

ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE JUVENTUD Y JUSTICIA INTEGENERACIONAL

MEMORIA JUSTIFICATIVA

I. INTRODUCCIÓN

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado, con carácter básico, en los preceptos del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, conforme a lo previsto en el artículo 127 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, la iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las comunidades autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos estatutos de autonomía.

En relación con lo anterior, el artículo 51 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, señala que el Gobierno de Navarra ejerce la iniciativa legislativa prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los proyectos de ley foral al Parlamento de Navarra. Continúa el artículo citado señalando que la aprobación de los anteproyectos de ley foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta de la consejera o consejero, o consejeras o consejeros competentes y que, una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Esta remisión halla cumplimiento en los artículos 129 y 132 de esta última norma, señalando el primero de ellos que el Gobierno de Navarra ejercerá la iniciativa

legislativa. Por su parte, el artículo 132 indica que el procedimiento de elaboración se inicia en el departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición, añadiendo en su apartado 3 que el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten, entre otros aspectos, la oportunidad de la norma, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico y el listado de las normas que quedan derogadas.

La finalidad de esta memoria es la acreditación de estos aspectos.

Mediante Orden Foral 212E/2025, de 22 de julio, de la Consejera de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias, se acordó el inicio del procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de Ley Foral de Juventud y Justicia Intergeneracional y se designó como órgano encargado de la elaboración y tramitación del referido anteproyecto de ley a la Secretaría General Técnica del Departamento de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias, en colaboración con el Instituto Navarro de la Juventud.

El objetivo de esta memoria es justificar la oportunidad de su elaboración, dando así cumplimiento a la previsión legal establecida en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA DISPOSICIÓN

Las políticas en materia de juventud han estado presentes en la Comunidad Foral de Navarra desde hace décadas. Como prueba de ello, en el año 1984 se produce la fundación y el inicio de actividad del Instituto Navarro de la Juventud, organismo autónomo del Gobierno de Navarra encargado de gestionar políticas, servicios y programas para la juventud. Desde entonces, se ha ido desarrollando un marco normativo para las políticas públicas de juventud en la Comunidad Foral de Navarra, del que la aprobación en 2011 de la Ley Foral 11/2011, de 1

de abril, de Juventud, es el hito más reseñable. Este hecho supuso el reconocimiento de manera explícita de la importancia que las personas jóvenes tienen en Navarra al dotarlas de un marco normativo propio. La mencionada ley es la norma que ha regido desde entonces la política juvenil en la Comunidad Foral con el objetivo principal de favorecer la autonomía de las personas jóvenes, impulsando para ello una política igualitaria que garantizase su desarrollo individual, la promoción de los intereses y la participación activa de las personas jóvenes.

La vigente ley se aprobó al amparo del artículo 48 de la Constitución Española, donde se establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Por su parte, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye en su artículo 44.18 a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de política juvenil y es oportunamente en esa competencia donde se viene sustentando la aprobación de diversa normativa que afecta a las personas jóvenes, de la que sería el caso más señalado la mencionada Ley Foral 11/2011 o la nueva ley que ahora se propone aprobar.

La evolución social y normativa que se ha producido durante la vigencia de la actual ley de juventud, además de la experiencia acumulada desde el Instituto Navarro de la Juventud en su ámbito de actuación, han evidenciado la necesidad de promover la aprobación de una nueva norma que permita intervenir con mayor solvencia en los procesos que incumben a las personas jóvenes.

Esta necesidad se ve respaldada por el hecho de que, durante todos estos años, la juventud ha sido el objeto de diversos documentos y planes elaborados desde la Unión Europea. Esta legislación europea en materia de juventud se centra en fomentar la participación activa de los jóvenes en la sociedad, promoviendo la igualdad de oportunidades en educación y empleo, y garantizando su bienestar. Con este objetivo, se aprobó la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027, que se erige como el marco principal de cooperación trasnacional en

este ámbito, buscando empoderar a los jóvenes y asegurar que tengan los recursos necesarios para participar en la sociedad.

En consonancia con estas nuevas directrices europeas, también se ha planteado la realización de una Ley de Juventud de España, impulsada por el actual Ministerio de Juventud e Infancia. Se trata de una propuesta legislativa que busca establecer un marco legal para las políticas de juventud en el país. Así pues, la elaboración de una nueva ley foral de juventud se propone en un contexto de gran actividad normativa y propositiva en materia de juventud. Se busca, de este modo, elevar el rango normativo de las disposiciones que se han desarrollado en materia de juventud, al mismo tiempo que se regulan nuevas materias con el objetivo de alcanzar una política de juventud integral y eficaz.

