



## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS AL PROGRAMA EMANTZIPA DE EMANCIPACIÓN JUVENIL

107/2023 IL – DDLCN  
DNCG\_DEC\_1802/23\_01

### I. ANTECEDENTES

La Dirección de Juventud de Lehendakaritza, ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión del preceptivo informe de legalidad respecto del proyecto de decreto indicado en el título del encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de informe la siguiente documentación:

- Consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Decreto.
- Decreto 15/2023, de 2 de mayo del Lehendakari, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regulan las ayudas de emancipación juvenil.
- Memoria justificativa elaborada por el órgano proponente, suscrita por la Directora de Juventud.
- Decretos 18/2023, de 20 de junio, del Lehendakari de aprobación previa del texto del proyecto de Decreto.
- Informe jurídico departamental.
- Informe de la Dirección de Función Pública
- Comunicación por parte de la Dirección competente en materia de relaciones con las Administraciones Locales señalando la imposibilidad de que se emita informe de la CGLE.
- Alegaciones de los departamentos

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



- Informe favorable del Órgano Interinstitucional en materia de Juventud.
- Memoria Económica suscrita por la Dirección de Juventud.
- Informe de Emakunde
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Informe de Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- Informe de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.
- Memoria complementaria posterior a las alegaciones e informes.
- Informe de la Oficina de Control Económico.
- Proyecto de decreto tras el informe de la OCE.
- Memoria sucinta del procedimiento antes del Dictamen de la COJUAE.
- Acuerdo de la Comisión Jurídica de Euskadi.

Antes de entrar con el análisis de la tramitación y el contenido del decreto, debe realizarse una consideración previa respecto del Informe ya emitido por esta dirección en fecha 20 de noviembre y el acuerdo de 14 de diciembre de la COJUAE que constan en el expediente,

El Decreto 15/2023, de 2 de mayo del Lehendakari, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regulan las ayudas de emancipación juvenil, preveía, entre los trámites a seguir, la solicitud de Informe de Legalidad, de acuerdo con *“lo dispuesto en el 22 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General; el artículo 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; el artículo 11.2.a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 c) del Decreto 8/2021,*

*de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.”*

*El informe jurídico departamental, por su parte, señalaba que “Asimismo, y dado que el Decreto proyectado se dicta en desarrollo y ejecución de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, se deberá realizar el trámite de consulta ante la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, siguiendo lo dispuesto en el artículo 3.1 c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 20 de la Ley anteriormente citada, las consultas a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi realizadas por la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi serán realizadas mediante acuerdo de las consejeras y consejeros. En el caso de Lehendakaritza, dicha consulta se realizará mediante Acuerdo del Lehendakari, por ser éste el titular de Lehendakaritza. En relación al momento en que se debe hacer dicha consulta, señalar que, tal y como disponen los artículos 25 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, y 20 de la Ley 9/2004, de 24, de noviembre, la misma se realizará una vez completado el expediente, en el momento anterior a la aprobación de la norma”*

En este orden de cosas, la dirección proponente solicitó a esta dirección en fecha 7 de noviembre de 2023 la emisión de Informe de legalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 15/2023, de 2 de mayo del Lehendakari por el que se daba inicio al procedimiento de elaboración del presente decreto.

En fecha 20 de noviembre, esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo emitió informe de legalidad en el que se concluía que, al presentarse el proyecto como un decreto ejecutivo dictado en desarrollo de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud, debería solicitarse dictamen de la comisión en virtud del 3. 1 c) de La Ley 9/2004, de 24 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Conviene, en este punto, advertir que, en tanto que la consecuencia de la ausencia del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en el caso de que

dicho dictamen fuera preceptivo, podría ser eventualmente invalidante y determinante de una posible nulidad de la disposición, ya que se trata de un trámite esencial; y en tanto, también, la propia Comisión Jurídica Asesora (a salvo lo que puedan determinar los juzgados y tribunales, en última instancia) es la única que puede determinar definitivamente su propia competencia y necesidad o no de su intervención, preventivamente y a la vista del planteamiento del informe jurídico departamental, lo más prudente, a juicio de esta Dirección, era solicitar el correspondiente dictamen, a fin de que el propio órgano consultivo tuviera ocasión de pronunciarse sobre la preceptividad o no de su propia intervención.

