

Las posibilidades de la administración local. La prestación de servicios a la juventud: Competencias, actuaciones y control en la organización y horarios

José María Velázquez Andrés

Director de Servicio. Área de Educación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Competencias municipales en materia de juventud

A la hora de definir qué servicios se prestan o se deben prestar a la juventud, en base a la necesaria disponibilidad presupuestaria y a la voluntad política de cada Ayuntamiento, es preciso, como punto de partida, conocer en qué marco nos movemos y cuál es la parcela competencial que corresponde. Un ligero análisis de este marco nos lleva a las siguientes conclusiones:

- En principio, las Concejalías de Juventud, y por tanto los Ayuntamientos, no tienen competencias expresas en materia de juventud, ya que, aunque existe base legal suficiente para ello, no ha sido convenientemente desarrollada para su aplicación concreta y conveniente al nivel local.
- De hecho, la Constitución Española 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*", de lo cual se desprende la corresponsabilidad de los Ayuntamientos, en tanto que son poderes públicos, a participar en su aplicación concreta, además de otros preceptos constitucionales que también afectan a la juventud en lo que atañe a la educación, al trabajo, a la protección del menor, etc.
- La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece también el derecho que les asiste a las Entidades Locales para intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, así como la posibilidad de promover la

gestión, en el ámbito de sus competencias, de las actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Contempla también la LRBRL la posibilidad de que los Ayuntamientos reciban competencias por delegación, y de que realicen actividades complementarias a las propias de otras administraciones.

- El asunto es que desde la Administración Central sí se han descentralizado las competencias en las Comunidades Autónomas, y la legislación también ha previsto que éstas a su vez puedan descentralizar, delegar o encomendar la gestión en la Administración Local.

Pero este paso no se ha dado, con lo cual no se ha alcanzado un proceso de descentralización real, y las Entidades Locales actúan, en consecuencia, de forma tan voluntaria como desinteresada en la mayoría de los casos.

- En este sentido la FEMP, en el marco del Pacto Local, ha solicitado formalmente del resto de las Administraciones que las Corporaciones Locales puedan asumir:

- La gestión de todos los equipamientos destinados en todo o en parte a la juventud: albergues, campamentos, casas de juventud, centros de infancia, centros de información juvenil, centros de programación cultural, instalaciones deportivas (salvo las de interés federativo o de alta competición), centros de acogida, observatorios ocupacionales del nivel local, etc.

- La participación, mediante Comisiones Mixtas con las Comunidades Autónomas, en la adjudicación de subvenciones a programas, en la dotación de personal y material técnico, en la puesta en marcha de iniciativas locales de empleo juvenil, en la planificación y uso de residencias, albergues y campamentos, etcétera.

- La utilización generalizada de los espacios escolares fuera del horario lectivo para el desarrollo de programas deportivos, socio-culturales, formativos, etc.

- Un mayor reforzamiento legal de la competencia local en materia de espectáculos.

- La planificación, diseño y ejecución de la construcción de instalaciones deportivas, culturales, juveniles, etc., que contribuyen al desarrollo de los ciudadanos.

- El desarrollo reglamentario de la LOGSE para la potenciación de la Educación y Formación de Adultos, y de las enseñanzas de Arte, Música y Danza, que a día de hoy sigue sin desarrollarse, a pesar de que muchos Ayuntamientos están implicados seriamente en estos programas y dedicando importantes recursos.

- Mayores posibilidades de intervención en los Planes de viviendas para jóvenes.

- Programas para el autoempleo, y en general para la adquisición de experiencia laboral.

- Participación en la elaboración de programas sectoriales.

Actividades juveniles desarrolladas desde el municipio. Oferta de servicios. Programas

En general, los municipios desarrollan una amplia oferta de actividades, servicios y programas dirigidos a la juventud:

- Programas de ocio y tiempo libre, de animación deportiva, socio-culturales, turismo juvenil y deporte en la edad escolar.

- Programas de formación-empleo: Escuelas Taller, Casas de Oficios, Cursos de Formación, Garantía Social, etc.

- Creación de viviendas para jóvenes y colaboración en la creación con otras instituciones.

- Promoción de Proyectos de Prevención de la Delincuencia Juvenil y de las Toxicomanías.

