES

COMISIÓN ARBITRAL

1601

DECISIÓN 2/2012, de 1 de marzo de 2012, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa en relación con el Proyecto de Ley Vasca de Juventud.

En Donostia-San Sebastián, a 1 de marzo de 2012, el Pleno de la Comisión Arbitral, formado por el Presidente Sr. D. Juan Luis Ibarra Robles y los Vocales, D. Alberto López Basaguren, D. Eduardo Virgala Foruria, D.ª Asunta de la Herrán Unceta-Barrenechea, D. Andrés María Urrutia Badiola y D. Juan Ramón Guevara Saleta, ha pronunciado la siguiente

DECISIÓN

En las Cuestiones de Competencia 11/2011, 12/2011 y 13/2011 planteadas, respectivamente por las Diputaciones Forales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa con ocasión del Proyecto de Ley Vasca de Juventud, formulado por el Gobierno Vasco y admitido a trámite por Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco, en sesión celebrada el 26 de octubre de 2011 (Boletín Oficial del Parlamento Vasco n.º 131, de 28 de octubre):

La Diputación Foral de Álava promueve el procedimiento sobre cuestiones de competencia (11/2011) con respecto al contenido de los apartados e), f), g), h), i) y j) del artículo 7, y los artículos 8, 25, 26.1, 38, 39, 41 y 49 del referido Proyecto.

La Diputación Foral de Bizkaia promueve el procedimiento sobre cuestiones de competencia (12/2011) en relación con los mismos preceptos del Proyecto que la Diputación Foral de Álava.

Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa promueve el procedimiento sobre cuestiones de competencia (13/2011) con respecto a los apartados 2 y 3 del artículo 6, apartados a), d), e), f), g), h), i), j) y k) del artículo 7, los artículos 8, 23, 25, 26.1 y 38, los apartados c), d), e), f), g), h), i) y j) del artículo 41 y el artículo 49.

Ha sido Ponente D. Juan Luis Ibarra Robles, Presidente de la Comisión Arbitral, quien expresa el parecer del Pleno de la Comisión Arbitral.

ANTECEDENTES

Primero.— Mediante escrito registrado en esta Comisión Arbitral en fecha 15 de noviembre de 2011, la Diputación Foral de Álava (DFA) promueve el procedimiento sobre cuestiones de competencia con ocasión del Proyecto de Ley Vasca de Juventud (PLVJ), publicado en el Boletín del Parlamento Vasco n.º 131, de 28 de octubre de 2011.

La accionante fija la vulneración competencial, que considera se produce por efecto del contenido de los apartados e), f), g), h), i) y j) del artículo 7, y los artículos 8, 25, 26.1, 38, 39, 41 y 49 del referido Proyecto, en la alteración de la titularidad de las competencias conferidas a los Territorios Históricos por los artículos 7.c.2 y 8.3 de la LTH, en relación con los artículos 10.39 y 37.3.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

Concluye que el contenido de los preceptos controvertidos no se adecua a la distribución de competencias establecida en el EAPV por corresponder la competencia de autoorganización con carácter exclusivo a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos; afectando, además, al régimen de competencias en materia de política juvenil vigente, establecido en el apartado c.2 del artículo 7 de la LTH.

Segundo.— En escrito registrado en fecha 16 de noviembre siguiente, la Diputación Foral de Bizkaia (DFB) promueve ante la Comisión Arbitral el procedimiento sobre cuestiones de competencia en relación con el mismo objeto de controversia y con igual fundamento al previamente deducido por la DFA.

Tercero.— Por su parte, en escrito registrado en fecha 17 de noviembre de 2011, la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) promueve el procedimiento sobre cuestiones de competencia con ocasión del PLVJ.

La accionante fija la vulneración competencial, que considera se produce por efecto del contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 6, los apartados a), d), e), f), g), h), i), j) y k) del artículo 7, los artículos 8, 23, 25, 26.1 y 38, los apartados c), d), e), f), g), h), i) y j) del artículo 41 y el artículo 49 del PLVJ, en la alteración de la titularidad de las competencias conferidas a los Territorios Históricos por los artículos 7.c.2) y 8.3.b) de la LTH, en relación con los artículos 10.39 y 37.3.a) del EAPV. Solicita que se declare que los señalados preceptos del PLVJ no se adecuan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales establecida en el EAPV y en la LTH.

Cuarto.— La Mesa del Parlamento Vasco, en reunión de 22 de noviembre de 2011, acordó la suspensión de la tramitación del PLVJ (Boletín Oficial del Parlamento Vasco n.º 136, de 25 de noviembre de 2011).

Quinto.— Promovidas las referidas Cuestiones de Competencia en plazo por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, el Pleno de la Comisión Arbitral en reunión celebrada en fecha 9 de enero de 2012, acordó admitir a trámite las cuestiones de competencias planteadas, dando traslado a las instituciones legitimadas por diez días naturales, respecto de su posible acumulación, así como para que, en el plazo de veinte días naturales, pudieran alegar lo que estimaren oportuno en relación con las cuestiones competenciales objeto de controversia.

Sexto.— En fecha 6 de febrero de 2012 el Gobierno Vasco presentó escrito de alegaciones dentro del plazo establecido en el artículo 50.2 Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral (LCA). En el escrito se solicita que la decisión a adoptar declare que el PLVJ se adecua a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales establecidas en el EAPV; y que no modifica ni afecta al sistema competencial o la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales establecida en el EAPV.

Séptimo.— En la sesión plenaria celebrada el 1 de marzo de 2012, la Comisión Arbitral, de oficio, previa audiencia de los comparecidos en el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la LCA, ha dispuesto la acumulación de las cuestiones de competencia deducidas para su resolución en unidad de decisión.

Octavo.— Los preceptos del PLVJ cuestionados en este procedimiento responden al siguiente tenor literal:

«Artículo 6.— Distribución de competencias.

1.— (...)

2.– A los efectos de la presente Ley, se considera acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi la competencia de ejecución respecto a aquellas actividades, servicios y equipamientos para jóvenes que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas, sociales o técnicas tengan que ser prestados con carácter unitario para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, según se concreta en el artículo siguiente.

3.– En caso de que surjan nuevas actividades, servicios o equipamientos de acción directa no contemplados en la presente Ley, la concurrencia de los requisitos expresados en el párrafo anterior tendrá que ser motivada y declarada por decreto del Gobierno Vasco, previo informe preceptivo del Órgano de Coordinación Interinstitucional en materia de Juventud de Euskadi.

4.– (...)».

«Artículo 7.– Funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de juventud se concretan en las siguientes funciones:

a) La planificación general de las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud y la elaboración de las correspondientes normas y directrices en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, al objeto de determinar prioridades y garantizar niveles homogéneos en la prestación de las actividades, servicios y equipamientos necesarios para el ejercicio efectivo de las finalidades y funciones recogidas en la presente Ley en todo el territorio autonómico. Así mismo, le corresponde la evaluación de las políticas de juventud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y la del grado de cumplimiento de la presente Ley y demás normas que la desarrollen.

b) (...)

c) (...)

d) La asesoría y consultoría para el impulso de los cometidos del Sistema Vasco de Juventud.

e) Corresponde al Gobierno Vasco la provisión de las siguientes actividades, servicios y equipamientos de acción directa según lo previsto en apartado segundo del artículo 6:

1) La información, la orientación y el acompañamiento para la emancipación.

2) El fomento de las actividades y programas de carácter internacional y los programas que conlleven el intercambio de plazas, así como el fomento de la movilidad, el alojamiento y el turismo para jóvenes dentro y fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los intercambios juveniles dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como con otras comunidades autónomas y los de carácter internacional, y facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias.

3) La formación juvenil y la expedición de los correspondientes diplomas.

f) La realización de estudios e investigaciones sobre la situación de la juventud vasca.

g) El impulso de la mejora de la calidad de la atención, de la innovación y de la investigación en materia de juventud, así como la gestión de la calidad y la mejora continua del Sistema Vasco de Juventud.

h) El impulso de la iniciativa social, del asociacionismo, del voluntariado y de la participación ciudadana en la gestión y evaluación de las políticas de juventud, procurando una participación equilibrada entre mujeres y hombres.

i) El impulso de la participación social e institucional de la juventud en foros internacionales, así como del diálogo intercultural.

k) El establecimiento de relaciones y cauces de colaboración y cooperación en materia de juventud con asociaciones de ámbito supraterritorial y con la iniciativa social, así como con organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de otras comunidades autónomas, del Estado y del ámbito internacional».

