



HERRI ADMINISTRAZIO ETA
JUSTIZIA SAILA

Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y JUSTICIA

Viceconsejería de Régimen Jurídico
*Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo*

INFORME DE LEGALIDAD, DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONTROL NORMATIVO, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA, POR LA QUE SE FIJA EL PRECIO PÚBLICO A SATISFACER POR LA CUOTA DE INSCRIPCIÓN EN EL PROGRAMA “AUZOLANDEGIAK”, DE CAMPOS DE TRABAJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

24/2015 IL

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura solicitó, por vía electrónica, con fecha 19 de febrero de 2015, el preceptivo informe de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, en relación con el proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se fija el precio público a satisfacer por la cuota de inscripción en el programa “Auzolandegiak”, de campos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi; de conformidad con el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia. Juntamente con la solicitud y el texto del proyecto normativo, el citado Departamento ha puesto en el espacio colaborativo TRAMITAGUNE, entre otros, los siguientes documentos:

- a) Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se inicia del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden que se somete a informe.
- b) Memoria relativa al proyecto de Orden, suscrita por el Director de Juventud y Deportes.
- c) Orden de la Consejera de Educación Política Lingüística y Cultura, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Orden en tramitación.
- d) Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento proponente, en relación con el proyecto de Orden.
- e) Anexo II, cumplimentado, de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres (con justificación de que no es precisa la emisión del informe de impacto en función del género).
- f) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, sobre la incidencia en la normalización del uso del euskera y su



adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, exigido por el artículo 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

- g) Informe de la Dirección de Administración Tributaria, sobre el proyecto de Orden.
- h) Memoria complementaria, relativa al proyecto de Orden, una vez considerados los informes ya emitidos en el procedimiento de su elaboración.

El presente informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1.c) del ya citado Decreto 188/2013.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN.

El proyecto de Orden que se somete a nuestra consideración consta de exposición de motivos, dos artículos (relativos a la fijación del importe del precio público por la inscripción en el programa “Auzolandegiak” y una referencia al plazo y forma de pago del mismo) y una disposición final (relativa a la entrada en vigor de la Orden).

III. COMPETENCIA

Como decíamos en nuestro informe de 12 de marzo pasado, en relación con los convenios de colaboración entre la Administración autonómica y diversas entidades locales, el programa “Auzolandegiak” de campos de trabajo para jóvenes –para la inscripción en los cuales se fija el precio público-, está ordenado fundamentalmente, desde el punto de vista competencial, al ejercicio de la competencia autonómica en materia de juventud. En este sentido, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva, en materia de política juvenil, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.39 de su Estatuto de Autonomía. Dentro de la Administración autonómica, las competencias en materia de juventud están adscritas al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (modificado por los Decretos posteriores 8/2013, de 1 de marzo, y 34/2013, de 2 de diciembre); y, dentro de dicho Departamento, se hallan atribuidas a la Dirección de Juventud y Deportes, integrada en la Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deportes, de acuerdo con el Decreto 193/2013 de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del referido Departamento sectorial.

IV. TRAMITACIÓN.

El proyecto de Orden está siendo objeto de tramitación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y ss. de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento



de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Se han emitido los informes preceptivos mencionados en los antecedentes (apartado I de este documento), que son favorables y constan en el expediente de elaboración. El proyecto deberá ser sometido, también, al preceptivo informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y Decreto 464/1995, de 31 de octubre, que lo desarrolla (trámite ya previsto en la Orden de inicio, por lo que no procede extenderse sobre el mismo).

V. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO.