Sin obviar la existencia de un nuevo marco normativo en Europa y en España, el contexto que afronta la juventud actual se ha transformado de manera profunda en la práctica totalidad de los ámbitos que le afectan. Así lo atestiguan los diversos estudios que ha llevado a cabo el Instituto Navarro de la Juventud recientemente, y particularmente el último Diagnóstico de la Población Joven Navarra 2024, donde se reflejan nuevas áreas clave a abordar, tales como la participación política, la salud mental, la igualdad, la inclusividad, los derechos económicos o la crisis ecosocial.

La nueva ley foral de juventud nace precisamente de la necesidad de hacer frente a estos retos y de generar nuevas oportunidades surgidas de los procesos de cambio que se han venido sucediendo en el contexto social y que requieren un abordaje de manera transversal y coordinada. Estos cambios, que afectan de forma particularmente notable a la población joven, han configurado un nuevo escenario social, en muchos casos inédito, con una población joven que afronta la modificación sustancial del mercado de trabajo o unas dificultades apenas franqueables para la emancipación, por mencionar tan solo dos aspectos clave.

La respuesta que la ley vigente en la actualidad da a este nuevo contexto y a estos nuevos retos es, en consecuencia, limitada. De aquí que se planteara desde el Instituto Navarro de la Juventud la necesidad de elaborar una nueva

norma que diera respuesta a los desafíos actuales de la juventud y que lograra establecer un marco garantista, a la vez que innovador y flexible, para arbitrar las políticas juveniles en las próximas décadas.

La presente ley foral ha sido elaborada mediante un amplio proceso participativo, con el objeto de que todas las personas jóvenes y entidades vinculadas a la juventud la sientan como propia y de que se convierta en una norma útil y representativa para el conjunto de la juventud navarra. En este sentido, se han cumplido con todos los tramites de consulta pública previa y de participación ciudadana, mediante su publicación en el portal Participa Navarra y el desarrollo de un intenso proceso participativo.

El ya mencionado marco político europeo, la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud (2019-2027), establece expresamente la necesidad de incorporar la participación de jóvenes de diferentes orígenes sociales y culturales en el diseño e implementación de políticas de juventud. El objetivo último de esta estrategia europea es impulsar la participación de las personas jóvenes en la vida democrática y en la toma de decisiones que les afectan. En consonancia con este marco europeo, la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, establece en su artículo 9 que serán objeto de procesos participativos, entre otros, “la elaboración de leyes y reglamentos”.

En el ámbito normativo específico de juventud, la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, reconoce el derecho de las personas jóvenes a participar en el desarrollo de las políticas que les afecten mediante un diálogo estructurado. Este diálogo estructurado se desarrolla conforme al Decreto Foral 93/2017, de 4 de octubre, donde se establece el requisito de promover la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, y fomentar su implicación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de unas políticas públicas de juventud.

El proceso participativo que puso las bases para la nueva Ley de Juventud fue el que se llevó a cabo en su día para la elaboración de la Estrategia de la Juventud de Navarra 2025-2028. Dicho proceso se desarrolló en diferentes fases

entre agosto de 2024 y marzo de 2025, con un total de doce mesas sectoriales distribuidas por todo el territorio navarro, combinando metodologías cualitativas y cuantitativas que garantizaran una representación diversa de la realidad juvenil. Participaron en él 400 personas jóvenes, así como los principales actores vinculados a las políticas juveniles en Navarra. Se logró de este modo un extenso recopilatorio de necesidades, inquietudes y propuestas de la juventud que sirvió para elaborar el primer borrador interno de la nueva ley.

Además del proceso participativo llevado a cabo con motivo de la Estrategia de la Juventud de Navarra 2025-2028, el Instituto Navarro de la Juventud puso en marcha un nuevo proceso, dirigido esta vez a recoger únicamente las opiniones y aportaciones de la juventud navarra con respecto a la nueva ley. Este nuevo proceso participativo se concibió como una fase complementaria y coherente del amplio trabajo de participación desarrollado previamente, si bien las sesiones participativas con personas jóvenes en esta ocasión se enfocaron expresamente en el anteproyecto de Ley Foral de Juventud y Justicia Intergeneracional, lo que permitió a las personas jóvenes reflexionar y hacer aportaciones sobre el texto normativo.

La norma también tiene en cuenta la perspectiva de género contemplando la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres jóvenes en la multitud de ámbitos que les afectan, prestando especial atención al empoderamiento y la participación social de las mujeres jóvenes.

Otro aspecto importante de las políticas de juventud es el papel que juegan a la hora de mantener vivos los pueblos de Navarra, imprescindible para generar relaciones de comunidad y sentimiento de pertenencia ayudando, además, a la mejora de la calidad de vida en el ámbito rural. Por tanto, la aprobación de esta ley se justifica en virtud de la importancia crucial de actualizar e impulsar los derechos y oportunidades a la juventud rural como herramienta para la promoción de su bienestar social, la cohesión comunitaria y el desarrollo humano integral.