«Artículo 8.— Funciones de las administraciones forales.

Sin perjuicio de la acción directa de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la competencia de ejecución de las normas en materia de juventud por parte de los órganos forales de los territorios históricos se concreta en las siguientes funciones:

a) La planificación, seguimiento y evaluación de la política de juventud en su ámbito territorial dentro del marco del plan general de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de juventud y de acuerdo con lo establecido en la planificación general del Sistema Vasco de Juventud.

b) La creación, mantenimiento y gestión de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes cuya gestión no venga atribuida por esta Ley y demás normas que la desarrollen a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o a los ayuntamientos.

c) La adecuación y creación de estructuras, programas y procedimientos en materia de juventud dentro de su ámbito territorial, así como la coordinación interdepartamental de la política transversal de juventud dentro de su institución.

d) La aportación de información actualizada relativa a las prestaciones y servicios de su ámbito territorial de actuación, ajustándola a las características de los datos integrados en el Sistema Vasco de Juventud y a la periodicidad de actualización que se definan reglamentariamente.

e) El establecimiento de cauces de participación con la iniciativa social y con organismos e instituciones del territorio, así como el impulso de la participación de las personas jóvenes y las asociaciones juveniles en su ámbito territorial.

f) La inspección y control de los servicios y equipamientos para jóvenes de su competencia, definidos en la presente Ley y demás normas que la desarrollen.

g) El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de su competencia, en los términos recogidos en la presente Ley y demás normas que la desarrollen.

h) Cualquier otra función incluida en la presente Ley y demás normas que la desarrollen o que le sea encomendada en el ámbito de su competencia».

«Artículo 23.— Plan General en materia de juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobará el plan general que recogerá, de forma coordinada y global, las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud, e informará de ello al Parlamento Vasco».

«Artículo 25.— La planificación y evaluación de la política de juventud en cada administración.

En desarrollo de las mencionadas líneas de intervención y directrices del plan general previsto en el artículo anterior, cada administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará en su ámbito territorial una adecuada planificación en materia de juventud para el periodo que corresponda a cada legislatura y lo evaluará según los criterios que reglamentariamente se establezcan».

«Artículo 26.– Programación y evaluación anual.

1.– Cada departamento de las administraciones autonómica, foral y local, bien de forma individual bien mancomunadamente, elaborará anualmente sus propios programas de actuación y especificará los recursos económicos que destinará a la ejecución de cada una de las medidas que, en desarrollo de la planificación prevista en los artículos anteriores, se programen anualmente. Una vez finalizado cada ejercicio presupuestario, cada departamento los evaluará según los criterios que reglamentariamente se establezcan.

2.– (...)».

«Artículo 38.– Coordinación interdepartamental en las administraciones forales y locales.

Cada administración foral y local, en ejecución de sus competencias de autoorganización, garantizará la coordinación interdepartamental dentro de su administración para la elaboración de la programación y la evaluación de la correspondiente política integral de juventud».

«Artículo 41.– Funciones.

Son funciones del Instituto Vasco de la Juventud las siguientes:

a) (...)

b) (...)

c) La asesoría y consultoría para el impulso de los cometidos del Sistema Vasco de Juventud.

d) La provisión de las siguientes actividades, servicios y equipamientos de acción directa:

– La información, la orientación y el acompañamiento para la emancipación.

– El fomento de las actividades y programas de carácter internacional y los programas que conlleven el intercambio de plazas, así como el fomento de la movilidad, el alojamiento y el turismo para jóvenes dentro y fuera de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los intercambios juveniles dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como con otras comunidades autónomas y los de carácter internacional, y facilitar el acceso a la información, la consulta y el asesoramiento en esas materias.

– La formación juvenil y la expedición de los correspondientes diplomas.

e) La realización de estudios e investigaciones sobre la situación de la juventud vasca.

f) La promoción de la mejora de la calidad de la atención, de la innovación y de la investigación en materia de juventud, así como la gestión de la calidad y la mejora continua del Sistema Vasco de Juventud.

g) El fomento de la iniciativa social, del asociacionismo, del voluntariado y de la participación ciudadana en la gestión y evaluación de las políticas de juventud, procurando una participación equilibrada entre mujeres y hombres.

h) El fomento de la participación social e institucional de la juventud en foros internacionales, así como del diálogo intercultural.

i) La concesión de subvenciones a personas físicas y jurídicas públicas y privadas que desarrollen actuaciones específicas para jóvenes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el ámbito supraterritorial o en el ámbito internacional, así como la concesión de ayudas a la juventud vasca para el acceso a los programas internacionales.

j) El establecimiento de relaciones y cauces de colaboración y cooperación en materia de juventud con asociaciones de ámbito supraterritorial y con la iniciativa social, así como con organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de otras comunidades autónomas, del Estado y del ámbito internacional.

k) (...)

l) (...)

m) (...)».

«Artículo 49.– De la alta inspección.

1.– (...)

2.– En el ejercicio de sus funciones, corresponde a la Alta Inspección:

a) Velar por el cumplimiento de las condiciones que garanticen el acceso y uso de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes.

b) Comprobar que los niveles de servicio y prestación ofrecidos por el Sistema Vasco de Juventud son adecuados a lo establecido en la normativa vigente.

c) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ordenación general del Sistema Vasco de Juventud en relación con la planificación, programación, evaluación y con el reconocimiento de las actividades, servicios, equipamientos específicos de juventud y de personas físicas y entidades prestadoras de servicios en materia de juventud.

3.– (...)

4.– (...)

5.– (...)

6.– (...)

7.– (...)».

Noveno.– El Pleno de la Comisión fijó la fecha del 1 de marzo de 2012 para el debate y aprobación de la presente Decisión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.– Objeto de las cuestiones de competencia deducidas.

1.– La accionante DFG plantea cuestión de competencia en relación con el artículo 6, apartados 2 y 3, del PLVJ, fundada en la vulneración de los artículos 7.c.2 y 8.3 de la LTH, en relación con los artículos 10.39 y 37 del EAPV.

2.— Las accionantes, DFB, DFA y DFG, plantean cuestión de competencia en relación con el artículo 7 del PLVJ, en sus apartados a (DFG), d (DFG), e, f, g, h, i y j (DFB, DFA, DFG), k (DFB), fundada en la vulneración de los artículos 7.c.2 y 8.3 de la LTH, en relación con los artículos 10.39 y 37 del EAPV.

3.— Las mismas accionantes, DFB, DFA y DFG, suscitan cuestión de competencia en relación con el artículo 8 del PLVJ fundada en la vulneración del artículo 7.c.2 de la LTH.

4.— La accionante DFG suscita cuestión de competencia en relación con el artículo 23 del PLVJ por vulneración de la potestad de auto organización garantizada por el artículo 37.3.a) del EAPV.

5.— Las accionantes DFB, DFA y DFG, suscitan cuestión de competencia en relación con los artículos 25, 26.1 y 38 del PLVJ, por vulneración de la potestad de auto organización que les garantiza el artículo 37.3.a) del EAPV, en relación con el artículo 7.c.2 de la LTH.

6.— Las accionantes DFG y DFB, suscitan cuestión de competencia en relación con el artículo 41, apartados c, d, e, f, g, h, i, y j) del PLVJ por vulneración de la potestad de auto organización que les garantiza el artículo 37.1 EAPV en relación con el artículo 7.c.2 de la LTH. El precepto objeto de la cuestión de competencia responde al siguiente contenido:

7.— Las accionantes, DFB, DFA y DFG, suscitan cuestión de competencia en relación con el artículo 49.2 del PLVJ por vulneración de la potestad de auto organización que les garantiza el artículo 37.1 del EAPV en relación con el artículo 7.c.2 de la LTH.

Segundo.— Distribución competencial en materia de política juvenil.