Como hemos señalado anteriormente, el proyecto de Orden fija la cuantía del precio público que deberán satisfacer quienes de inscriban en el programa “Auzolandegiak” de campos de trabajo para jóvenes, que lo incrementa a 110 €. De acuerdo con la Orden de 6 de marzo de 2013, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, la cuantía de dicho precio público se halla fijada actualmente en 90 €. Teniendo en cuenta que esta última Orden se limita a fijar esta cuantía, sin limitación de su período temporal de aplicación, a efectos de una mayor claridad y certeza –exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, que consagra el artículo 9.3 de la Constitución-, la nueva Orden, actualmente en tramitación, debería derogar expresamente la de 6 de marzo de 2013 y no limitarse a una derogación implícita o no manifestada. En este sentido, las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 1993 (publicadas por Orden de 6 de abril, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico), refiriéndose a las disposiciones derogatorias, dispone que “consistirán en una relación exhaustiva de todas las disposiciones o enunciados normativos derogados. La lista se cerrará con una cláusula de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación del tenor siguiente: ‘... y cualquier otra disposición en materia de... que se oponga a este/a...’, pero nunca se establecerá sólo esta cláusula genérica”. Ciertamente, el proyecto normativo también podría haberse tramitado como una norma modificativa (como parece que estaba previsto en la Orden de inicio del procedimiento de elaboración) e integrarse en la modificada –Orden de 6 de marzo de 2013, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura-, de conformidad con la directriz sexta de las aprobadas por el Consejo de Gobierno, por Acuerdo de 23 de marzo de 1993; en cuyo caso no habría derogación, sino modificación de la referida Orden de 6 de marzo de 2013.

De conformidad con los artículos 30 y 31 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante TRLTTP), tienen la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público que no tengan la consideración de tasa; los servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos se establecerán por decreto, a propuesta conjunta del Departamento competente en materia



de hacienda y del Departamento que los preste o del que dependa el órgano o ente correspondiente. Los servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Organismos Autónomos, se determinan en el Decreto 397/2013, de 30 de julio, cuyo anexo se refiere, en su apartado 16, a las “cuotas de inscripción en campos de trabajo”, como precio público que puede ser fijado por el Departamento competente en materia de juventud. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 33.1 y 3 TRLTPP y artículo 3 del Decreto 397/2013 la fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos se realizará, previo informe vinculante del Departamento competente en materia de hacienda, por Orden del Consejero o de la Consejera del Departamento correspondiente o del que dependa el organismo autónomo que haya de percibirlos. En el expediente figura el informe del Departamento de Hacienda y Finanzas (de la Dirección de Administración Tributaria), según el cual “el proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se fija el precio público a satisfacer por la cuota de inscripción en el programa «Auzolandegiak» de campos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es conforme con la normativa vigente relativa a las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Así pues, el proyecto de Orden cumple con estos requisitos de carácter formal.

En relación con su cuantía, el artículo 32 TRLTPP establece que “los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra como mínimo los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios en cuya determinación se tendrá en cuenta, en todo caso, la utilidad social derivada de los mismos”; añade que “cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada”; finalmente, exige el cumplimiento de las referidas previsiones presupuestarias aun en el supuesto de que se fijen exenciones o bonificaciones en los precios públicos. A estos efectos, de acuerdo con el artículo 33.2 TRLTPP, “toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una memoria económico-financiera que justificará el importe de los mismos y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes”. En este sentido, en la memoria que acompaña al proyecto de Orden se justifica la nueva cuantía del precio público en los siguientes términos:

“La cuantía de esta cuota se acordó junto con el resto de CCAA y del Instituto de la Juventud de España (Injuve). El acuerdo en el precio de la cuota se toma bajo consenso, ya que el programa está basado en el intercambio de plazas de campos de trabajo entre las diferentes CCAA, y entre éstas y el Injuve. Cada CCAA organiza sus campos de trabajo e intercambia plazas con el resto. Del mismo modo, el Injuve consigue plazas en países de Europa, África, Asia y América que ofrece a las diferentes comunidades a cambio de que éstas reciban a su vez a jóvenes de estos países. Se trata de que la juventud de cada lugar tenga la oportunidad de conocer y compartir experiencias fuera de sus fronteras, y de que jóvenes de otras procedencias conozcan nuestra tierra a través del trabajo comunitario. El programa de Campos de Trabajo del Departamento de Educación,



Política Lingüística y Cultura es, por lo tanto, un programa que, para su correcto funcionamiento, ha de trabajar de forma coordinada con el resto de las CCAA y con el Injuve.