Cabe señalar, así mismo, que el impulso de una nueva Ley de Juventud aparece recogido en el Acuerdo Programático para un Gobierno de Navarra Progresista y Plural 2023-2027. Dicho acuerdo se hace eco de la necesidad de ofrecer a la juventud navarra un nuevo marco de derechos acorde con su realidad actual, un supuesto que se ha podido constatar de manera manifiesta a lo largo del amplio e intenso proceso llevado a cabo para la elaboración de la nueva ley.

III. LA REGULACIÓN EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya se ha referido, la Comunidad Foral de Navarra cuenta desde el año 2011 con la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud. Desde la aprobación de dicha ley, son varias las comunidades autónomas que han ido aprobando nuevas normas, o actualizado las que ya tenían, de cara a adaptarlas a una realidad juvenil cambiante y cada vez más compleja. Así, las leyes de juventud vigentes que han aprobado las comunidades autónomas son las que se refieren a continuación ordenadas temporalmente desde la más reciente a la más antigua:

- Cantabria: Ley 3/2025, de 30 de junio, de Políticas de Juventud de Cantabria.
- Canarias: Ley 2/2023, de 1 de marzo, de Políticas de Juventud de Canarias.
- País Vasco: Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.
- La Rioja: Ley 14/2022, de 23 de diciembre, de Juventud de La Rioja.
- Illes Balears: Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud de las Illes Balears.
- Comunitat Valenciana: Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud.
- Aragón: Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón.
- Galicia: Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia.

- Cataluña: Llei 33/2010, de l'1 d'octubre, de polítiques de joventut.
- Región de Murcia: Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia.
- Comunidad de Madrid: Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid.
- Castilla y León: Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

Cabe señalar que algunas comunidades autónomas no cuentan con una ley de juventud como tal, aunque sí que han desarrollado normativas sobre extremos que, en otros casos, se recogen en las leyes de juventud. El Principado de Asturias, por ejemplo, cuenta con la Ley 6/2019, de 29 de marzo, de Participación y Promoción Juvenil; y Castilla la Mancha, por su parte, cuenta con la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los Consejos de la Juventud de Castilla-La Mancha; y con la Ley 2/2007, de 8 de marzo, del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha. De igual forma, Extremadura ha desarrollado la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura; o la Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura.

Por otro lado, en algunas comunidades autónomas las leyes vigentes son derogaciones de leyes anteriores, como la de Canarias, que derogó una ley anterior del año 2007 (la Ley 7/2007) o la de la Comunitat Valenciana, que hizo lo propio con la de 2010 (la Ley 18/2010). Se da también el caso de leyes que, si bien no están derogadas, han experimentado modificaciones parciales posteriores, como es el caso de las leyes de Galicia y de la Comunidad de Madrid.

A tenor de lo expuesto, se constata que existe en las comunidades autónomas una actividad legislativa muy activa en el ámbito de juventud. Prueba de ello es la reciente aprobación de nuevas leyes, la derogación de leyes anteriores por otras nuevas o las modificaciones que se aplican a otras leyes vigentes. A mayor abundamiento, y como ya se ha mencionado, el propio Gobierno de España ha anunciado que va a impulsar la primera ley de juventud de ámbito estatal. Todo

ello no hace sino constatar la pertinencia de desarrollar una nueva ley de juventud en Navarra, algo que estaría en consonancia con toda esta actividad legislativa que se ha descrito y que conllevaría la derogación de la actual ley, la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud.

IV. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

El anteproyecto de Ley Foral de Juventud y Justicia Intergeneracional se estructura en un título preliminar y otros cinco títulos adicionales. Cuenta en total con noventa artículos, además de una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Preliminar recoge las disposiciones generales, como el objeto, la finalidad, el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, los principios generales y los derechos y deberes de las personas jóvenes. El objeto de la norma es establecer el marco normativo y competencial de las políticas de juventud en Navarra, y tendría como finalidad garantizar la autonomía de las personas jóvenes para desarrollar un proyecto de vida plena basado en la igualdad de oportunidades, la libertad de elección y el ejercicio efectivo de sus derechos. En lo que respecta a su ámbito objetivo, este se define como el conjunto de intervenciones públicas dirigidas específicamente a la población joven. El ámbito subjetivo, por su parte, establece que se consideran personas jóvenes aquellas con edades comprendidas entre los 12 y los 30 años. Igualmente, se fijan los principios generales que deben regir la actuación pública, como son la igualdad, la participación, la integralidad de la intervención pública y la corresponsabilidad, así como el reconocimiento y protección de los derechos de la juventud.