1.— El artículo 10.39 del EAPV reserva a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la materia «política juvenil». Esta asunción de competencia se efectúa en el marco habilitador proporcionado por el artículo 149.3 CE, por tratarse de una materia que no viene expresamente contemplada entre las enunciadas en el artículo 148 CE; ni, tampoco, entre las reservadas en el artículo 149 CE a la exclusiva competencia del Estado.

2.— De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7.c.2 de la LTH, corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en la materia «política juvenil», «sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco». A su vez, por disposición especial del artículo 11 de la LTH, se atribuye al Gobierno Vasco la alta inspección de las actividades de ejecución que corresponden a los Territorios Históricos en la materia, estableciéndose la reserva de ley para su regulación. Así mismo, en el artículo 8.3 de la LTH se enumeran las potestades que, en la materia y para el desempeño de la competencia de ejecución, se confieren a los Territorios Históricos: potestad reglamentaria, para la organización de sus propios servicios; potestad administrativa, incluida la inspección; y potestad revisora en la vía administrativa.

3.— Atendiendo al régimen competencial descrito, en la materia de la «política juvenil» las Instituciones Comunes del País Vasco tienen asumida, de manera expresa, la plena competencia legislativa y de desarrollo legislativo reglamentario, la acción directa y, así mismo, la alta inspección de las actividades de ejecución que correspondan a los órganos forales de los Territorios Históricos.

4.— Sin perjuicio de las anteriores atribuciones, la redistribución vertical de la competencia asumida en el artículo 10.39 EAPV comporta la actuación, por parte de las instituciones de la Comunidad Autónoma, de facultades de coordinación y de promoción de la colaboración dirigidas a garantizar que las relaciones interadministrativas a las que da lugar la ejecución de la legislación

autonómica en materia de «política juvenil» se integren en la unidad de un sistema de forma flexible.

Estas facultades encuentran su habilitación en el artículo 2 de la LTH: en su apartado 1), se dispone que las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos «se basarán en los principios de colaboración y solidaridad». Y, en su apartado 2), se preceptúa de manera imperativa que las administraciones públicas del País Vasco deben ejercer sus respectivas competencias «de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación».

El precepto distingue el deber implícito de colaboración en la actuación interadministrativa (STC 18/1982, FJ14) que se hace efectivo mediante técnicas, instrumentos o procedimientos establecidos de manera común y voluntaria entre las administraciones del País Vasco. De manera distinta, el principio de coordinación atribuido por el precepto tiene una inevitable dimensión vertical ya que, en las relaciones recíprocas, la atribución de la función de coordinación determina la distinción entre la administración coordinante y las administraciones coordinadas.

5.— El principio de coordinación, al que debe sujetarse la actuación de las administraciones forales en el ejercicio de las respectivas competencias de ejecución de la legislación autonómica en materia de «política juvenil», no afecta a la titularidad de la competencia sino a su forma de ejercicio que queda condicionada por el contenido de esta función instrumental.

La función de coordinación se funda en la plenitud de la competencia de legislación sobre la materia que le corresponde a las Instituciones Comunes y que le impide desentenderse de la adecuada ejecución de la legislación en la materia por parte de los Órganos Forales de los Territorios Históricos; esta coordinación de alcance general, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, tiene como finalidad «la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema» (STC 32/1983, FJ2); así como la de prevenir el sistema frente a eventuales compartimentaciones en la actuación ejecutiva que desconozcan la propia unidad del sistema (STC 104/1988, FJ2).

Por otra parte, el contenido de la función de coordinación está limitado en cuanto a su alcance, en la medida en que la facultad de coordinación no es apta para introducir medidas de control directo o jerárquico; ni para añadir condicionamientos en el ejercicio de la competencia que, por afectar a la garantía de la autonomía de ejecución, comporten una injerencia indebida o una interferencia competencial ilegítima (STC 104/1988, FJ2).

6.— Finalmente, conviene también precisar que la competencia legislativa plena de la Comunidad Autónoma en materia de «política juvenil» incluye una facultad de gasto público en manos de las Instituciones Comunes que no puede tenerse como un título competencial autónomo; sino que dicha facultad, normalmente expresada en actividades de fomento, debe ir aneja al ejercicio de la competencia reservada a dichas Instituciones. Toda vez que es la competencia en relación con la materia la que justifica las medidas de fomento; y, en sentido contrario, no es la genérica facultad de gasto público la que atrae hacia sí la competencia (STC 95/1986, FJ3).

Tercero.— Controversia suscitada en relación con el artículo 6, apartados 2 y 3, del PLVJ.

1.— La DFG cuestiona el artículo 6 del proyecto de LVJ en cuanto a la definición de la atribución de «acción directa» que se efectúa en el apartado 2 del precepto. Cuestiona, también, la habilitación que se lleva a cabo en el apartado 3 para que la Comunidad Autónoma pueda, de forma motivada,

mediante decreto del Gobierno Vasco, declarar como ejecuciones susceptibles de «acción directa» otras nuevas actividades, servicios o equipamientos no contemplados en el PLVJ.

El reproche a ambos contenidos normativos se funda en la apreciación de imprecisión en la noción de la «acción directa» empleada en el precepto. Y ello, por entender que, a diferencia de la fórmula empleada en el artículo 39 de la Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (LSS), el contenido del precepto cuestionado permitiría declarar como susceptible de acción directa por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, prácticamente, cualquier actividad, servicio o equipamiento de juventud.

2.— El artículo 7.c.2 de la LTH atribuye a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en la materia de «política juvenil» con reserva a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del título competencial de la «acción directa» en materia de «política juvenil».

En el artículo 7 de la LTH se emplea esta misma forma de articulación competencial para las materias de asistencia social (apartado c.1), desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, política de la tercera edad, ocio y esparcimiento (apartado c.2). En los siete supuestos se atribuye a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes, «sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco».

3.— Tal y como señalan la impugnante y la defensa del Gobierno Vasco, la noción de «acción directa» utilizada en el artículo 7 de la LTH ha sido definida por el Parlamento Vasco en el artículo 39.3 de la Ley 12/2008, de Servicios Sociales (LSS), y en el artículo 4.2 de la Ley 4/2005, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LIEMH).

En ambos casos, se entiende por «acción directa» una competencia particularizada de ejecución conferida a la Administración de la Comunidad Autónoma que se configura mediante un doble parámetro objetivo y finalístico:

a) En clave objetiva, en razón de la calificación como de interés general de la Comunidad Autónoma de determinadas funciones, programas, prestaciones o servicios correspondientes a la actuación pública en materias cuya ejecución ordinaria no corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma. Igualmente, en razón de la atención a las exigencias de eficiencia en la ejecución referidas a la naturaleza y características de la actuación, a sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales; así como al número de potenciales personas usuarias o a beneficios obtenibles en término de economías de escala.

b) En clave finalística, atendiendo al propósito de garantizar que estas funciones, programas, prestaciones o servicios sean prestadas con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad autónoma de Euskadi.

4.— La DFG no cuestiona la corrección de la noción de «acción directa» acuñada por el legislador autonómico. Por el contrario, la crítica que formula se funda en el apartamiento del precepto ahora cuestionado respecto de la definición empleada en el artículo 39.3 de la LSS. Lo que, a su juicio, afecta a la titularidad de la competencia de ejecución ordinaria de la legislación en materia de «política de juventud» asumida por los TT.HH.

5.— El contraste entre el contenido del apartado 2 del artículo 6 del PLVJ y los antecedentes normativos señalados, pone de manifiesto que en la iniciativa legislativa ahora considerada se emplea una noción de la atribución de la competencia de «acción directa» cuya estructura y contenidos son homogéneos con la anteriormente acuñada por el legislador autonómico.

6.— Así, en el PLVJ se considera la «acción directa» atribuida a la Administración de la Comunidad Autónoma como una competencia de ejecución que le habilita para la prestación de «...aquellas actividades, servicios y equipamientos para jóvenes que por su interés general o por sus específicas condiciones económicas, sociales o técnicas tengan que ser prestados con carácter unitario para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi...». La dicción del proyecto de ley emplea los dos elementos, objetivo y finalista, ya señalados; y reproduce, de manera casi literal, la empleada en el artículo 4.2 de la LIEHM.