- Fomento del Asociacionismo Juvenil y apoyo a los Consejos Locales de Juventud.

- Integración de los objetores de conciencia en programas municipales de contenido social, siendo junto a Cruz Roja los principales colaboradores para la Prestación Social Sustitutoria.

- Creación y consolidación de infraestructuras para la juventud.

- Campañas contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

- Exposiciones, certámenes, jornadas, seminarios, estudios y publicaciones.

- Dotación de informadores juveniles, asesores para la salud, animadores socio-culturales, monitores de tiempo libre, asesores jurídico-laborales, educadores de calle, agentes locales de empleo juvenil, asesores de información y planificación familiar, etc.

Descendiendo más al terreno, y contrastando la programación de un Ayuntamiento de tipo medio, nos encontramos con un importante abanico de actuaciones que se ofertan con normalidad a la infancia y a la juventud de la localidad:

Actividades más usuales

Patinaje sobre ruedas

Animación infantil y juvenil

Fiestas en colegios públicos
 Defensa de los derechos de niños y niñas
 Intercambio de juguetes
 Colonias infantiles y juveniles de verano
 Colonia infantil de tarde
 Campamento náutico
 Campamento de naturaleza
 Feria del libro
 Aula de naturaleza
 Día del Medio Ambiente
 Campaña de Teatro
 Campaña de Música
 Campaña de Danza
 Salón de las Artes Plásticas. Visita didáctica
 Carnaval: Fiesta-Talleres
 Títeres
 Exposición Filatélica
 Actuaciones musicales y teatrales
 Natación
 Psicomotricidad
 Gimnasia
 Juegos predeportivos
 Esgrima
 Gim Jazz
 Natación y Gimnasia para disminuidos
 Atletismo
 Ajedrez
 Baloncesto
 Balonmano
 Badminton
 Frontenis
 Fútbol

Fútbol-Sala
 Judo
 Karate
 Patinaje Artístico
 Hockey sobre Patines
 Rugby
 Taekwondo
 Tenis
 Tenis de mesa
 Voleibol
 Beisbol
 Ciclismo

Naturalmente las diversas actividades, como muestra el ejemplo del recuadro, están organizadas según grupos de edades, 7-14, 4-8, 11-15, 7-17, etc, dependiendo del tipo de actividad. Para su desarrollo se utilizan desde instalaciones deportivas propiamente dichas, pasando por instalaciones públicas comunes a todos los municipios (Centros escolares), o Centros Municipales bien Cívicos, Casas de Juventud, Casas de Cultura, Teatro-Auditorio, etc., y por supuesto Plazas y Parques. La realización corre a cargo de monitores (número según grupos y dificultad), animadores, responsables de asociaciones, técnicos, programadores y profesores. Todas las actividades cuentan con medidas de seguridad previstas, a cargo de vigilantes jurados, conserjes, técnicos auxiliares, acomodadores, familiares, operarios y profesores, en número variable para cada una de ellas.

Actividad	Edad	Lugar	Realización	Medidas seguridad
Patinaje sobre ruedas	7 a 14	Casa Cultura	3 monitores/as	1 vigilante jurado y 1 conserje
Patinaje Artístico	5 a 17	Polideportivo	4 monitores	2 vigilantes y 10 operarios

Servicios corrientes

Información sobre Trabajo, Educación, Ocio, Deporte, etc.
 Préstamo de juegos
 Viajes y préstamo de material
 Bono Transporte
 Bolsa de Vivienda

Clases para conducir ciclomotores
 Cineclub
 Consulta joven sobre sexualidad
 Consulta jurídica
 Escuela de Animación
 Salón para fiestas, teatros, conciertos, etc.
 Fonoteca

Biblioteca
Locales de Ensayo
Ocioteca
Taller de Fotografía
Taller de Radio
Talleres de Ocio
Vacaciones
Guarderías

Estos servicios se prestan normalmente desde la Casa de Juventud, o instalaciones similares, con personal especializado y horarios adaptados.