En lo que respecta al Título I, en él se regulan las competencias y la organización administrativa en materia de juventud. Se determinan las competencias de las distintas administraciones públicas de Navarra, distinguiendo entre las competencias de la Administración de la Comunidad Foral, el departamento competente en materia de juventud y las entidades locales. Asimismo, se reconoce al Instituto Navarro de la Juventud como el organismo autónomo

especializado en el desarrollo de las políticas públicas de juventud, destacando también la regulación de diversos órganos colegiados consultivos y de coordinación, como la Comisión Interdepartamental de Juventud, la Comisión Interterritorial de Juventud o el Consejo Interinstitucional de Juventud. También se abordan las funciones de las entidades locales: la promoción de planes locales de juventud, la prestación de servicios de información juvenil o el fomento de la participación juvenil.

El Título II trata de la participación juvenil, que reconoce como un derecho fundamental de las personas jóvenes y como la base de las políticas públicas de juventud. En primer lugar, se aborda el concepto de participación juvenil y se establecen los diferentes medios a través de los cuales puede ejercerse: el Foro de la Juventud de Navarra, los consejos comarcales y locales, las organizaciones juveniles, el voluntariado juvenil, las consultas a la juventud, el Parlamento Joven o las mesas jóvenes. Asimismo, se desarrollan diferentes mecanismos de promoción de la participación, como el fomento de la educación para la participación, el apoyo a las organizaciones juveniles o el empleo de herramientas digitales. También se regulan las asociaciones juveniles, los grupos informales de jóvenes y el censo de asociaciones juveniles. Especial relevancia tiene el Foro de la Juventud de Navarra, que se presenta como el máximo órgano de representación de la juventud y principal interlocutor en la materia con los poderes públicos.

El Título III, por su parte, regula las políticas de juventud, las cuales se definen como el conjunto de actuaciones públicas dirigidas a dar respuesta a las necesidades de la juventud, distinguiendo entre políticas específicas y políticas transversales. Las políticas específicas regulan ámbitos fundamentales como la información y el asesoramiento juvenil, la educación no formal, los servicios y actividades juveniles, las instalaciones juveniles, los profesionales del ámbito de la juventud y los reconocimientos públicos, como los Galardones de Juventud. Asimismo, se contempla la Red de Servicios de Información Juvenil, el Programa Carné Joven Europeo y la Red de Profesionales de Juventud. Dentro de las políticas transversales se introduce una perspectiva innovadora, el principio de

justicia intergeneracional, que interpela los poderes públicos para que en su ejercicio tomen decisiones que no perjudiquen a las generaciones presentes ni futuras. Además, se abordan también políticas dirigidas a ámbitos como el empleo, la educación, la vivienda, la salud, la igualdad, el medio ambiente, el medio rural o la cultura. Por último, este título contempla varios instrumentos de planificación, como son la Estrategia de Juventud de Navarra y los planes de juventud, así como los informes sobre la realidad social de la juventud.

Los dos últimos títulos del anteproyecto desarrollan aspectos más técnicos de su ámbito de aplicación. El Título IV, por ejemplo, se ocupa de los recursos y la financiación en materia de juventud, estableciendo las fuentes de financiación de las políticas juveniles y los principios que por los que se deben regir. De este modo se viene a garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de las políticas de juventud que se exponen en el anteproyecto. El Título V, por su parte, se ocupa de la inspección y el régimen sancionador en materia de juventud. En él se establecen las funciones inspectoras de la Administración, el personal inspector y el régimen de infracciones y sanciones, así como los procedimientos sancionadores, la graduación de las sanciones, su prescripción y los órganos competentes.

La disposición adicional única contempla previsiones complementarias relacionadas con el desarrollo de la norma y su aplicación. La disposición derogatoria única, por su parte, deroga la normativa anterior que se oponga a lo establecido en la nueva ley foral y la disposición final primera habilita al Gobierno de Navarra y al departamento competente para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma conforme a lo previsto tras su publicación.

En definitiva, el anteproyecto de Ley Foral de Juventud y Justicia Intergeneracional se presente como un nuevo marco normativo de referencia para las políticas públicas de juventud en Navarra. Para ello incorpora un

enfoque innovador, el de justicia intergeneracional, prevé el refuerzo de la participación juvenil y establece los instrumentos organizativos, materiales y financieros necesarios para garantizar el protagonismo y el desarrollo integral de las personas jóvenes.

Pamplona, 20 de febrero de 2026

EL DIRECTOR GERENTE DEL
INSTITUTO NAVARRO DE LA JUVENTUD

Txema Burgaleta Encina