7.— En cuanto al apartado 3 del artículo 6 del PLVJ, el reproche de la DFG se refiere a la amplitud con la que se habilita al Gobierno Vasco para que pueda ampliar el ámbito de la «acción directa» a nuevas actividades, servicios y equipamientos no contemplados en el PLVJ. A este efecto, se sostiene por la accionante que la fórmula de atribución, a diferencia de la fórmula empleada en el artículo 39 de la LSS, permite que el Gobierno Vasco incluya, unilateralmente, en la declaración de «acción directa» cualquier nueva actividad, servicio o equipamiento de juventud en perjuicio de la competencia de ejecución ordinaria conferida a las administraciones forales.

La DFG no interesa una declaración preventiva respecto de una futura actuación del Gobierno Vasco ya que dicha acción se situaría fuera del procedimiento de las cuestiones de competencia. Debe entenderse, por ello, que la accionante deduce una «vindicatio potestatis» indirecta con fundamento en que, a su juicio, se le ocasiona una lesión por menoscabo en la configuración de la competencia de ejecución legalmente atribuida a la administración foral, consistiendo este menoscabo en una afirmada falta de límites impuestos al Gobierno Vasco para la declaración unilateral de nuevas actividades, servicios o equipamientos de «acción directa» no contemplados en el PLVJ.

8.— La posición de la DFG no puede compartirse desde su misma premisa ya que resulta reseñable la correspondencia entre el contenido del apartado 3 del artículo 6 del PLVJ y el que recoge el apartado 4 del artículo 39 de la LSS. En ambos casos, se habilita al Gobierno Vasco para que, mediante Decreto y previo informe preceptivo del órgano de coordinación interinstitucional, pueda declarar motivadamente que otras actuaciones de ejecución sean calificadas como de «acción directa».

Y, en cuanto a los límites, el procedimiento de decisión reglada que se establece, en el que debe acreditarse la concurrencia de los requisitos expresados en el apartado 2 del precepto, constituye una garantía frente a un ejercicio arbitrario de la competencia. Así mismo, el carácter preceptivo del informe que, de forma previa a la decisión ampliatoria, debe emitirse por el órgano de coordinación interinstitucional facilita la reacción frente a un eventual empleo de la competencia de «acción directa» con una finalidad de vaciamiento de las competencias forales.

9.— En consecuencia, no se aprecia que lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 6 del PLVJ y la noción de la «acción directa» en ellos empleada, comporte una modificación en la titularidad de las competencias de ejecución que corresponden a los Territorios Históricos en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.c.2 de la LTH.

Cuarto.— Determinación del alcance del término «funciones» empleado en el Título I y en el artículo 41 del PLVJ, en relación con el objeto de las controversias susceptibles de decisión en el procedimiento sobre cuestiones de competencia del Título III de la LCA.

1.— En el Título I del PLVJ, desde su propio enunciado, se distingue entre las expresiones «competencias» y «funciones» de las administraciones vascas en materia de política de juventud. A su vez, la expresión «funciones» se recoge en el artículo 41 del Título IV del PLVJ en relación con las atribuidas al Instituto Vasco de la Juventud.

2.— Como quiera que el Título III de la LCA acota el objeto del procedimiento sobre cuestiones de competencia a las controversias sobre la titularidad de las «competencias» autonómicas o forales que dimanen de un proyecto o proposición de ley o de norma foral, resulta necesario denotar el alcance que tienen los señalados términos empleados en el PLVJ por contraste con la noción de «competencia» a la que se refiere el procedimiento de la LCA. El resultado del contraste permitirá establecer si las cuestiones suscitadas pueden o no ser incluidas en el objeto del presente procedimiento sobre cuestiones de competencia.

3.— La noción de «competencia» empleada en el artículo 6 del PLVJ se corresponde con la habilitación para la actuación pública en el ámbito material que el artículo 10.39 del EAPV denomina como «política juvenil»; y, por lo tanto, guarda identidad jurídica con la noción que, con la misma expresión, se consigna en la LCA. En ese ámbito material, la titularidad de la competencia define el marco jurídico del interés público para cuya satisfacción son competentes cada una de las administraciones territoriales de conformidad con la articulación competencial establecida por el artículo 7.c.2, en relación con los artículos 6.1 y 8.3, de la LTH.

4.— De manera distinta, la noción de atribución de «funciones» empleada en los artículos 7, 8 y 9 del PLVJ queda referida a las clases de actuaciones, actividades o tareas concretas que se definen como funcionales, en el sentido de utilizables, para el eficiente ejercicio de las respectivas habilitaciones competenciales.

5.— Finalmente, el artículo 41 del PLVJ emplea la expresión «funciones» para identificar la esfera de competencia que se atribuye al organismo autónomo administrativo Instituto Vasco de la Juventud, dotado de personalidad jurídica pública diferenciada y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. En consecuencia, la noción de «funciones» empleada en el artículo 41 LPVJ adquiere sentido propio al expresar la forma organizativa como la Administración de la Comunidad Autónoma desarrolla las competencias en la materia de política de juventud. A cuyo efecto se crea una nueva persona jurídica pública, de conformidad con el régimen de descentralización funcional propio de las administraciones institucionales dependientes o vinculadas a la Administración territorial de la Comunidad Autónoma.

6.— Atendiendo a la anterior distinción, cabe concluir que las actuaciones, actividades o tareas funcionales que se describen en el artículo 7 del PLVJ, objeto de las cuestiones suscitadas por las DDFF en este procedimiento, presuponen una articulación competencial entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las administraciones forales que, en línea de principio, no viene determinada por la clase de las funciones que el precepto atribuye para su eficiente ejercicio.

7.— La forma en que se lleva a cabo la arquitectura de estos preceptos puede ser criticada desde los parámetros de la técnica legislativa. Sin embargo, no corresponde a la Comisión Arbitral formular esta valoración; ni, tampoco, efectuar un control sobre la coherencia conceptual interna a la que hubiera debido atenerse la redacción del proyecto. De manera distinta, la decisión que debe adoptarse por la Comisión Arbitral tiene por objeto resolver las eventuales controversias referidas a la titularidad de las competencias autonómicas o forales que puedan entablarse con ocasión del proyecto de ley.

8.— No puede dejar de señalarse que el contraste entre los artículos 7 y 41 del PLVJ pone de manifiesto que la totalidad de las funciones que el artículo 41 del PLVJ atribuye al Instituto Vasco de Juventud se corresponden, en cuanto a su contenido material, con las que el artículo 7, en sus apartados a), c), d), e), f), g), h), i), j), k) y q), define como funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma.

9.— La economía de ambos preceptos permite concluir que la noción de Administración de la Comunidad Autónoma que se emplea en el artículo 7 del PLVJ queda referida, de manera genérica y abstracta, a la Institución Común que aparece como titular de la competencia en relación con las administraciones forales y municipales. En tanto que en el artículo 41 del PLVJ se explicita una opción organizativa de descentralización funcional en el ejercicio de la competencia a favor del organismo autónomo administrativo Instituto Vasco de la Juventud. En cuya virtud, a partir del contenido de las funciones recogidas en el artículo 7 del PLVJ, se delimita la esfera de competencia en la materia de «política de juventud» que va a ser desarrollada por el Instituto Vasco de la Juventud.

10.— En consecuencia, las funciones del artículo 7 del PLVJ solamente podrían ser consideradas como objeto de una controversia sobre la titularidad de las competencias autonómicas o forales cuya decisión corresponda a la Comisión Arbitral cuando su contenido no responda al propio de esa naturaleza de quehacer o tarea instrumental enderezada al eficiente ejercicio de la competencia de la que es titular la Administración de la Comunidad Autónoma. Como así ha de entenderse que ocurre en los pasajes en los que, de conformidad con la previsión del artículo 6.2 del PLVJ, se concreta la «acción directa» de las Instituciones Comunes del País Vasco en la materia de «política juvenil».

Quinto.— Controversia suscitada en relación con los artículos 7, apartado a), 8, apartado a), 9, apartado a) y 23 del PLVJ.