Programas generales

Fracaso Escolar
Salud Escolar
Adaptación a la ESO
Animación y Tiempo Libre
Defensa de los Derechos de niños y niñas
Información y Documentación
Educación para la salud
Atención Sanitaria
Trabajo Social de Zona:

- Becas Escolares
- Centros de Acogida
- Tratamientos psicológicos y de Logopedia
- Intervención Familiar
- Servicio de Ayuda a Domicilio
- Derivaciones a otros servicios y/o programas

Prevención e Inserción:

- Centralización de las informaciones que llegan desde los colegios en cuanto a absentismo, menores no integrados, posibles situaciones de abandono, etc.
- Análisis de las informaciones que remite la policía municipal y posteriores intervenciones.
- Intervención socio familiar con aquellos casos que lo requieran.
- Campañas de Prevención.

Voluntariado
Familia y Convivencia
Prevención de las Drogodependencias

Control municipal en la organización de actividades y horarios

Trataré en este apartado de analizar las posibilidades y los límites legales, preventivos y asistenciales que tienen las Administraciones Locales para intervenir en el ordenamiento de las diferentes actividades, tanto públicas como privadas.

Una vez más, ciñéndonos en primer término a las competencias establecidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, el art. 25 en su punto 2 aclara que "...el municipio ejercerá sus competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas...", concretando, en el caso que nos atañe, los siguientes apartados:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- c) Protección Civil, prevención y extinción de incendios.
- h) Protección de la salubridad pública.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

Y en el punto 3 incide de nuevo: "*Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo...*".

La primera conclusión es de libro: A los municipios se les reconocen una serie de competencias, pero sometidas a la reglamentación del resto de las Administraciones, que serán quienes digan cómo, cuándo y en qué forma.

En este sentido, tanto los Ayuntamientos que tienen las oportunas Ordenanzas Municipales al respecto, como los que carecen de ellas, se rigen fundamentalmente, como no podía ser de otra forma, por la legislación emanada de las Comunidades Autónomas, en el caso de Cataluña, Navarra y Comunidad Valenciana, o por la legislación del Estado, cuyo principal referente es el Reglamento General de Policía para

espectáculos y actividades recreativas, así como las diferentes disposiciones de los Departamentos competentes en función de las materias.

Interviene, por tanto, la Autoridad Local en los espectáculos, deportes, juegos, establecimientos públicos y actividades análogas, tanto de titularidad pública como privada.

Dicha intervención está prevista especialmente para garantizar la higiene y sanidad pública, proteger la infancia y la juventud, defender los intereses del público en general, y para la prevención de incendios y otros riesgos colectivos. Los requisitos que contempla el Reglamento antes citado, son exigibles sin perjuicio de los que puedan establecer en el ejercicio de sus competencias, tanto los diferentes Ministerios, como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales:

- Respecto a los **edificios y locales** cubiertos para espectáculos, cobran especial importancia las salidas directas a vías públicas o espacios abiertos, cuya cantidad y tamaño vendrá determinada en función de los aforos, estando prohibido el aparcamiento de vehículos ante estas puertas, cuya apertura se realizará en el sentido de salida.

Son exigibles también puertas de emergencia, debidamente señalizadas, así como entradas independientes para los bomberos, y un número y tamaño determinado de escaleras.

Se cuida de la ubicación y condiciones de los ascensores, pasillos, altura mínima de los locales y capacidad cúbica, las dotaciones sanitarias, la dotación y condiciones de los sanitarios, las condiciones del alumbrado, cuya supervisión debe contemplarse también en ferias y verbenas, las condiciones de ventilación, las precauciones y medidas contra incendios, y los planes de emergencia y de autoprotección.

- En los **campos de deportes** e instalaciones eventuales se controla que el emplazamiento se realice en lugares de fácil acceso, y con las vías de comunicación necesarias. Además de lo

reseñado en el punto anterior con carácter general, se supervisa también la resistencia de los graderíos y de las escaleras y el tipo de materiales.

- Para las **instalaciones eventuales o portátiles**, además de las condiciones generales sobre seguridad, higiene y comodidad, se inspecciona el montaje y funcionamiento.

- Las **licencias de construcción, reforma y mejora** son potestad de los Ayuntamientos, requiriéndose memorias explicativas del tipo de construcción, emplazamiento, materiales, instalaciones eléctricas, calefacción, ventilación, medidas de seguridad e higiene, aislamiento acústico, etc. Los expedientes se someten a información pública para hacer posible la incorporación de alegaciones.