Habiéndose solicitado con posterioridad el correspondiente dictamen, de acuerdo con la recomendación de esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la Comisión Jurídica Asesora ha emitido acuerdo en fecha 14 de diciembre de 2023, por el cual inadmite la consulta realizada por el órgano promotor, devolviendo así el expediente al órgano consultante debido a que el proyecto sometido a dictamen no está incluido en ninguno de los supuestos del artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, por lo que no se requiere la intervención preceptiva de la Comisión.

La argumentación empleada por la COJUAE es resumidamente la siguiente, según se puede leer en el propio acuerdo:

*“En, segundo lugar, es preciso tomar en cuenta que en relación con el supuesto legal de intervención previsto en el artículo 3.1.c) de la LCJAE, la Comisión en varios acuerdos (entre otros, acuerdos 7/2023, 11/2021, 4/2019, 6/2019 y 3/2013) ha perfilado su ámbito en el sentido de que la expresión “en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento” se refiere a la categoría del reglamento ejecutivo.*

*El reglamento ejecutivo, como hemos explicado, “...en la formulación clásica elaborada por el Consejo de Estado (moción de 1962), ha quedado reservada para la figura del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, un artículo o artículos de una ley o de un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento. El reglamento ejecutivo es, así, la norma que aborda el desarrollo -como*

*complemento necesario- de una ley previa, que es premisa de su dictado y su falta o separación indebida del contenido de aquella es causa de su ilegalidad (de ahí la importancia del principio de jerarquía)”.*

*En el caso analizado, sin embargo, aunque sin duda el proyecto de decreto se ubica en el terreno de la LJ —participa de sus objetivos, principios rectores e inspiradores—, no constituye —en el sentido técnico indicado— un reglamento ejecutivo de dicha norma legal.”*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y especialmente el acuerdo de la Comisión, este segundo Informe de Legalidad se emite en virtud de lo previsto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en el artículo 9 y, singularmente, en el artículo 11.2.b) del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que en concreto indica que: *“En particular, corresponderá al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto en los siguientes asuntos: (...) b.- Programas económico-financieros en los que se establezcan ayudas o subvenciones, realizados con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.*

Atendiendo a las normas de carácter orgánico, la función de control de legalidad de este tipo de disposiciones reglamentarias está reservada al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno por el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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. Y, en concreto, dentro de dicho departamento, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021 de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## II. OBJETO

El proyecto de Decreto que se informa tiene por objeto, conforme dispone el artículo 1, establecer las bases que regulan las ayudas del Programa Emantzipa, destinado a favorecer el inicio o consolidación de procesos de emancipación de personas jóvenes.

Por tanto, se trata de un decreto que establece las bases reguladoras del programa de emancipación mencionado cuyo contenido debe atender lo dispuesto en la Ley 38/2003, general de subvenciones, y el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGPV).

### III. LEGALIDAD

#### **Tramitación del expediente.**

Para la elaboración del proyecto de Decreto informado deben cumplirse los trámites establecidos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante LPEDCG).

El artículo 15 de la citada LPEDCG, relativo a la aprobación previa y expediente de tramitación dispone lo siguiente:

*Artículo 15. Aprobación previa y expediente de tramitación.*

*1. Una vez redactados los proyectos de disposición de carácter general, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, el texto articulado correspondiente deberá contar con la aprobación previa acordada por el órgano que haya dictado la orden de inicio.*

*2. La orden de aprobación previa adjuntará el texto bilingüe así aprobado y el resto de los documentos referidos en este artículo, que conformarán el expediente con el que se seguirán los trámites subsiguientes, ordenando su evacuación inmediata.*

3. *El centro directivo competente para la instrucción del expediente elaborará con carácter preceptivo una memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pueda ser relevante a criterio del órgano proponente y, en todo caso, los siguientes apartados:*

a) *Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.*

b) *Contenido y análisis jurídico, con referencia al derecho comparado y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.*

c) *Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.*

d) *Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias.*

e) *Las cargas administrativas que conlleva la propuesta y el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.*

f) *Informe sobre el impacto en función del género, en el que se ha de hacer constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo, de sus resultados con relación al cumplimiento de los preceptos de la Ley 4/2005 y de las medidas incorporadas para promover la igualdad.*

g) *Informe que analice la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en el que se emitirá un pronunciamiento respecto a la adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos informantes, y se propondrán medidas dirigidas a la normalización del uso del euskera en el ámbito objetivo de la disposición que se tramite.*

h) *Evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la infancia y la adolescencia, que permita medir y contrastar el cumplimiento del principio del interés superior de la infancia.*

i) *Una descripción de la tramitación, con referencia a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos evacuados y a los*