1.— Se cuestiona por la DFG la atribución de la función de planificación general que el apartado a) del artículo 7 del PLVJ confiere a la Administración de la Comunidad Autónoma. Sostiene que se produce una incidencia en la articulación competencial diseñada por el legislador en desarrollo del artículo 10.39 del EAPV, por efecto del contenido de la atribución funcional de planificación que se efectúa a favor de la primera en el artículo 7.a) y se desarrolla en el artículo 23 del PLVJ. Por conexión, cuestiona, así mismo, la atribución de la función de planificación que se efectúa, respectivamente, a favor de las administraciones forales y de las entidades locales por los artículos 8.a) y 9.a) del PLVJ.

2.— Denota esta incidencia competencial en el artículo 7.a), en relación con los artículos 8.a) y 9.a), del proyecto de ley por entender que en dichos preceptos se establece una jerarquía en cuanto al ejercicio de la función de planificación de la política de juventud, con alcance normativo, entre los niveles institucionales autonómico y foral. Esta afirmada jerarquía planificadora, a juicio de la impugnante, contraviene la garantía de la autonomía en la ejecución que se establece en el artículo 37.4 del EAPV; recuerda que sobre este extremo se informó por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA) en el dictamen 192/2011, de 28 de julio.

3.— La función de planificación pública se corresponde con la producción de un instrumento jurídico de carácter documental del que se valen las administraciones públicas para el desarrollo de la relación con otros sujetos de derecho. Siendo característico de esta clase de instrumentos jurídicos el establecimiento formalizado de objetivos de carácter general y alcance futuro, frecuentemente a largo plazo, así como de un método organizado para su obtención en la fase operativa de ejecución de lo planeado.

4.— De donde se sigue que la tarea de planificación ha de tenerse como una actividad funcional de apoyo y orientación de la gestión de intereses públicos dirigida a un eficiente ejercicio de aquellas competencias administrativas que comporten el desarrollo de relaciones entre administraciones públicas o entre éstas y los particulares.

5.– El alcance de las atribuciones planificadoras conferidas a la Administración de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de juventud queda debidamente reflejado en los artículos 7.a) y 23, del PLVJ («...La planificación general de las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud...»; «La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobará el plan general que recogerá, de forma coordinada y global, las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud, e informará de ello al Parlamento Vasco»).

6.– En tanto que el alcance de la función planificadora para el ejercicio de las competencias atribuidas en igual materia a las administraciones forales y municipales se establece en los artículos 8.a) y 9.a) del del PLVJ («...La planificación, seguimiento y evaluación de la política de juventud en su ámbito territorial dentro del marco del plan general de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de juventud y de acuerdo con lo establecido en la planificación general del Sistema Vasco de Juventud...»).

7.– La afirmación de una relación de jerarquía normativa, afectante a la garantía de la autonomía foral, entre los referidos instrumentos jurídicos de planificación no se corresponde con el contenido de la atribución funcional que en el proyecto de ley se reserva a la Administración de la Comunidad Autónoma. Toda vez que el contenido del Plan General en materia de juventud, cuya elaboración corresponde al Instituto Vasco de la Juventud y cuya aprobación se atribuye a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, responde a un contenido no subsumible en la categoría de las regulaciones normativas.

8.– De manera distinta, las tareas que se atribuyen a la Administración de la Comunidad Autónoma consisten en determinar, para cada periodo de planeamiento, las líneas de intervención que concretan la definición de los intereses públicos en materia de política de juventud; y en establecer las directrices para la coordinación de la actividad de las administraciones públicas en la materia. Sin que ninguno de ambos contenidos pueda identificarse con el ejercicio de la potestad normativa ni de ordenación de la actividad pública mediante la aplicación del principio de jerarquía orgánica.

9.– En esa misma medida, debe concluirse que no se aprecia que los artículos 7.a), 8.a), 9.a) y 23 del PLVJ comporten una modificación en la titularidad de las competencias administrativas de ejecución que corresponden a los Territorios Históricos en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.c.2 de la LTH.

Sexto.– Controversia suscitada en relación con los artículos 7, apartado d), y 41, apartado c), del PLVJ.

1.– Con igual fundamento en la denuncia de una modificación de la distribución de competencias en materia de juventud dispuesta por los artículos 7.c.2 y 8.3 de la LTH en desarrollo de los artículos 10.39 y 37 del EAPV, se cuestiona por la DFG la atribución a la Administración de la Comunidad Autónoma y al Instituto Vasco de la Juventud de la función de asesoría y consultoría para el impulso de los cometidos del Sistema Vasco de Juventud, que se prevé en los artículos 7.d) y 41.c) del PLVJ.

2.– El razonamiento impugnatorio se limita a señalar que el contenido de la atribución responde a una competencia de ejecución típica que el proyecto de ley no considera como de «acción directa» y que, por tanto, debe ser residenciada en las administraciones forales.

3.— No puede dejar de señalarse que el artículo 12.2.d) del PLVJ incluye entre las áreas de actuación del Sistema Vasco de Juventud la que enuncia como servicios de apoyo de asesoría y consultoría. Por otra parte, la tarea señalada en el artículo 7.d) del PLVJ se contempla en idénticos términos en su artículo 41.c), en el que se enuncian las funciones asignadas al Instituto Vasco de la Juventud.

4.— La cuestión que se suscita por la DFG en relación con el artículo 7.d) del PLVJ no puede ser incluida en el acotado campo de las que definen el objeto de controversia en el procedimiento sobre cuestiones de competencia dispuesto por el artículo 44 de la LCA. Y ello, en razón de que la tarea de asesoría y consultoría dirigida a apoyar la gestión pública del Sistema Vasco de Juventud en el área de actuación de los servicios de apoyo [artículo 12.2.d) del PLVJ] debe ser clasificada, entre las manifestaciones de la actividad de las administraciones públicas, como una actividad técnica, no expresada en actos jurídicos, desarrollada por la organización administrativa e imputable directamente a los empleados públicos que la realizan, sin perjuicio de que se residence en las autoridades y en los órganos administrativos la dirección y la ordenación de estas tareas.

6.— No se aprecia, por ello, que el artículo 7.d) del PLVJ comporte una modificación de las competencias administrativas de ejecución que corresponden a los Territorios Históricos en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.c.2 de la LTH.

Séptimo.— Controversia suscitada en relación con los artículos 7, apartado e), y 41, apartado d), del PLVJ.

1.— Entre las funciones atribuidas por el artículo 7 del PLVJ a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio de la competencia en materia de «política de juventud», en el apartado e) se incluye la provisión de tres clases de tareas referidas, respectivamente, a la facilitación de «servicios y equipamientos» en el ámbito de la emancipación y en el de la formación juvenil; así como a la facilitación de determinadas «actividades» de fomento.

2.— Atendiendo a las clases de cometidos desempeñados por las administraciones públicas a los que se ha hecho anterior referencia, la tarea de provisión de servicios (de información, orientación y acompañamiento para la emancipación; de información, consulta y asesoramiento respecto de las medidas de fomento previstas por las instituciones comunes) para el ejercicio de la competencia de acción directa debe ser calificada como una actuación no jurídica sino técnica. A su vez, la tarea de provisión de equipamientos responde a la naturaleza de una actuación material, no jurídica. Sin que ninguna de dichas tareas de provisión de servicios y equipamientos para el ejercicio de la competencia de acción directa llegue a afectar, por sí misma, a la titularidad de las competencias administrativas articuladas en relación con la materia «política de juventud». En consecuencia, a los efectos de este procedimiento, el examen debe acotarse, para su particularizado examen, al contenido de las «actividades» objeto de provisión.

3.— Al objeto de identificar las «actividades» a proveer que se anuncian por el artículo 7.e) del PLVJ debe examinarse su contenido en relación sistemática con las áreas de actuación que el artículo 12 del PLVJ encomienda al Sistema Vasco de Juventud. Entre estas áreas de actuación se incluye la oferta directa por el Sistema Vasco de Juventud de servicios de información, documentación, orientación y acompañamiento para la emancipación [artículo 12.1.a)]; de servicios de ocio educativo y educación no formal [artículo 12.1.b)]; de servicios de movilidad y alojamiento [artículo 12.1.e)]; así como de servicios de apoyo a la formación [artículo 12.2.c)]. Debe, también, examinarse en conexión sistemática con el artículo 19 del PLVJ que regula la expedición de diplomas en materia de formación juvenil; y con el artículo 41 del PLVJ, en cuyo epígrafe d) se atribuye al Instituto Vasco de la Juventud la función de llevar a cabo la provisión de actividades,

servicios y equipamientos en idénticos términos a los empleados en el artículo 7.e) del PLVJ para definir los que, según la dicción del precepto, corresponde proveer al Gobierno Vasco.