Para que esta coordinación sea posible, se realizan anualmente jornadas de coordinación y evaluación, una vez finalizada la campaña. En las jornadas celebradas en Madrid los días 13 y 14 de noviembre de 2014, se acordó subir la cuota a 110 euros para la campaña de 2015.

En la Dirección de Juventud y Deportes consideramos que, además de la conveniencia de unificar la cuantía de la cuota, la subida acordada de 90 euros a 110 euros no supone un aumento que dificulte el acceso de las personas jóvenes al programa”.

La memoria no justifica el grado de cobertura financiera de los costes de los campos de trabajo, con la nueva cuantía del precio público, por lo que, para cumplir con las exigencias legales referidas en el párrafo anterior, debería completarse –mediante una memoria económica-financiera propiamente dicha- con la cuantificación de los costes económicos que para la Administración autonómica suponen los campos de trabajo en cuya contraprestación se percibirá el precio público en la nueva cuantía. Si éste no cubre dicho coste, deberá justificarse la existencia de razones de interés público que aconsejen la no cobertura del coste íntegro de la actividad –mediante el precio público- y adoptar las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada. El consenso con otras Administraciones Públicas podría considerarse, en su caso, como una razón de interés público (por la necesidad de una mejor coordinación u otro motivo) que permita fijar la cuantía del precio público por debajo del coste de la actividad, pero no excluye el cumplimiento de las exigencias legales que no son disponibles mediante un simple acuerdo. En este sentido, en el informe de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento proponente, que obra al expediente, se dice que “no obra en el expediente una justificación económico-financiera de los costes que dé cobertura de la elevación del Precio Público de 90 a 110 euros, por lo que deberá de completarse tal aspecto en la memoria económica que se remita a la Oficina de Control Económico” (sic).

De acuerdo con el artículo 33.4 TRLTPP, la Orden por la que se fije la nueva cuantía del precio público deberá publicarse en el «Boletín Oficial del País Vasco».

La gestión de los precios públicos de la Administración autonómica debe hacerse de conformidad con el artículo 34 TRLTPP y el Decreto 248/1998, de 29 de septiembre, que la regula. El artículo 4 de este Reglamento dispone que “la forma y los plazos para el pago de los precios públicos se fijarán en cada caso en las órdenes por las que se fijan las cuantías de los mismos”. El artículo 2 del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración dispone que “el plazo y la forma de pago del precio público se realizará conforme a las Bases Generales de la convocatoria de plazas del programa «Auzolandegiak» de campos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi de cada año”. Este texto plantea la cuestión de si la remisión que efectúa cumple con la susodicha exigencia reglamentaria. Según el artículo 4 del Decreto 248/1998 la forma y los plazos de pago del precio público forman parte del contenido



normativo (“se fijarán”) de la Orden que fija su cuantía, lo que excluye una remisión en blanco a una disposición posterior ordenada a una finalidad distinta a la de la fijación de dicha cuantía (las bases generales de la convocatoria podrían completar algún detalle – núms. de cuenta, oficinas habilitadas para el cobro u otro- de la regulación contenida en la Orden que fija la cuantía, pero ésta no puede hacer una dejación total de una regulación que explícitamente le encomienda el Decreto 248/1998). La base séptima de las aprobadas por Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, de 12 de marzo de 2014 (BOPV de 4 abril 2014), regulan el plazo -un día natural o dos, a contar desde el día siguiente al de la elección de la plaza- pero no la forma concreta de pago. Las exigencias de precisión y certeza en la regulación de las obligaciones de los ciudadanos –en este caso, de los usuarios de los campos de trabajo- aconsejan regular – fijar- la forma y los plazos del precio público en el proyecto de Orden, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 248/1998.

VI. CONCLUSIÓN.

Por todo lo expuesto en los apartados que preceden, el Letrado que suscribe estima que, una vez valoradas y, en su caso, incorporadas las consideraciones jurídicas contenidas en el apartado anterior, el proyecto de Orden objeto de este informe puede ser aprobado y publicado con su contenido ajustado a Derecho. En todo caso, previamente debe ser sometido a informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico.

Éste es el informe que emito y que lo someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho, en Vitoria-Gasteiz, a veinticuatro de marzo de dos mil quince.