*resúmenes de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta previa a la ciudadanía, con carácter previo a la elaboración del texto, y de las recibidas en los trámites de audiencia, información pública y negociación colectiva. En todo caso, dicha descripción contendrá el resultado y el reflejo de aquellos en el texto del proyecto, así como, en su caso, las razones por las que se prescindió de aquellos o la justificación de la reducción de los plazos mínimos previstos.*

*j) Evaluación de impacto sobre la juventud, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la juventud, que permita medir y contrastar el cumplimiento del impulso y la transversalización de la política integral de juventud, en relación con proteger y facilitar el ejercicio por parte de las personas jóvenes de sus derechos, cualquiera que sea su naturaleza o condición; fomentar su participación activa en el desarrollo político, social, económico, sostenible y cultural de la sociedad; y generar las condiciones que posibiliten su autonomía y emancipación, como culminación de un proceso continuo iniciado en la infancia.*

*k) Un análisis de la accesibilidad tanto de los instrumentos técnicos que contemple la normativa como de la implementación de la propia norma en aquellos aspectos que tengan una especial incidencia sobre el derecho a la accesibilidad universal de la ciudadanía, tomando en especial consideración los elementos que plantea la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad, así como el resto de la normativa que emana de aquella.*

*l) Evaluación de otros impactos que pudieran ser relevantes, prestando especial atención al impacto de carácter ambiental y sus efectos para la mitigación del cambio climático y al impacto social, así como un análisis sobre el coste-beneficio, que recoja todos aquellos aspectos directos e indirectos que justifican la aprobación del proyecto.*

*m) Previsión de su evaluación ex post, indicando la sistemática que se va a utilizar en la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.*

*4. En los casos en que el departamento correspondiente lo estime conveniente, el contenido y análisis jurídico del expediente podrá sustanciarse mediante un informe jurídico específico, que será aludido en la memoria y emitido por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento y que tendrá como cometido el sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.*

*5. Cuando el departamento así lo considere, en función de la intensidad del impacto económico, se podrá elaborar también una memoria económica específica, que será igualmente aludida en la memoria y que confirmará o expresará, a la vista de los cambios producidos en el texto objeto de aprobación previa, las posibles concreciones o desviaciones de la estimación de costes prevista en la orden de inicio, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los presupuestos de la Administración Pública, las fuentes y modos de financiación y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

Es en atención a este artículo como debe analizarse la tramitación y la documentación obrante en el expediente, teniendo en cuenta que con la aprobación de la ley 6/2022, de 30 de junio, cobra especial importancia, la elaboración de la memoria de impacto normativo regulada en el artículo transcrito. En la documentación obrante en el expediente, si bien no se denomina memoria de impacto normativo, es la llamada memoria justificativa suscrita por la directora de juventud la que analiza los aspectos que establece el artículo 15 mencionado. De la lectura de esta memoria se observa, que quedan sin analizar lo regulado en el apartado l) y lo que resulta más importante no se ha analizado de manera singular la evaluación ex post, del decreto proyectado, siendo este un aspecto relacionado con los principios de buena regulación y evaluación normativa, regulados en el artículo 10 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, así como en los artículos 129 y 130 de la LPACAP.

Al hilo de lo anterior y en relación con el artículo 8 de la LPEDCG, el presente decreto no estaba relacionado en el Plan anual normativo de Lehendakaritza publicado, tal y como el informe de la OCE menciona.

En este caso el órgano proponente ha decidido realizar el análisis jurídico y competencial mediante la emisión de un informe jurídico departamental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.4 de la mencionada Ley. Este informe analiza adecuadamente, el marco legal de referencia, la

competencia en la que se sustancia este decreto, el procedimiento de elaboración, y realiza un examen detallado del contenido de la norma. Por lo que en aras de evitar reiteraciones nos remitimos a las conclusiones que alcanza el informe jurídico departamental, en todas aquellas cuestiones que no se analizan en el presente informe.