4.— En relación con esta última conexión sistemática, debe reiterarse que no entra en los cometidos de la Comisión Arbitral el valorar el efecto jurídico de la incoherencia interna que se aprecia en la redacción de los preceptos considerados: toda vez que en el PLVJ, de una parte, se incluye en el artículo 7, intitulado como «Funciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi», un subepígrafe e) en el que no se atribuyen funciones a la Administración autonómica sino al Gobierno Vasco; y, a su vez, esas mismas funciones, mediante una idéntica descripción, se asignan al organismo autónomo Instituto Vasco de la Juventud. Sin perjuicio de lo anterior, lo que resulta significativo a los efectos de este procedimiento es la atribución de las «actividades» consideradas a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma.

5.— Las «actividades» contempladas en los artículos 7.e) y 41.d), en relación con el artículo 19 del PLVJ que no es objeto de controversia, se refieren, en el apartado 2, al fomento de programas de carácter internacional de intercambio de plazas, al fomento de la movilidad, el alojamiento y el turismo para jóvenes dentro y fuera de la CAPV y al fomento de intercambios juveniles, dentro de la CAPV, con otras CC.AA. y de carácter internacional; y, en el apartado 3, a las actividades de formación juvenil y de expedición de los correspondientes diplomas.

6.— Según la doctrina constitucional (por todas, SSTC 95/1986, de 10 de julio, FJ5;13/1992, de 6 de febrero, FJ8; y 178/2011, de 8 de noviembre, FJ4) en los casos de concurrencia de título competencial específico sobre la materia, como es el caso de la competencia de ejecución en la materia de «política de juventud», cabe una actividad de fomento que pueda ser gestionada mediante la consignación centralizada de las partidas presupuestarias en las circunstancias de «... que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

7.— En los casos de la provisión de actividades de fomento a los que se refieren los preceptos señalados, la procedencia se deduce sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de las medidas consideradas ya que todas ellas se proyectan sobre programas de naturaleza subvencional. Por otra parte, el alcance del intercambio de plazas y de personas, así como el fomento de la movilidad favorecida supera, en todos los casos, el ámbito de cada uno de los Territorios Históricos y, en otros, el de la Comunidad Autónoma.

8.— En cuanto al contenido de las actividades de formación juvenil y de expedición de los correspondientes diplomas, no parece ofrecer duda que se trata de una actividad sectorial (referida a la formación no reglada, en el ámbito de la educación no formal, de las personas que trabajan profesionalmente con jóvenes; así como a la acreditación de la formación mediante la expedición de los correspondientes diplomas) que se atribuye a la ejecución directa del Gobierno Vasco. Por lo que la controversia en torno a la titularidad de la competencia debe resolverse de conformidad con los criterios que se han recogido en el anterior FJ Tercero, 4.

9.— Atendiendo al criterio objetivo resulta coherente que se considere como interés de la Comunidad Autónoma, titular de la competencia legislativa en materia de «política de juventud», la formación de las personas que trabajan profesionalmente para hacerla efectiva; toda vez que se trata de la gestión de una actividad nuclear en orden a garantizar la efectividad de la actuación pública en la materia. Y, de conformidad con el criterio finalístico, la competencia de acción directa

en materia de formación juvenil garantiza que la misma se provea de manera homogénea y unitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Tanto más si, como se dictamina en el apartado 64 del dictamen 192/2011 de la COJUA, la atribución se funda en «...la existencia de formaciones como monitores y directores de actividades de tiempo libre y juvenil cuya titulación es reconocida entre las comunidades autónomas sólo en el supuesto de ser expedidos (los diplomas) por el correspondiente órgano de juventud de la Comunidad Autónoma...».

10.— La atribución, en el ámbito de la competencia de acción directa, de la actividad de formación juvenil y expedición de los correspondientes diplomas acreditativos se ofrece, por otra parte, como concurrente con las actividades de carácter formativo y con su correspondiente acreditación formal, que puedan desarrollarse por las administraciones forales en ejecución, en el ámbito de cada Territorio Histórico, de la legislación sobre la materia.

11.— Por lo que debe concluirse que el contenido de las actividades a las que se refiere el apartado e) del artículo 7 y el apartado c) del artículo 41 del PLVJ se corresponde con la titularidad de la competencia de acción directa atribuida a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma.

Octavo.— Controversia suscitada en relación con los artículos 7, apartados f), g), h), i), j) y k, así como 41, apartados e), f), g), h), i) y j), del PLVJ.

1.— Las impugnantes suscitan controversia en relación con las funciones asignadas a las instituciones comunes en los epígrafes f) a k) del artículo 7 y e) a j) del artículo 41 del PLVJ. Argumentan, de forma genérica y escueta, que los referidos epígrafes hacen referencia a actuaciones públicas propias de la competencia ordinaria de ejecución; y que su ejecución directa por las instituciones comunes comporta una merma competencial en la titularidad de la competencia conferida a las administraciones forales por el artículo 7.c.2, en relación con el artículo 8.3, de la LTH, en relación con los artículos 10.39 y 37 del EAPV.

2.— El examen del contenido de los epígrafes objeto de controversia permite distinguir tres tipos diferenciados de tareas: la realización de estudios e investigaciones sobre la situación de la juventud vasca [apartado f) del artículo 7 y apartado e) del artículo 41 del PLVJ]; la función de fomento proyectada sobre la calidad y la mejora continua del Sistema Vasco de Juventud, la participación en la gestión y evaluación de las políticas de juventud, la participación de la juventud en foros internacionales y la actividad subvencional para el desarrollo de actuaciones específicas para jóvenes de la CAPV en el ámbito supraterritorial e internacional [apartados g) a j) del artículo 7 y f) a i) del artículo 41 del PLVJ]; y, finalmente, la actividad de cooperación y colaboración interinstitucional en el ámbito de las instituciones comunes, entre Comunidades Autónomas y en el ámbito internacional.

3.— Aplicando los criterios anteriormente expuestos, el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la población objeto de la política de juventud que el artículo 12.2.b) incardina entre los servicios de apoyo al Sistema Vasco de Juventud, no responde a la titularidad de una competencia administrativa: constituye una mera actuación técnica de carácter instrumental para el ejercicio de la competencia de ejecución directa, en relación con el Sistema Vasco de Juventud, asumida por la Administración de la Comunidad Autónoma y prestada por el Instituto Vasco de la Juventud. Por lo que no puede integrar el objeto de la controversia en el procedimiento sobre cuestiones de competencia cuya decisión corresponde a la Comisión Arbitral.

4.— A su vez, como ya se ha señalado, la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre la competencia de legislación en materia de política de juventud habilita la realización de actividades de fomento cuando su procedencia se deduzca sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de las

medidas de que se trate o siempre que su procedencia venga razonablemente justificada por tratarse de medidas que resulten imprescindibles en orden a la efectividad de la ordenación sobre la materia o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en el ámbito territorial de la CAPV.

5.— La procedencia de que las instituciones comunes de la CAV desarrollen una actuación de fomento dirigida a la mejora continua del Sistema Vasco de Juventud, así como a la promoción de la participación en la gestión y evaluación de las políticas de juventud y de la participación en foros internacionales, responde a la propia naturaleza y contenido de las medidas.

6.— A su vez, debe tenerse como procedente, en el sentido de propio de una función de fomento que no afecta a la titularidad de la competencia de ejecución conferida a las administraciones forales en materia de política de juventud, una actividad subvencional directamente desarrollada por las instituciones comunes de la CAPV a favor de quienes desarrollen actuaciones específicas dirigidas a los jóvenes de la CAPV cuyo ámbito de desarrollo sea superior al de la Comunidad Autónoma, nacional e internacional; así como la concesión de ayudas a los jóvenes de la CAPV para facilitar su acceso a programas internacionales. Toda vez que se trata de medidas que resultan imprescindibles para asegurar entre los jóvenes de la CAPV la igualdad de posibilidades de acceso y de disfrute a las actuaciones específicas y a los programas que se desarrollen fuera de la Comunidad Autónoma, con alcance nacional o internacional.