Si se trata de "actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas", el expediente lo instruyen los Ayuntamientos, pero los Gobiernos Civiles los supervisan con vistas a la protección de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, sometiendo el expediente a la Comisión Provincial de Gobierno, sin perjuicio de las autorizaciones que correspondan a las Comunidades Autónomas.

- Las **licencias de apertura** al público son igualmente competencia de los Ayuntamientos, debiendo comprobar previamente que lo proyectado se ajusta a la licencia previa concedida según proyecto.

Los Alcaldes pueden disponer el reconocimiento previo de los locales y de sus instalaciones por su personal técnico, o exigir la aportación de las correspondientes certificaciones facultativas técnicas. También es preceptiva la licencia del Alcalde para instalaciones eventuales, portátiles o desmontables, ferias, verbenas y similares. Los Alcaldes pueden interesar la colaboración de los gobiernos civiles si lo estiman adecuado para el mejor ejercicio de sus competencias.

- Las **medidas** que se adoptan para la **organización de espectáculos y actividades recreativas** son, en general, las siguientes:

- Las empresas están obligadas a comunicar a la autoridad gubernativa y municipal los datos acerca de su personalidad jurídica, antes de dar comienzo el desarrollo de la actividad.
- Es obligación de las empresas adoptar las medidas de seguridad, higiene y "tranquilidad" previstas con carácter general, permitiendo y facilitando las inspecciones, y debiendo responder de los daños ocasionados por la organización del espectáculo o actividad.
- Se prohíbe con carácter general permanecer de pie en las localidades de asientos y pasillos, fumar en locales cerrados, portar armas u objetos similares o artefactos, acceder a escenarios o lugares de actuación, cualquier acción que pueda producir peligro o malestar, el acceso de menores de 16 años en salas de fiesta, discotecas, salas de baile, espectáculos clasificados para mayores de 16, etc.
- No puede celebrarse ningún espectáculo o actividad recreativa pública, sin que el Alcalde tenga conocimiento del cartel o programa tres días antes como mínimo de darlo a conocer al público, y lo autorice, salvo presentación previa ante el Gobierno Civil.
- En todos los carteles debe figurar la clase de espectáculo o actividad, el título de la obra y nombre del autor, los intérpretes, artistas o actores, las fechas y horarios previstos, los precios de las localidades y condiciones de los abonos, y la calificación del espectáculo según la edad.
- La autoridad gubernativa o municipal puede prohibir la asistencia de menores, incluso suspender o prohibir el espectáculo para mantener el orden público, garantizar la seguridad ciudadana y proteger, especialmente, a la infancia y la juventud.

• Los Alcaldes también están legitimados para autorizar espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas que se desarrollen en vías públicas.

• El **horario** general de los espectáculos públicos lo determina la Administración Central o Autonómica, en función de las modalidades, de los públicos, de las estaciones del año, de que sea día laboral o festivo, etc. Las autoridades provinciales y los Alcaldes pueden conceder ampliaciones del horario en atención a las peculiaridades de las poblaciones, la afluencia turística y la duración del espectáculo.

• Cuando los espectáculos sean considerados "inconvenientes o peligrosos" para la juventud y la infancia, o constitutivos de delito, o que atenten contra el orden público o las buenas costumbres, o impliquen crueldad o mal trato de animales, la autoridad gubernativa o municipal lo comunica a la autoridad judicial.

Para terminar este apartado de posibilidades de intervención en organización de actividades y horarios, hay que recordar que corresponde al Ministerio del Interior el dictado de los Reglamentos de Policía para los espectáculos, juegos, recreos, actividades, etc.; adoptar las medidas de policía en función de las actividades y establecimientos; organizar las funciones de vigilancia; suspender o prohibir espectáculos o actividades y sancionar las infracciones. Existe una Junta Central Consultiva de Espectáculos y Actividades Recreativas, que informa acerca de todos los cometidos sobre espectáculos, pero la Administración Local no participa en ella.

En conclusión, la Administración Local está desempeñando un papel decisivo en la prestación de servicios a la juventud, poniendo a disposición del colectivo joven una amplia gama de actuaciones que encarnan una auténtica política integral, mediante la que se intenta, más allá del escaso marco competencial, dar respuesta a las demandas existentes, haciendo una lectura en clave joven y realizando una apuesta decisiva para el futuro.