Tras la emisión de los informes no esenciales relacionados en el Decreto de inicio, y las alegaciones y observaciones realizadas por todos ellos y el trámite de audiencia el órgano proponente realiza una memoria complementaria dando cuenta de los cambios operados en el proyecto de Decreto y los motivos por los cuales rechaza alguna de sus propuestas. Así antes de la emisión del informe de la Oficina de control Económico se dio nueva redacción al proyecto de decreto siendo esta versión la analizada por la OCE.

El informe de la OCE realiza una serie de observaciones que han sido mayormente aceptadas por el órgano promotor dando nueva redacción al proyecto tras la emisión de la memoria sucinta prevista en el artículo 24 de la LPEDCG. Es el texto tras la memoria sucinta el que se analiza en este informe.

## **Contenido del proyecto de Decreto.**

### **El CAPÍTULO I: Disposiciones generales (artículos 1 a 2).**

**En el primer artículo** se establece el objeto del decreto, siendo este establecer las establecer las bases que regulan las ayudas del Programa Emantzipa, destinado a favorecer el inicio o consolidación de procesos de emancipación de personas jóvenes.

En el **segundo artículo** se las **características generales del programa**, siguiendo con las observaciones realizadas por la OCE respecto a este artículo, y en aras de la claridad sobre el periodo máximo para recibir la ayuda, podría intercambiarse la palabra meses por mensualidades, así, no

habría duda de que lo primordial para el tope no es el lapso de tiempo transcurrido entre el inicio de la subvención y su finalización, sino la cantidad de mensualidades recibidas, ya que la ayuda se puede suspender por diversos motivos.

## **CAPITULO II. Requisitos y marco de compatibilidad (artículos 3-6).**

En el **artículo 3**, se fijan los requisitos que han de reunir las personas beneficiarias, este artículo es acorde a lo regulado en el artículo 17.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones.

El **artículo 4**, recoge la manera de acreditar el cumplimiento de los requisitos y el **5** el régimen de compatibilidad y compatibilidad de la ayuda. El artículo 6 por su parte recoge la cuantía máxima, así como el número máximo de beneficiarios por vivienda. Tras la emisión del informe de la OCE y analizando la última redacción dada al decreto no hay observaciones que realizar en este capítulo.

## **CAPÍTULO III convocatoria.**

Este capítulo solo consta de un único artículo que recoge los requisitos de la convocatoria anual de estas subvenciones.

Habida cuenta de la redacción dada tras el informe de la OCE a este artículo y al tratarse de una subvención de convocatoria abierta, debería recordarse lo dispuesto en el artículo 59 Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, respecto de las subvenciones en convocatoria abierta y en especial el apartado 5 que tiene el siguiente tenor.

*“5. Cuando a la finalización de un periodo se hayan concedido las subvenciones correspondientes y no se haya agotado el importe máximo a*

*otorgar, se podrá trasladar la cantidad no aplicada a las posteriores resoluciones que recaigan.*

*Para poder hacer uso de esta posibilidad deberán cumplirse los siguientes requisitos:*

*a) Deberá **estar expresamente previsto en las bases reguladoras**, donde se recogerán además los criterios para la asignación de los fondos no empleados entre los periodos restantes.*

*b) Una vez recaída la resolución, el órgano concedente deberá acordar expresamente las cuantías a trasladar y el periodo en el que se aplicarán.*

*c) El empleo de esta posibilidad no podrá suponer en ningún caso menoscabo de los derechos de los solicitantes del periodo de origen.”*

Mencionado lo anterior y considerando el contenido de este artículo 7, si el órgano proponente lo considerara oportuno sería el artículo adecuado para albergar esta previsión.

#### **CAPITULO IV. Procedimiento**

Este capítulo consta de 10 artículos (del 8 al 17) en los que se establecen la solicitud, la instrucción, la resolución, el pago de la subvención, las obligaciones de los beneficiarios, la modificación de la ayuda, los motivos de extinción, el procedimiento de extinción y reintegro, la posibilidad de inspección y los modos de control y por último el régimen sancionador. En este sentido tras las observaciones realizadas en el informe de la OCE y la nueva redacción dada al decreto, no hay observaciones que realizar sobre su contenido.

#### **IV CONCLUSION**

Por todo lo antedicho consideramos que el Proyecto de Decreto objeto del presente informe, atendidas las observaciones realizadas, es conforme a la legalidad. Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