7.— Por último, la actividad de establecimiento de relaciones y cauces de colaboración y cooperación interinstitucional en materia de juventud con asociaciones, organismos e instituciones de ámbito de la Comunidad Autónoma, de carácter intercomunitario y de ámbito internacional, no afecta a la titularidad de las competencias de ejecución que respectivamente corresponden a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y a las administraciones forales. La actividad de relaciones interinstitucionales es inherente a todas las personas jurídicas públicas y, por prescripción del artículo 3.2 de la LRJAPYAC y del artículo 2.2 de la LTH, rige en estas relaciones los principios de cooperación y colaboración. Siendo así que los epígrafes considerados [artículos 7.k) y 41.j) del PLVJ] proyectan esta actividad sobre las instituciones y organismos cuyo ámbito de actuación territorial excede del correspondiente a la jurisdicción de los Territorios Históricos.

8.— En consecuencia, el contenido de las actividades a las que se refieren los artículos 7, apartados f), g), h), i), j) y k), así como 41, apartados e), f), g), h), i) y j), del PLVJ, se corresponde con la titularidad de la competencia de acción directa atribuida a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma.

Noveno.— Controversia suscitada en relación con el artículo 8 del PLVJ.

1.— Las entidades forales impugnantes suscitan controversia en relación con la atribución de funciones que se efectúa a favor de las administraciones forales en el artículo 8 del PLVJ, por entender que su contenido contraviene la titularidad de la competencia de ejecución normativa en materia de política de juventud reconocida a favor de los Territorios Históricos por el artículo 7.2.c) de la LTH.

2.— En fundamento de la posición impugnante se afirma, de manera escueta, que las funciones atribuidas a las administraciones forales por el artículo 8 responden a idéntica dicción literal a la empleada por el artículo 9 para definir las funciones que se atribuyen a las entidades locales; y, así mismo, que el contenido de las funciones asignadas adolece de inconcreción.

3.— En los artículos 8 y 9 del PLVJ se emplea la misma dicción, respectivamente adaptada al ámbito territorial de jurisdicción, para la determinación del contenido de las funciones en las

que se concreta la competencia foral de los Territorios Históricos para la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación de la Comunidad Autónoma en materia de política de juventud; y de las funciones en las que se concreta la competencia municipal que se asegura a los municipios para la efectividad de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

4.— La identidad en la dicción no comporta, por sí misma, una modificación en la titularidad de la competencia de ejecución normativa que corresponde a los Territorios Históricos. Cabe señalar que la atribución a los municipios de competencias en la materia de política juvenil y su concreción en tareas funcionales se corresponde con el cumplimiento del mandato expresado en el artículo 2.1 de la LRBRL 17/1985. A cuyo tenor, es en la legislación sectorial donde debe asegurarse a los municipios la atribución de aquellas competencias que materializan su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

5.— La afirmación de que la determinación de las funciones atribuidas a las administraciones forales por el artículo 8 PLVJ adolece de inconcreción se presenta huérfana de soporte argumental. El examen del precepto no permite obtener esa conclusión de ausencia de concreción en la especificación de las funciones.

6.— Por lo que debe concluirse que la determinación de las funciones atribuidas a las administraciones forales por el artículo 8 del PLVJ no cuestiona la titularidad de la competencia de ejecución normativa conferida a los Territorios Históricos por el artículo 7.2.c) de la LTH.

Décimo.— Controversia suscitada en relación con los artículos 23, 25, 26.1 y 38 del PLVJ.

1.— Se suscita, así mismo, controversia por las accionantes en relación con el contenido que el artículo 23 del PLVJ encomienda al Plan General en materia de juventud de la Comunidad Autónoma de Euskadi [«...el plan general (que) recogerá, de forma coordinada y global, las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de las administraciones públicas vascas en materia de juventud...»]. Y, en conexión con dicho contenido, se controvierten las prescripciones de los artículos 25, 26.1 y 38 del PLVJ en la medida en que disponen el preceptivo desarrollo por las administraciones forales de las líneas de intervención y directrices de la planificación general mediante la adopción de instrumentos planificadores en su respectivo ámbito territorial; y mediante la elaboración de programas anuales de actuación que habrán de garantizar en su elaboración la coordinación interdepartamental, así como la evaluación de sus resultados.

2.— Se sostiene por las defensas de las DD.FF. que el contenido de los preceptos cuestionados comporta una vulneración de la potestad de auto organización reconocida a los órganos forales de los Territorios Históricos por el artículo 37.3.a) del EAPV.

3.— La decisión sobre la cuestión planteada viene determinada por los criterios ya establecidos en los anteriores FJ Segundo, Tercero y Quinto. La planificación de la que se valen las administraciones públicas para el desarrollo de la relación con otros sujetos de derecho constituye un instrumento central para la coordinación en la actuación de las administraciones públicas que se encuentran habilitadas competencialmente, de forma concurrente, para la gestión de actividades públicas en un mismo ámbito sectorial.

4.— Las impugnantes no niegan que la Comunidad Autónoma goza de competencia para el establecimiento de líneas de intervención y directrices para la orientación de la actividad de las tres administraciones forales titulares de la competencia de ejecución normativa. Pero consideran que la competencia de la legislación autonómica no habilita a la Comunidad Autónoma para la

imposición a las administraciones forales del deber de elaborar los instrumentos de una adecuada planificación, así como, en su desarrollo, de los programas anuales de actuación y del deber de proceder a la evaluación según los criterios que reglamentariamente se establezcan. Y ello, por entender que la competencia para el establecimiento de planes y programas forma parte integrante de la competencia de auto organización que el artículo 37.3.a) del EAPV atribuye en exclusiva a las instituciones de los Territorios Históricos.

5.— La posición de las DDFF no puede ser compartida. El establecimiento por la Comunidad Autónoma, titular de una plena competencia legislativa en la materia de política de juventud, de líneas de intervención y directrices de planeamiento al servicio de la coordinación interadministrativa dirigidas a condicionar, de manera orientativa, la actividad de las administraciones forales en el ejercicio de las competencias de ejecución normativa no constituye una injerencia en la garantía de autonomía organizativa en la ejecución que preserva el título competencial reconocido a los Territorios Históricos por el artículo 37.3.a) del EAPV. Toda vez que el Plan General concurre con la planificación y programación que corresponde aprobar a cada administración foral; y las directrices y orientaciones que corresponden al Plan General lo son para el desarrollo de la actividad y, por lo tanto, no determinan ni configuran la organización de la que se vaya a dotar cada administración foral para el desarrollo de la actuación en la materia de la política de juventud.

6.— En concreto, las prescripciones de los artículos 25 y 26.1, en relación con el 23, del PLVJ (por las que se dispone que cada administración pública garantizará en su ámbito territorial una adecuada planificación en materia de juventud para el periodo que corresponda a cada legislatura y que cada departamento de las mismas administraciones elaborará programas anuales de actuación en desarrollo de lo planeado) establecen un condicionamiento legal para todas las administraciones habilitadas competencialmente para la ejecución normativa. Sin embargo, este condicionamiento cuyo contenido se dirige a orientar la actuación de una pluralidad de administraciones públicas, no comporta ninguna injerencia en la autonomía organizativa de cada administración; y ello, en la medida en que la reconducción de su actividad plural a la unidad del Sistema Vasco de Juventud no se obtiene mediante la imposición jerárquica de decisiones atinentes a la configuración de la organización administrativa, sino por el empleo de las técnicas propias de la coordinación interadministrativa.

7.— Por último, tampoco puede compartirse el argumento de las impugnantes en fundamento de la cuestión de competencia que suscitan en relación con el artículo 38 del PLVJ. El precepto dispone que cada administración foral y local, mediante el ejercicio de la potestad de autoorganización, deberá garantizar la coordinación interdepartamental para la elaboración de la programación y la evaluación de la correspondiente política integral de juventud. El contenido del precepto no comporta ningún tipo de alteración competencial ni de injerencia en relación con el ejercicio de la potestad de autoorganización atribuido a las instituciones forales. De manera distinta, la regulación se limita a proyectar sobre el ámbito sectorial de la política de juventud el deber las administraciones públicas concurrentes en la actividad de ejecución de ejercer sus respectivas competencias de acuerdo con el principio de la efectividad de la coordinación interna que se establece, en el orden de la legislación básica estatal, por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992 RJAP-PAC; y en el orden autonómico por el artículo 2 de la LTH.

8.— De donde se concluye que no se aprecia que las prescripciones de los artículos 23, 25, 26.1 y 38 del PLVJ constituyan una injerencia en el ejercicio de la competencia de auto organización conferida a los Territorios Históricos por el artículo 37.3.a) del EAPV.

Undécimo.— Controversia suscitada en relación con el artículo 49 del PLVJ.

1.— Las DD.FF. suscitan, también, controversia en relación con el artículo 49 del PLVJ. El precepto se desarrolla en siete apartados. En el apartado 1 se atribuye a la Administración de la Comunidad Autónoma la alta inspección en materia de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos que tienen las personas jóvenes como ciudadanas y los principios generales señalados en la presente Ley, así como el cumplimiento y la observancia del ordenamiento jurídico aplicable. En el apartado 7 se adscribe la alta inspección al Instituto Vasco de la Juventud. El apartado 2 recoge las tres funciones que corresponde ejercer a la Alta Inspección: a) Velar por el cumplimiento de las condiciones que garanticen el acceso y uso de actividades, servicios y equipamientos específicos para jóvenes. b) Comprobar que los niveles de servicio y prestación ofrecidos por el Sistema Vasco de Juventud son adecuados a lo establecido en la normativa vigente. c) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ordenación general del Sistema Vasco de Juventud en relación con la planificación, programación, evaluación y con el reconocimiento de las actividades, servicios, equipamientos específicos de juventud y de personas físicas y entidades prestadoras de servicios en materia de juventud. El objeto real de la controversia se limita a este apartado 2 del precepto.

2.— Las defensas de la DFB y de la DFA limitan, estrictamente, el razonamiento impugnatorio a la invocación de los apartados 144, 145, 146 y 147 del dictamen 192/2011, de 28 de julio, emitido por la COJUA; con ello, sin añadir ninguna otra consideración, establecen la conclusión de que el contenido del artículo 49 del PLVJ no se adecua a la distribución de competencias establecida en el EAPV, por corresponder con carácter exclusivo a las Instituciones Forales de los TTHH la competencia de autoorganización; y por afectar al régimen competencial en materia de política juvenil establecido por el artículo 7.c.2 de la LTH.

La defensa de la DFG reitera la invocación de los mismos pasajes del dictamen 192/2011; para llegar a la doble conclusión de que las funciones encomendadas a la Alta Inspección por el artículo 49.2 del PLVJ, por una parte, reproducen las que el artículo 83.1 de la Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de Servicios Sociales, atribuye a la Alta Inspección del Gobierno Vasco en esa materia, sin tener en cuenta que dicha Ley configura como un derecho subjetivo el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales; y, por otra parte, el contenido de los apartados a), b) y c) del artículo 49.2 del PLVJ se corresponde con el que el artículo 50.1, subapartados a), f) y g), atribuye como propias de la actividad inspectora ordinaria. Lo que, a su juicio, determina una inmisión en la potestad administrativa, incluida la inspección, que el artículo 8.3.b) de la LTH reconoce a favor de los TT.HH. en las materias en las que corresponde a éstos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes.

3.— No se ofrece controversia en relación con la habilitación conferida por el artículo 11 de la LTH para la regulación, con reserva de ley del Parlamento Vasco, de la alta inspección por parte del Gobierno Vasco de las actividades de ejecución que corresponden a los Territorios Históricos en materia de política de juventud.

4.— Así mismo, tanto las defensas de las DD.FF. como la del GV comparten los criterios establecidos, a partir de la jurisprudencia constitucional (SSTC 6/1982, 32/1983, 42/1983 y 76/1983), en los dictámenes 39/2003 y 134/2010 de la COJUA en orden a la configuración de la alta inspección como una competencia de vigilancia no equiparable con una actividad de control genérico e indeterminado sino como un instrumento de verificación o fiscalización de carácter marcadamente jurídico del cumplimiento de los contenidos normativos.

El objeto de la actuación de alta inspección no puede versar sobre los actos sino sobre las actividades, globalmente consideradas, de las administraciones públicas sujetas a la misma; y el alcance de la actuación de alta inspección debe limitarse a la comunicación de la anomalía, informada y comprobada, al órgano gubernamental competente a fin de que por éste se remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de sus propias atribuciones.

5.— Ni los escritos deducidos por la DFB y la DFA; ni el contenido de los apartados del dictamen 192/2011 de la COJUA al que los primeros se remiten «in alliunde» aportan ningún fundamento a la conclusión de controversia competencial que las accionantes afirman, de manera infundada, en relación con el artículo 37.3.a) del EAPV y con el artículo 7.c.2 de la LTH. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26.1 de la LCA, la falta de fijación fundada, con precisión y claridad, de la vulneración competencial que se considera existente y la completa ausencia de alegaciones por parte de las accionantes sobre dicha vulneración, impiden tener por entablada la controversia en relación con el extremo considerado.

6.— En sentido contrario, no se ofrece obstáculo para decidir sobre la vulneración de la competencia para el desarrollo de la actividad administrativa inspectora, reconocida a favor de las administraciones forales por el artículo 8.3.b) de la LTH, que, a juicio de la accionante, se produce por el artículo 49.2 del PLVJ al atribuir a la Alta Inspección los mismos cometidos que el artículo 50.1, subapartados a), f) y g), establece como funciones propias de la actividad inspectora ordinaria.

7.— La vulneración denunciada no puede ser acogida. Basta efectuar el contraste entre ambos preceptos para llegar a la conclusión de que no existe identidad de contenido entre los cometidos asignados a la Alta Inspección en el apartado a) del artículo 49 del PLVJ, recogido en el anterior epígrafe 1, y el subapartado a) del artículo 50.1 del PLVJ («Vigilar y comprobar el cumplimiento de la presente Ley y sus normas de desarrollo»); tampoco entre el apartado b) del artículo 49.2 del PLVJ y el subapartado f) del artículo 50.1 del PLVJ («Velar por el respeto de los derechos de las personas usuarias de las actividades, servicios y equipamientos para jóvenes»); y, tampoco, entre el apartado c) del artículo 49.2 del PLVJ y el subapartado g) del artículo 50.1 del PLVJ («Comprobar la adecuación de la actividad, servicio o equipamiento a las normas de reconocimiento»).

Siendo así que los cometidos asignados a la Alta Inspección no pueden asimilarse a la actividad de control genérico sino al desempeño de funciones de vigilancia sobre el cumplimiento de la normativa que establezca las condiciones de acceso y uso de actividades, servicios y equipamientos; y de comprobación sobre la adecuación a la normativa de los niveles de servicio y prestación ofrecidos por el Sistema Vasco de Juventud, así como en relación con el cumplimiento de la normativa sobre planificación, programación y evaluación; y sobre reconocimiento de actividades, servicios y equipamientos.

8.— No se aprecia que las prescripciones cuestionadas del artículo 49 del PLVJ constituyan una injerencia en el ejercicio de la competencia inspectora, reconocida a favor de las administraciones forales por el artículo 8.3.b) de la LTH.

FALLO

En atención a lo expuesto, el Pleno de la Comisión Arbitral

HA DECIDIDO:

Que las competencias cuestionadas en relación con las previsiones contenidas en los artículos 6, apartados 2 y 3; 7, apartados a), d), e), f), g), h), i), j) y k); 8; 9; 23; 25; 26.1; 38; 41, apartados c), d) e), f), g), h), i) y j); y 49 del Proyecto de Ley Vasca de Juventud, se adecúan a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía y su titularidad corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La presente Decisión se notificará a las partes y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco y en los Boletines Oficiales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa. Lo acuerdan así los componentes de la Comisión que la suscriben y de lo cual, yo, la Secretaria, doy fe.

En Bilbao, a 13 de marzo de 2012.

La Secretaria de la Comisión Arbitral,
BEGOÑA BASARRATE AGUIRRE.